

# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2001

---

CONTIENE CD-ROM CON REFERENCIAS  
NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 1989-2001  
(ELABORACIÓN INFORMÁTICA EL DERECHO EDITORES)

---

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

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

#### EQUIPO COORDINADOR

JOAQUÍN TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

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

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

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 Ibiza los días 7 y 8 de marzo de 2002, 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
- Tarjeta gráfica SVGA
- 16 Mb de RAM
- Lector de CD-ROM o DVD
- Windows 3.x o Windows'95/98

#### 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:\ica\setup` y presione el botón Aceptar o bien pulse el botón Intro.
6. A continuación el sistema le ofrecerá varios mensajes; pulse Aceptar o en su defecto Ignorar.
7. La instalación quedará finalizada.
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  
2001



INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2001

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2002

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

© 2001 by Instituto de Derecho Público,  
Baldiri Reixac, 4-6 - 08028 Barcelona  
ISBN: 84-95097-08-7  
Depósito Legal: B - 22.419-2002

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

### TEMAS GENERALES

Joaquín TORNOS  
Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Barcelona

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

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

Eliseo AJA  
Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Barcelona

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

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

David TORNOS  
Master en Derecho Comunitario

### RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

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

*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*  
José SUAY RINCÓN, Catedrático de  
Derecho Administrativo de la Univer-  
sidad de Las Palmas de Gran Canaria.

*Cataluña*  
Joan VINTRÓ CASTELLS, Profesor Titular  
de Derecho Constitucional de la Uni-  
versidad de Barcelona.

*Comunidad Valenciana*

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

*Extremadura*

Pablo PÉREZ TREMPs, 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*

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

*Navarra*

Martín M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra.

*País Vasco*

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

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Juan PEMÁN, Catedrático de Derecho Administrativo.

Ramón RIU, Letrado del Gabinete Jurídico de la Generalidad de Cataluña. Profesor Asociado de Derecho Constitucional.

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Catedrático de Derecho Administrativo. Presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Director del INAP.

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

Johann-Christian PIELOW, Institut für Berg - und Energierecht der Ruhr - Universität Bochum.

Richard CORNES, Profesor de la Universidad de Essex.

Francis DELPÉREÉ, Profesor de la Universidad católica de Louvain.

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) • Roberto O. BUSTILLO BOLADO (Cantabria), Profesor de la Universidad de Cantabria • Ana Belén CASARES MARCOS (Castilla y León), Ayudante de Derecho Administrativo 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 (Extremadura), Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura • Marcos GÓMEZ PUENTE (La Rioja), 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 • Ana HERRERO, UNED y Carmen VIZÁN, Economista • María Teresa GONZÁLEZ ESCUDERO, Letrada de las Cortes Generales de Madrid.

También han colaborado en Barcelona: Xavier PADRÓS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista y Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales; Hèctor LOPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Laura Díez y Eduard ROIG, Profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona; M<sup>a</sup> Jesús LARIOS, colaboradora del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona; Marc MARSAL, José MOLLEVÍ y Francisco J. 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  
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

EXTREMADURA  
Consejería de Presidencia y Trabajo

GALICIA  
Consejería de Presidencia y Administración Pública

ISLAS BALEARES  
Consejería de Economía y Hacienda

MADRID  
Consejería de Presidencia y Hacienda

MURCIA  
Consejería de Presidencia

NAVARRA  
Departamento de Presidencia, Justicia 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  
Administraciones Públicas de la Junta de  
Comunidades de Castilla-La Mancha

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

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  
Director del Instituto de Estudios  
Autonómicos del Gobierno de las Islas  
Baleares

Dña. Patricia LAZARO MARTÍNEZ DE  
MORENTÍN  
Secretaria General Técnica de la  
Consejería de Presidencia y Hacienda 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 de Asesoría  
Jurídica del Gobierno de Navarra

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

# ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN .....	17
--------------------	----

## PRIMERA PARTE

### ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL .....	21
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	41
Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos .....	41
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas .....	54
El Senado .....	70
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	91
Andalucía .....	91
Aragón .....	119
Asturias .....	130
Canarias .....	139
Cantabria .....	156
Castilla y León .....	183
Castilla-La Mancha .....	214
Cataluña .....	240
Comunidad Valenciana .....	266
Extremadura .....	293
Galicia .....	321
Islas Baleares .....	344
La Rioja .....	355
Madrid .....	374
Murcia .....	396
Navarra .....	421
País Vasco .....	437
IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL .....	453
La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....	453

Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional .....	468
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo .....	477
V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA .....	485
La reforma del sistema de financiación autonómica .....	485
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	513
Actividad de la Unión Europea .....	513
La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2001 .....	526
VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	545
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas .....	545
La administración local en las Comunidades Autónomas .....	554
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas .....	563
Magnitudes presupuestarias de las Comunidades Autónomas para el año 2001 .....	590
Las elecciones autonómicas de mayo de 2001 en el País Vasco .....	607
Las elecciones autonómicas gallegas de 2001 .....	626
VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA .....	637

## SEGUNDA PARTE

### El Estado de las AUTONOMÍAS EN 2001: TEMAS MONOGRÁFICOS

La culminación del proceso de descentralización de la sanidad española. <i>El Sistema Nacional de Salud tras el cierre de las transferencias y la aplicación del nuevo sistema de financiación</i> .....	651
Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre los espacios marítimos .....	697
El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas .....	725

## TERCERA PARTE

### PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2001

Alemania (Johann-Christian PIELOW) .....	749
Austria (Peter PERNTHALER, Irmgard RATH-KATHREIN, Ernst WEGSCHEIDER) .....	769
Bélgica (Francis DELPÉRÉE) .....	787
Italia (Giancarlo ROLLA) .....	798
Reino Unido (Richard CORNES) .....	814

CUARTA PARTE

Bibliografía

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2001) .....	837
Bibliografía sobre el federalismo y el regionalismo en el derecho comparado (2001) .....	847



DEDICAMOS ESTE *INFORME* A  
GUMERSINDO TRUJILLO,  
AMIGO Y COMPAÑERO, CIUDADANO Y JURISTA EJEMPLAR,  
QUE TRABAJÓ DESDE LOS INICIOS DE ESTE PROYECTO  
CON TODOS NOSOTROS.



## PRESENTACIÓN

El año 2001 puede caracterizarse por dos grandes avances en el proceso de consolidación del modelo del Estado de las Autonomías: el traspaso de la asistencia sanitaria a las Comunidades Autónomas que aún no lo habían recibido y el Acuerdo sobre el sistema de financiación. Pero también por la paralización de dos reformas estructurales en marcha, la reforma del Senado y la articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas.

La indudable importancia de los avances que se han producido ha abierto el debate sobre qué pasos deben adoptarse en el futuro inmediato en materia de organización territorial. En este punto las opciones políticas son diversas: desarrollar los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas e iniciar una segunda descentralización administrativa hacia los entes locales, o, sin renunciar a lo anterior, proseguir con las reformas estructurales paralizadas y con el proceso de descentralización política y administrativa hacia las Comunidades Autónomas.

En todo caso, los avances antes reseñados poseen una gran importancia dentro del proceso de configuración del modelo del Estado Autonómico, ya que mediante los mismos se completa en lo sustancial el proceso de distribución competencial que tiene como marco lo dispuesto en el artículo 149,1 de la Constitución, y se logra un sistema de financiación de general aceptación que garantiza un nivel de autonomía y suficiencia financiera muy superior al existente con anterioridad.

La actividad institucional, legislativa y administrativa del Estado y las Comunidades Autónomas, así como sus relaciones tanto de colaboración como de conflicto, se han desarrollado, en términos generales, según pautas de normalidad y continuidad en relación a años anteriores. De todo ello se da cumplida cuenta en el presente Informe, así como de las elecciones autonómicas celebradas en el País Vasco y en Galicia.

El *Informe* mantiene la estructura tradicional del mismo, tanto en el texto publicado en papel, como en la composición del CD que recopila la información normativa y jurisprudencial, y que un año más ha sido elaborado en sus aspectos técnicos por El Derecho S.A.

Los autores del *Informe* queremos dejar constancia de nuestro profundo pesar por la muerte de nuestro amigo y colaborador Gumersindo TRUJILLO, ciudadano y jurista ejemplar. Desde las Islas Canarias, en donde desarrolló una intensa actividad ciudadana, de modo significativo como Rector de la Universidad de la Laguna y Presidente del Consejo Consultivo de la Comunidad

Autónoma, trabajó de forma inteligente y constante por la consolidación del Estado de las Autonomías. Los que hemos tenido la suerte de poder trabajar con él, desde sus inicios, en este proyecto común que es el *Informe de las Comunidades Autónomas*, le dedicamos este volumen en su recuerdo y como homenaje al amigo y compañero.

PRIMERA PARTE

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



## I. VALORACIÓN GENERAL

*Joaquín Tornos*

### El estado de las autonomías en el año 2001

El año 2001 ha vuelto a colocar el debate sobre la organización territorial de nuestro Estado bajo el foco de la atención política y mediática. Los avances muy significativos que se han producido en el proceso de descentralización mediante el Acuerdo de financiación y los traspasos en materia de asistencia sanitaria han dado pie a reabrir la discusión sobre el futuro inmediato del Estado de las Autonomías, lo que se ha traducido en propuestas de signo contrario.

Desgraciadamente, al mismo tiempo, la lacra del terrorismo ha seguido golpeando con especial intensidad en el País Vasco pero también en otras Comunidades Autónomas. La presencia del terrorismo ha afectado de modo directo a la vida social y política del País Vasco, pero ha incidido igualmente en el funcionamiento del Estado en su conjunto. En el País Vasco la violencia trata de impedir por todos los medios que pueda desarrollarse una vida en democracia, acosando y asesinando a los representantes políticos del PP y PSOE, a miembros del poder judicial, a los medios de comunicación y a fuerzas del orden público. Las actuaciones policiales y los intentos políticos y judiciales de aislar a los violentos consiguen tan sólo éxitos parciales. Por otro lado, tras unas duras elecciones, la vida institucional sigue bloqueada, lo que agudiza la sensación de desasosiego de una sociedad que vive en un clima de creciente fractura interna.

La difícil vida institucional, que no encontró solución tras las elecciones, ha tenido una clara expresión en el proceso de aprobación de los Presupuestos. La falta de mayoría suficiente llevó a sustituir dicha ley, de especial relevancia en la vida democrática y que posee un contenido y requiere un procedimiento de aprobación específico, por un texto legal parcial y fragmentario que no responde en modo alguno a los requisitos exigibles a una ley de la importancia de la ley de presupuestos.

Como hemos apuntado, a lo largo del año 2001 se han producido dos hechos de especial significación. El Acuerdo sobre el modelo de financiación, alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio de 2001, y los traspasos en materia de asistencia sanitaria a las 10 Comunidades Autónomas que aún no los habían recibido. Pero al mismo tiempo se ha producido la paralización de dos procesos también fundamentales para completar el funcionamiento del sistema autonómico, la reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias.

El Acuerdo sobre Financiación Autonómica se logra cerrar en julio de 2001 y permite integrar de nuevo a todas las Comunidades Autónomas en su seno.

Acuerdo que llega a calificarse desde CIU como el mejor Acuerdo nunca alcanzado y que permite aventurar un horizonte temporal de estabilidad en torno a esta cuestión sin duda central para el buen funcionamiento del sistema autonómico en su conjunto.

Por otro lado se prosigue el proceso de traspasos de servicios, en materias tan importantes como las políticas activas de empleo pero, sobre todo, en materia de asistencia sanitaria. Los traspasos en materia de asistencia sanitaria suponen la culminación de un proceso complejo, en el que estaban implicadas diez Comunidades Autónomas. Pese a las lógicas tensiones propias de la trascendencia del traspaso y de la compleja valoración del mismo, los acuerdos se lograron cerrar antes de fin de año. El volumen de medios personales y financieros que comportan estos traspasos en su conjunto, y en relación a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas, permite hablar de un salto cualitativo muy significativo en el desarrollo del Estado autonómico.

El significado de estos traspasos va más allá de su importancia singular, ya que además de la valoración que se debe hacer sobre el impacto que estos traspasos han de tener en el funcionamiento de cada Comunidad Autónoma, los traspasos en materia sanitaria, junto con los de las políticas activas del INEM, completan de hecho un ciclo básico en materia de traspasos. Bien es verdad que pueden reclamarse nuevos traspasos, por la vía ordinaria o haciendo uso del artículo 150,2 CE, pero en estos momentos existe un amplio nivel de cumplimiento de los traspasos vinculados a las competencias estatutarias, lo que comporta a su vez una igualación sustancial en los niveles competenciales de las diversas Comunidades Autónomas. Se impone ya debatir a fondo sobre la gestión, y sobre el autogobierno, entendido ahora no como reclamación de mayores cotas de poder político y administrativo, sino como rendición de cuentas de los gobiernos autónomos ante la población a la que sirven.

Esta nueva situación reclama también culminar las reformas propias del Estado de las Autonomías como sistema, como mecanismo que debe integrar la diversidad en un todo armónico. Por ello entendemos que debe valorarse críticamente el hecho de que al mismo tiempo que se producían los importantes avances a que acabamos de referirnos, se haya puesto freno a otras reformas institucionales que deberían vertebrar el funcionamiento del sistema autonómico en su conjunto. Nos referimos a la reforma del Senado y a la participación de las Comunidades Autónomas en las instancias comunitarias.

Esta realidad tiene lugar en un marco de debate en el que, por parte del Gobierno central, se afirma con creciente firmeza que en el proceso de construcción del Estado de las Autonomías se ha llegado al final del trayecto en lo que hace referencia al proceso de distribución de poder hacia las Comunidades Autónomas, por lo que el período de las reivindicaciones de mayores cotas de autogobierno se da por concluido. Llegados al punto de destino procede revisar el funcionamiento de todas las piezas implicadas en este proceso, y articular los medios de acción conjunta para un mejor ejercicio de las respectivas responsabilidades.

Esta necesaria visión de conjunto del sistema sobre la que tanto se enfatiza se traduce, por ejemplo, en la definición precisa de modos de actuación que vincu-

len a todas las partes, caso de la ley de estabilidad presupuestaria, mientras que en otros se insistirá en la necesidad de reforzar la colaboración, caso de las anunciadas leyes de cooperación o de coordinación sanitaria. En relación con la anunciada ley de cooperación, con el fin de iniciar el debate sobre la oportunidad y contenido de la misma, el Ministerio de Administraciones Públicas remitió a los gobiernos de las Comunidades Autónomas un extenso cuestionario sobre posibles temas a tratar en la futura ley. El contenido del cuestionario y el procedimiento a través del cual se remitió suscitó fuertes reticencias en algunas Comunidades Autónomas, lo que llevó al Ministro de Administraciones Públicas a declarar de forma reiterada que el proyecto sólo se presentaría si existía un amplio consenso previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La oposición de ámbito estatal opone a las tesis anteriores la necesidad de construir un modelo de corte federal en el que la reforma del senado y la participación en Europa constituyen dos ejes esenciales. El gobierno del País Vasco y las fuerzas parlamentarias de Cataluña, con exclusión del Partido Popular, niegan la existencia de un fin de trayecto y reclaman la necesidad de seguir avanzando en el incremento del autogobierno, presentando a tal fin, entre otras reivindicaciones, listas de traspasos pendientes. El Presidente de la Comunidad Autónoma gallega, Manuel Fraga, reivindica también, amparado en su fuerte personalidad y en manifestaciones propias anteriores, el no abandono de la reforma del Senado y la participación en Europa de las Comunidades Autónomas.

En todo caso, el debate mantiene tonos de intensidad diversa en el País Vasco y Cataluña. Mientras que en el País Vasco la ruptura de hecho de relaciones entre el Gobierno central y autonómico que se produjo antes de las elecciones se mantiene después, con episodios destacados como la no renovación del Concierto al finalizar el año, en Cataluña las declaraciones de signo e intensidad diversa no impiden que PP y CiU sigan colaborando tanto en el Parlamento estatal como en el autonómico.

El núcleo del debate no se centra, por tanto, en la necesidad o no de introducir fórmulas de colaboración que permitan mejorar la eficacia en el funcionamiento de un Estado ya fuertemente descentralizado. La necesidad de esta colaboración, planteada en abstracto, no se discute. La diversidad de posiciones surge en torno de la afirmación de que nos encontramos ante el fin de trayecto en el proceso de traspaso de poder político y administrativo hacia las Comunidades Autónomas, a lo que se añade que no es preciso abordar las reformas institucionales del Senado que comporten cambios constitucionales así como tampoco regular la participación de las Comunidades Autónomas en Europa. Frente a la postura del Gobierno central, desde el País Vasco se vuelve a insistir en el informe Zubía de 1993 como documento relativo a los traspasos pendientes, insistiendo en que de los 54 traspasos entonces reclamados aún quedan pendientes de respuesta 37. En Cataluña, la Comisión parlamentaria sobre el incremento del autogobierno inicia sus trabajos en febrero del 2001. Al finalizar el año aún no había presentado la redacción del Informe final, pero los grupos parlamentarios PSC-CPC, ERC e IC presentaron un documento conjunto con una serie de propuestas concretas para aumentar el nivel de autogobierno, que incluían reformas puntuales de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

*Los traspasos en materia de asistencia sanitaria*

Tras un intenso proceso de negociación en el seno de las comisiones técnicas constituidas para cada Comunidad Autónoma implicada, el 26 de diciembre del 2001 se logró finalmente cerrar el traspaso de la asistencia sanitaria a las diez Comunidades Autónomas que tenían pendiente dicho traspaso.

La importancia de estos traspasos es indiscutible, supone una transferencia aproximada de 2 billones de pesetas, de 140.000 empleados, 83 hospitales y 35.000 camas, y supone además completar a nivel de todo el Estado el traspaso de la totalidad de los servicios personales.

Las tensiones que se produjeron en los procesos negociadores se centraron en modo principal en la discusión de la valoración económica del traspaso, pues las experiencias previas de otras Comunidades Autónomas alertaban sobre la importancia de conseguir una buena determinación de esta valoración. La negociación era especialmente compleja ya que de forma paralela se discutía la reforma general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, reforma que trataba de integrar la financiación de la sanidad dentro del sistema general.

Por esta razón el gobierno central amenazó en la fase final de la negociación con dejar fuera del nuevo sistema a las Comunidades Autónomas que no aceptaran los traspasos y, en otro momento, ofreció como contrapartida la creación de un nuevo impuesto sobre los hidrocarburos que permitiría crear un recargo autonómico destinado a financiar la sanidad.

Finalmente, como hemos dicho, apunto de agotarse el límite fijado del fin de año se superaron las discrepancias con todas las Comunidades Autónomas y se firmó el Acuerdo que a su vez puso en marcha la aprobación de los Reales Decretos de traspasos. De este modo se cumplió el objetivo del gobierno de tener traspasada la asistencia sanitaria con efectos de uno de enero de 2002, aunque se acordó un período inicial de tres meses durante el que se mantendría una gestión compartida. Culminados los traspasos, se inició también una actividad legislativa interna en las diferentes Comunidades Autónomas para dar cobertura normativa a la ejecución de la nueva competencia. Seguramente la aprobación de la ley de estabilidad presupuestaria impulsó al Gobierno del Estado a cerrar los traspasos antes del 31 de diciembre de 2001, trasladando así a las Comunidades Autónomas la gestión de una materia con una fuerte carga deficitaria.

La consecuencia final ha supuesto pasar del sistema de seguridad social al sistema nacional de salud, lo que no ha dejado de provocar algunos recelos, basados en el temor de que el nuevo sistema ponga en peligro el carácter de servicio universal de la asistencia sanitaria, o introduzca desigualdades en los niveles prestacionales dentro de los diversos territorios del Estado. Estos recelos se han tratado de paliar con el carácter condicionado de las transferencias financieras en materia sanitaria y con el anuncio de la presentación de un proyecto de ley de coordinación sanitaria.

Paralelamente, los traspasos se han acompañado de instrumentos financieros que tratan de garantizar la igualdad y suficiencia de los recursos asignados en esta materia. Así, el Fondo de cohesión sanitario tiene el objetivo de garantizar la igual-

dad en el acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio nacional, y viene a sustituir al Fondo de desplazados vigente. El nuevo impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos es una figura tributaria con vocación finalista cuyo rendimiento se atribuye íntegramente a las Comunidades Autónomas con la voluntad de que se destine a financiar el gasto sanitario.

### *El nuevo modelo de financiación*

El Acuerdo del Consejo de Política fiscal y financiera de 27 de julio de 2001, instrumentado a través de la ley 21/2001 de 27 de diciembre, constituye sin duda alguna una de las novedades más importantes del año 2001. En términos generales el acuerdo incrementa sustancialmente la autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, permite integrar a todas ellas en el nuevo sistema y ofrece un horizonte de estabilidad cuanto menos a medio plazo.

Como datos más relevantes cabe citar la cesión parcial o total de una cesta de impuestos con una importante capacidad recaudatoria, principalmente la ampliación del espacio autonómico del IRPF (hasta el 33%) y la atribución de porcentajes variables de la recaudación de impuestos, generales y específicos, que gravan el consumo. Esta ampliación cuantitativa y cualitativa puede tener un efecto apreciable sobre la disminución de las transferencias en el conjunto de recursos autonómicos. En segundo lugar, se ha incrementado el poder normativo de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos, una vez disipado el temor sobre posibles «guerras de precios» entre aquéllas.

La estabilidad del sistema está garantizada por el Acuerdo alcanzado sobre el cálculo del volumen de recursos mínimo que el sistema debe repartir. Con este fin se fijó como año base el de 1999, y se determinó la Masa Homogénea, compuesta por tras bloques (financiación de competencias comunes, financiación de la sanidad, recursos destinados a financiar servicios sociales autonómicos). La Masa Homogénea permite determinar el alcance de los diversos fondos a asignar a cada Comunidad Autónoma según las reglas de modulación fijadas en el propio Acuerdo.

Por último, deben mencionarse algunas reformas en materia de relaciones institucionales, motivadas por el creciente interés de los gobiernos autonómicos en la gestión de una serie de impuestos estatales en cuyo rendimiento participan. Con este fin, se crea el Consejo Superior de dirección de la Agencia estatal de Administración Tributaria, la Comisión mixta de coordinación de la gestión tributaria, los Consejos Territoriales de dirección para la gestión tributaria y las Unidades regionales de coordinación con las Administraciones tributarias.

### *La reforma del Senado*

Los trabajos sobre la reforma del Senado han sido claramente reorientados. La postura del Partido Popular se ha centrado en la oposición a toda reforma que afectara a la Constitución, limitando la posible reforma a cambios en el Regla-

mento. Estos cambios afectarían al debate sobre el Estado de las Autonomías, la creación de un observatorio autonómico, la utilización de las diversas lenguas oficiales, la presencia de los presidentes de las Comunidades Autónomas en la Cámara alta y el estudio de nuevas funciones. Se abre una nueva vía de discusión, pero es evidente que se cierra todo un proceso de discusión anterior en el que la posibilidad de una reforma limitada del texto constitucional estaba presente.

### *El debate sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias. Un nuevo escenario*

Durante el año 2001 la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión europea fue avanzando en los trabajos de estudio para la mejora del sistema de participación autonómica en asuntos europeos. El 13 de diciembre se discutió la propuesta presentada por las Comunidades Autónomas socialistas elaborada esencialmente por la Comunidad de Extremadura. El contenido de la regulación se centraba en la participación en el interior de la delegación española, acompañando el representante autonómico a los representantes estatales y determinando la posición en el seno de la delegación en función del reparto interno de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se preveía igualmente un sistema de rotación en cada Conferencia Sectorial para determinar la Comunidad que asumiría la representación de todas ellas en la delegación.

En clara contradicción con el proceso previo de negociaciones y otras manifestaciones políticas, en la reunión del día 13 de diciembre se rechazó cualquier posibilidad de discusión de la propuesta presentada y se puso fin a todo el proceso de debate seguido hasta este momento, presentando el Gobierno del Estado un documento en el que se justifica la nueva postura y con el que se diseña el nuevo escenario.

### **Elecciones en Galicia y el País Vasco**

Las séptimas elecciones autonómicas vascas se celebraron el 13 de mayo del 2001. La crispación social y el bloqueo de las instituciones tras la salida de EH del Parlamento en septiembre de 2000 forzaron a disolver anticipadamente el Parlamento. La legislatura acababa en un clima social y político totalmente opuesto a las esperanzas existentes en su inicio, en otoño de 1998.

La conciencia de la importancia de las elecciones y las expectativas de una alternativa real a un gobierno nacionalista que auspiciaban algunos sondeos, llevaron al reagrupamiento de las fuerzas políticas. PNV y EA concurren en coalición, y UA se integra en las listas del PP.

El PP afronta la campaña con la voluntad y la esperanza de lograr el gobierno del País Vasco, presentando como candidato a Lendakari al Sr. MAYOR OREJA, hasta entonces Ministro del Interior.

La campaña fue larga, intensa y de especial dureza. Celebradas las elecciones, con una alta participación del 79%, los resultados contradijeron de forma clara las previsiones de los sondeos y dieron un incontestable triunfo a la coalición PNV-EA. El PNV-EA obtuvo 33 escaños (+ 6), el PP 19 (+1), el PSE-EE 13 (- 1), EH 7 (- 7) y IU-EB 3 (+1). El incremento de votos de PNV-EA, junto con el significativo descenso de votos de EH, y la estabilidad de voto en el PP y PSE-EE mantiene por otro lado la correlación de fuerzas entre nacionalistas y no nacionalistas en unos niveles similares, si bien debe destacarse que los dos bloques nunca habían estado tan cercanos en unas elecciones autonómicas.

Con estos resultados el PNV pudo en segunda vuelta formar gobierno, y tras diversas negociaciones finalmente incorporó a IU-EB dándole una consejería. EH por su parte vuelve al Parlamento.

Las elecciones gallegas del 21 de octubre del 2001 se celebraron dentro de un clima de notable expectación debido a ser las últimas en las que debería presentarse como candidato el Presidente Manuel Fraga, y a la publicación de algunos sondeos que auguraban la posibilidad de una pérdida de mayoría absoluta del PP e incluso de cambio de gobierno.

Finalmente los resultados confirmaron la gran fortaleza electoral del PP que obtuvo el 50,9 % de los votos, con un ligerísimo descenso respecto de las anteriores elecciones. El BNG sufre un pequeño descenso, del 25,55% al 23,3%, y el Psde G mejora algo sus resultados anteriores, pasando del 19,4% al 21,8%. El PP repite de nuevo gobierno con mayoría absoluta, en un clima de sustancial continuidad, dentro de la que cabe destacar como novedad el deshielo de relaciones entre el PP y el BNG.

## Senado

Al estar situado el año 2001 en medio de un período legislativo, se ha mantenido la composición política del Senado, sólo alterada mínimamente por las elecciones del País Vasco y Galicia. Por lo que hace referencia a los senadores designados por el artículo 69,5 CE únicamente se produjo un cambio, causando baja un senador del PNV que fue sustituido por una senadora de EuskoAlkartasuna.

La actividad legislativa ha sido intensa, debiendo destacarse la tramitación de algunas leyes con clara incidencia territorial. Así, la ley orgánica 1/2001 por la que se modifica la ley orgánica 13/1982 de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, la ley del Plan hidrológico nacional, la de estabilidad presupuestaria o el conjunto de leyes relativas al nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

La Comisión de las Comunidades Autónomas ha desarrollado una intensa actividad en materia de control de la política autonómica, en particular en los últimos meses del año. Temas como la financiación, cooperación, sanidad, enseñanza universitaria o política de regadíos han dado lugar a intensos debates, lo que marca una nueva tendencia respecto a la anterior vida de la Comisión, más bien lánguida.

En esta misma línea de mayor dinamismo debe mencionarse el inicio de las

actividades de la Comisión de Entidades locales, creada el 11 de octubre de 2000, con un balance positivo.

La actividad de control de la acción política del Gobierno se ha mantenido en términos parecidos a los del año anterior, debiendo significarse que un número importante de las cuestiones planteadas hacia referencia a problemas con incidencia territorial. Especial significación tuvo la comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas Sr. Posada para informar sobre los debates y acuerdos adoptados en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y otras cuestiones de interés autonómico. En dicha comparecencia se anunció la presentación de un Anteproyecto de ley General de Cooperación Autonómico. Este anuncio dio lugar a una posterior comparecencia del mismo Ministro para ampliar información sobre esta cuestión.

## Unión Europea

Por lo que hace referencia a la incidencia de la actividad comunitaria en la vida de las Comunidades Autónomas, durante el año 2001 debe destacarse todo el proceso de preparación para la entrada en vigor del euro, y de modo especial la firma del Tratado de Niza el 26 de febrero y su ratificación por España mediante LO 3/2001 de 6 de noviembre, ratificación parlamentaria de un Tratado comunitario que una vez más paso sin pena ni gloria, pese a la importancia de su contenido.

El nuevo Tratado introduce modificaciones que afectan principalmente a la composición y funcionamiento de las instituciones de la Unión, al sistema jurisdiccional, la seguridad y defensa y la cooperación judicial penal. Especial significación tiene para las Comunidades Autónomas el debate que se abre sobre la ampliación de la Unión europea y la creación a este efecto de una amplia y cualificada Convención presidida por el Sr. Valéry Giscard d'Estaing. Ampliación que afectará al Comité de las Regiones.

Los acontecimientos del 11 de septiembre tuvieron como efecto acelerar algunos aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia puestos en marcha durante el consejo europeo de Tampere de 1999, con avances significativos en la lucha antiterrorista, como la creación de la unidad EUROJUST o la decisión marco relativa a la orden de detención europea y procedimientos de entrega entre Estados miembros, cuestiones de especial importancia para la lucha contra ETA.

Dentro de la actividad en materia de cohesión económica y social deben mencionarse diversas acciones a favor de las regiones ultraperiféricas que han afectado de forma directa a las Islas Canarias. Así, en cuestiones relativas a Fondos estructurales, materia tributaria, régimen aduanero, sector transportes y agrícola.

## Actividad del Estado

Dentro de la actividad normativa del Estado destaca por su valor cualitativo la reforma de la ley orgánica de mejoramiento del fuero de Navarra que se llevó a cabo mediante la LO 1/2001 de 26 de marzo. Reforma muy concreta, reducida

al procedimiento de elección del Presidente del Gobierno, principalmente en orden a excluir el procedimiento automático y permitir la disolución del Parlamento, disolución limitada al período de la legislatura, es decir, sin abrir una nueva.

Si atendemos a la conflictividad generada en el proceso de su tramitación y aprobación deben destacarse tres leyes. La ley 6/2001 orgánica de universidades, la ley 10/2001 del plan hidrológico nacional, y la ley de estabilidad presupuestaria, a la que nos referiremos al tratar de la financiación autonómica. Conflictividad, por otra parte, de diverso signo, ya que la ley orgánica de universidades tuvo su mayor oposición en las universidades, la ley del plan hidrológico en una Comunidad Autónoma, Aragón, y en parte de otra, las tierras del Ebro de Cataluña, mientras que la ley de estabilidad presupuestaria fue contestada por las Comunidades Autónomas no gobernadas por el PP y por los entes locales.

La LO 6/2001 de Universidades, analizada exclusivamente desde la perspectiva competencial, no parece presentar problemas. Incrementa las competencias autonómicas en esta materia, reconociendo a las Comunidades Autónomas como nuevo ámbito más significativo, la posibilidad de crear un profesorado propio en régimen de contratación laboral que pueda llegar hasta el 49%. Sin entrar a valorar los problemas que puede comportar la puesta en marcha de esta previsión y la gestión del nuevo sistema mixto de profesorado, es evidente que se amplían significativamente las competencias autonómicas.

La ley 10/2001 de 15 de julio del plan hidrológico nacional encontró desde un primer momento una fuerte contestación en la Comunidad Autónoma de Aragón, y generó también un creciente rechazo en las tierras del Ebro de Cataluña. Una vez aprobada parece necesario insistir en la conveniencia de elaborar leyes de este contenido, con un fuerte impacto sobre el equilibrio territorial y que exijan unas inversiones cuantiosas, a través de procedimientos diversos que faciliten llegar a unos mínimos niveles de consenso. En todo caso el problema que plantea la ley citada es básicamente político y no jurídico-competencial, ya que la competencia estatal en la materia parece indiscutible. Seguramente por ello, la oposición a tratado de llevar la batalla al ámbito comunitario.

La ley ha generado a su vez tensiones internas dentro de representantes del PSOE, según representen o no a Comunidades Autónomas favorecidas por el trasvase, y también tensiones a los representantes del PP y CiU en las tierras del Ebro, dada la radicalidad que ha adquirido la protesta en este territorio, cuya población ha visto en el plan hidrológico una nueva muestra de lo que entienden es un trato discriminatorio.

La ley 18/2001 de 12 de diciembre de estabilidad presupuestaria, y la ley orgánica 5/2001 de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, se dictan en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado por el Consejo de Amsterdam en junio de 1997 y de las recomendaciones en el mismo sentido del Consejo europeo de Santa María de Feria de junio del 2000. Dicho Pacto comprometía a los Estados firmantes a perseguir el objetivo a medio de plazo de conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, de forma que el déficit se mantuviera siempre por debajo del 3%. El Gobierno español, con el fin de controlar más estrechamente el endeudamiento de Comunidades Autónomas y

entes locales, aprovechó la directriz para aprobar las dos leyes citadas. En todo caso, el endeudamiento de los entes locales no ofrece datos preocupantes a nivel general, y el endeudamiento de las Comunidades Autónomas es dispar.

La ley 18/2001, por tanto, va más allá de este objetivo comunitario, y con un ámbito de aplicación generalizado (Estado, Comunidades Autónomas, entes locales y otros entes públicos), trata de imponer una situación de estabilidad presupuestaria de equilibrio o superávit. Con este fin regula el procedimiento de aprobación de los presupuestos del Estado y entes locales. En el caso de las entidades locales se les exige un presupuesto sin déficit, que sólo podrá excepcionarse si se presenta un plan económico-financiero para la corrección del déficit. Si dicho plan, a juicio del Ministerio de Hacienda, permitiera corregir el déficit en tres la entidad local podrá ser autorizada a realizar operaciones de crédito y emisión de deuda. La ley ha sido contestada tanto por vulnerar la autonomía local en la medida que recorta su capacidad presupuestaria, como por vulnerar las competencias autonómicas en materia de tutela financiera sobre los entes locales.

La ley orgánica 5/2001 de 13 de diciembre se dictó para aplicar los objetivos antes descritos a las Comunidades Autónomas, al afectar esta aplicación a preceptos de la ley orgánica de financiación autonómica. La ley orgánica 13/2001 exige a las Comunidades Autónomas que adecuen su normativa presupuestaria al objetivo de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, que se acordará en primera instancia en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para cada Comunidad Autónoma. Fijado el objetivo las Comunidades Autónomas deberán aprobar sus presupuestos de acuerdo con el mismo, y en caso contrario deberán aprobar un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para corregir el desajuste en tres años. La autorización de operaciones de crédito y emisión de deuda se condiciona al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Esta ley, dictada al amparo de la competencia estatal del artículo 149,1-14 CE en materia de hacienda general del Estado, fue discutida por las Comunidades Autónomas al entender que vulneraba su autonomía financiera y otorgaba al Consejo de Política Fiscal unas competencias que desbordaban su función de coordinación. Algunas Comunidades Autónomas anunciaron que presentarían recurso de inconstitucionalidad.

Otro conjunto de leyes aprobadas durante el año 2001 tienen importancia por su incidencia en ámbitos competenciales concurrentes o compartidos, sin que su aprobación haya dado lugar a mayores problemas. Así, la ley de pesca marítima del Estado 3/2001, que recogiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia ha fijado las competencias del Estado en materia de pesca marítima (competencia exclusiva) y ordenación del sector pesquero (competencia concurrente).

La ley 6/2001 de modificación del Decreto legislativo en materia de evaluación de impacto ambiental se dicta en ejercicio de la competencia estatal del artículo 149,1-23 y para trasponer internamente las directivas 85/337/CE y 97/11/CE, que modifica parcialmente a la anterior.

La ley 11/2001 de 5 de julio crea la agencia española de seguridad alimentaria, como norma de coordinación amparada competencialmente en el artículo 149,1-16 CE. La ley viene a dar respuesta a una resolución del Congreso de los Diputados de 1999 instando a la creación de un órgano de esta naturaleza y funciones, así como a las exigencias derivadas del libro blanco sobre la seguridad alimentaria de la Comisión europea. De dicho libro blanco se desprende la creación de una Agencia de esta naturaleza a nivel europeo, lo que exige crear órganos semejantes a nivel de cada Estado con el fin de crear una red de cooperación e información europea. En última instancia la creación de este tipo de organismos responden a la preocupación suscitada por casos como el de las vacas locas, que han puesto de relieve la necesidad de encontrar nuevas formas de actuación en garantía de la seguridad alimentaria.

En la misma línea se sitúa la ley 26/2001 de infracciones y sanciones en materia de encefalopatía espongiforme transmisible (antes Dley 8/2001), y diversos Reales Decretos aprobados en la materia en desarrollo de normativa comunitaria (por ejemplo, RD 903/2001 de policía sanitaria y Directiva 2001/10/CE/, RD 764/2001 de intercambios comunitarios y sanidad animal y Directiva 1999/89/CE, RD 747/2001 de alimentación animal y Directiva 1999/29/CE).

Por último, la ley 15/2001 de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, ley dictada en ejercicio de una competencia indistinta, la cultura y el artículo 149,2 CE, aunque tres artículos, 4, 5 y 6, se dictan al amparo del artículo 149,1-13 CE.

La puesta en marcha de la ley de extranjería del año 2000 se ha traducido en algunas normas reglamentarias de carácter organizativo en las que se ha recogido la participación de las Comunidades Autónomas. Así, el RD 344/2001 que crea el Consejo Superior de Política de la Inmigración, dando a cada Comunidad Autónoma un representante, el RD 345/2001 que regula el Observatorio Permanente de la Inmigración, y en donde participan cuatro vocales en representación de las Comunidades Autónomas o el RD 367/2001 sobre composición, competencias y régimen del Foro para la integración social de los inmigrantes, con dos representantes autonómicos.

## Actividad de las Comunidades Autónomas

En un año sin procesos electorales, salvo en Galicia y País Vasco, las Comunidades Autónomas han desarrollado su actividad en un clima de normalidad institucional generalizado, con la única excepción del País Vasco.

El normal desarrollo de la actividad política y administrativa ha sido compatible, además, con algunos cambios significativos en la estructura de los órganos de gobierno de diversas Comunidad Autónoma. Así, el cambio de Presidente en Castilla y León (el Sr. Juan Vicente Herrera Campo sustituye al Sr. Juan José Lucas, que es nombrado Ministro de la Presidencia), la reestructuración del Gobierno en Canarias, que pasa de ser un Gobierno de Coalición entre Coalición Canaria y Partido Popular a ser un Gobierno monocolor de Coalición Canaria con el apoyo externo del Partido Popular, o la situación en Navarra a raíz de la

ruptura del pacto entre UPN y PSN y el establecimiento de un nuevo pacto UPN con CDN.

Del mismo modo, la presentación de tres mociones de censura en los Parlamentos de Canarias, Cataluña y Galicia transcurrió y se resolvió sin mayores problemas.

Como excepción a este clima de normalidad institucional puede citarse la situación de crisis que ha afectado a dos instituciones autonómicas de singular relevancia, la Cámara de Cuentas de las Islas Canarias y la Sindicatura de Cuentas en Cataluña. La trascendencia de sus funciones ha generado conflictos internos de funcionamiento que, por ejemplo en el caso de Cataluña, ha llevado al bloqueo de la institución tras la dimisión de su Presidente y la imposibilidad de elegir uno nuevo por los miembros de la institución. En Aragón se ha modificado la estructura orgánica de la institución, que ha pasado a ser un órgano de carácter unipersonal.

Esta situación de normalidad se ha traducido en una importante actividad normativa. La práctica totalidad de Comunidades Autónomas, con la excepción de Madrid y el País Vasco, aprobaron durante el año 2001 un número muy elevado de leyes.

Este hecho puede deberse a la inexistencia de contiendas electorales (salvo en País Vasco y Galicia) pero también a la reciente reforma de los Estatutos de Autonomía y a los consiguientes procesos de traspasos de servicios. La ampliación competencial provoca la necesidad de regular la intervención en nuevos sectores y fuerza también a reformar diversas instituciones.

La realidad es que se aprueban leyes importantes de carácter institucional (Defensor del pueblo e Instituto de finanzas en Castilla-La Mancha, Cámara de Cuentas en Aragón, Consejo Consultivo en Extremadura o su reforma en La Rioja, así como las reformas de las leyes del Defensor del Pueblo o de la Cámara de Cuentas en Andalucía), así como en diversos ámbitos sectoriales. En este sentido destacan las leyes en materia de Carreteras, Comercio y Consumidores, Farmacias, Sanidad, Suelo y Ordenación del Territorio, Turismo y Vivienda, Voluntariado, Colegios profesionales, ya sea leyes generales o de creación de concretos Colegios, y la creación de los Consejos de lo audiovisual en Madrid y Navarra. Especialmente significativa es la preocupación común en las Comunidades Autónomas insulares por el problema de la saturación turística, lo que les lleva a adoptar reformas legislativas para contener y ordenar el proceso de desarrollo turístico desde una óptica más cercana a los postulados de un desarrollo sostenible.

Dentro de esta actividad legislativa también debe destacarse la preocupación del legislador autonómico por abordar los nuevos problemas de la sociedad, a través de una legislación novedosa cuyo objeto es la regulación de cuestiones de derecho privado. Así, diversas Comunidades Autónomas han aprobado leyes sobre las parejas de hecho, sobre la solución de los conflictos que se susciten dentro de la familia (en este último sentido, la Ley de la Comunidad Valenciana de Mediación Familiar), o sobre la infancia y adolescencia (Aragón). Con una repercusión mediática mucho mayor cabe citar la Ley de Castilla-La Mancha 5/2001

de Prevención de malos tratos y protección de mujeres maltratadas. El anuncio de la publicación del listado de maltratadores generó un amplio debate sobre la constitucionalidad de esta medida.

Finalmente la ley aprobada ha reducido la publicidad a las sentencias condenatorias, con consentimiento de la víctima o en su caso de los perjudicados y en el marco de un informe anual de la Junta de la Cámara autonómica, añadiendo además diversas cautelas previas.

También cabe reseñar como normativa que aborda cuestiones novedosas la Ley gallega sobre el consentimiento informado en materia sanitaria.

En cuanto a la actividad reglamentaria destacan las disposiciones elaboradas en materia de sanidad animal y, en concreto, en aspectos derivados de la problemática generada por la encefalopatía espongiforme bovina y dentro del marco establecido por normativa comunitaria.

De nuevo importa destacar la problemática que en ocasiones suscita la aprobación de leyes estatales cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, las cuales se ven abocadas a poner en marcha políticas públicas para aplicar una norma en cuyo diseño no participaron. Políticas aplicativas que pueden requerir, por otra parte, importantes aportaciones económicas.

Un nuevo ejemplo de esta situación se produjo al inicio del año 2001 cuando debió ponerse en marcha la ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal del menor, aprobada el año 2000 pero que entró en vigor el 13 de enero del 2001. Al elevar de 16 a 18 años la responsabilidad penal, una parte significativa de la población reclusa se debió excarcelar y situar bajo la dependencia de la jurisdicción de menores competencia de las Comunidades Autónomas. Estas reclamaron la compensación de los costes que se les generaban, discrepando Estado y Comunidades Autónomas sobre la cuantificación de los mismos.

Al margen de la producción normativa, especial referencia merece la preocupación manifestada en algunas Comunidades Autónomas por el tema de la población, concretamente en Aragón, Castilla y León y Galicia. En las tres Comunidades se aprecia un proceso constante de despoblación y de fuerte desequilibrio territorial interno, lo que repercute directamente en el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma. Pero a su vez esta realidad poblacional incide en el debate sobre la reforma del sistema de financiación, ya que el índice poblacional es un elemento esencial para el cálculo de la distribución de fondos. Por ello, tratan de impulsarse políticas que ayuden a la recuperación de los niveles de población, y se insiste en el criterio de dispersión poblacional y envejecimiento como criterio que se tenga también en cuenta a los efectos del cálculo de la asignación de recursos financieros.

Por último, cabe reiterar que se mantiene el uso creciente de la figura de los Planes como instrumento de impulso y racionalización de las políticas internas.

## Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Sin duda alguna lo más significativo en la vida de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla durante el año 2001 ha sido la disolución definitiva del fenómeno GIL (sólo dos diputados mantienen su actividad política bajo estas siglas), lo que ha puesto fin a un período convulso en ambas ciudades, para dar paso a gobiernos de concentración que han determinado una situación política estable. Además, el ascenso del PP en los órganos de Gobierno respectivos ha mejorado sensiblemente las relaciones con el Estado y ha permitido estrechar las relaciones entre ambas ciudades.

Otra novedad importante, en esta línea de normalización, ha sido la incorporación de ambas ciudades en el Fondo de Compensación Interterritorial por la LO 7/2001 de 27 de diciembre, sin que ello haya supuesto merma en las aportaciones a las Comunidades Autónomas, ya que se ha incrementado el volumen general del Fondo en la cuantía correspondiente a las dos ciudades.

Por último, debe señalarse que los acontecimientos del 11 de septiembre tuvieron una repercusión muy significativa en la vida ordinaria de las dos ciudades, al convivir en las mismas distintas comunidades culturales y religiosas. Sin negar esta realidad conflictiva, también es cierto que los órganos representativos de los diversos colectivos trataron en todo momento de mantener una convivencia pacífica.

## Administración Local

Tras el Pacto local alcanzado el año 1999, de limitado alcance práctico al no afectar a las competencias autonómicas ni a la financiación local, algunas Comunidades Autónomas optaron por darle mayor contenido a través de reformas internas. En este sentido debe mencionarse el caso de Murcia, donde se formaliza en mayo de 2001 una posición común y unánime en el seno de la organización representativa de los municipios recogida en el documento «Propuestas iniciales» para negociar el Pacto local. Por su parte, Castilla y León también avanza en esta dirección mediante acuerdos de la Consejería y la Federación de Municipios. En La Rioja se acuerda con el Ayuntamiento incluir dentro del Pacto local su estatuto de capitalidad.

Pero sin duda lo más relevante en este tema es el hecho de que al finalizar el año, y dentro de la política del Gobierno favorable a dar por cerrado el proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas, renace la defensa de un nuevo y más ambicioso Pacto local de ámbito estatal, lo que llega a definirse como la «segunda descentralización».

Por lo que hace referencia a reformas organizativas internas en materia local, debe destacarse la institucionalización de los Consells insulars en las Islas Baleares, una vez levantada la suspensión de la ley 8/2000 por Auto del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 2001.

En las Islas Canarias, la ley 8/2001 de 3 de diciembre modificó la regulación

de las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los Cabildos insulares, favoreciendo la técnica de la transferencia de competencias frente a la delegación.

En Aragón se ha avanzado en el proceso de comarcalización. Se han tramitado los procedimientos para crear 20 comarcas, y se han aprobado 8 mediante la correspondiente Ley. Además, se aprobó la ley 23/2001 de 11 de enero que establece la creación y gestión de áreas metropolitanas como entidades locales.

Otros procesos de reforma interna de la Administración local no han dado los resultados esperados. Así, en Cataluña, se presentó el Informe sobre la reforma de la organización local encargado a la Comisión de Expertos. La importancia objetiva del documento no encontró el necesario respaldo político, ya que de forma especial los partidos del Gobierno prefirieron volver a dejar el tema de la reforma de la organización local sobre la mesa.

Como una experiencia de signo contrario, esto es, de carácter centralizador, motivada por razones de mayor eficacia en la prestación del servicio, puede mencionarse el proceso de transferencia de servicios de planificación familiar de 12 municipios a favor de la Administración autonómica.

## Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La nueva composición del Tribunal Constitucional, tras un proceso de renovación accidentado, y la elección de un nuevo Presidente, abre un nuevo período en el funcionamiento de este órgano constitucional que deberá seguirse con atención. Sin que sea posible sacar todavía ninguna conclusión, es un hecho a destacar el que su primera sentencia sobre una controversia competencial comportara un cambio con respecto a una línea jurisprudencial anterior, en el sentido de reducir el alcance de las competencias ejecutivas autonómicas. La STC 235/2001 se aparta del criterio anterior mantenido en la STC 175/1999 con un criterio claramente reductivo de las competencias ejecutivas en materia de policía respecto de las Comunidades Autónomas que poseen policía propias, criterio reductivo que se ampara en una interpretación amplia del título competencial estatal en materia de seguridad pública.

La demora en dictar sentencia se mantiene dentro de unos niveles claramente insatisfactorios, pudiendo situarse la media ponderada en dictar sentencia en unos 7/8 años. Este hecho motiva que en muchas sentencias se comience por reconocer que la resolución impugnada ha sido ya derogada, incluso modificada de forma sucesiva por disposiciones posteriores, planteándose el Tribunal si el conflicto mantiene o no su objeto. Despejada esta cuestión previa, se prosigue en su caso con el examen del conflicto o de la impugnación planteada. En este sentido, las sentencias 45/2001, 98/2001 y 188/2001.

Si atendemos al contenido de las Sentencias, merecen ser destacadas la 188/2001 en materia de ordenación y adjudicación de becas, la 159/2001 en materia de legislación urbanística y autonomía local, y la 164/2001, de nuevo, sobre legislación urbanística.

En la STC 188/2001 el Tribunal Constitucional reiterando doctrina anterior reconoce las competencias ejecutivas autonómicas en materia de ayudas económicas, en este caso becas de educación, pero a su vez reconoce la competencia normativa básica estatal en base al artículo 149,1.1 CE.

La STC 159/2001 destaca por la configuración del alcance del principio de autonomía local, lo que es especialmente importante dado el valor que posee la doctrina del Tribunal Constitucional para fijar el alcance de este principio constitucional, que debe servir de parámetro para enjuiciar tanto leyes estatales como autonómicas. En esta ocasión, y en relación a la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Tribunal reitera la doctrina según la cual la autonomía local exige que, cuanto menos, se de una participación significativa a los entes locales en los procesos decisionales que afectan a su círculo de intereses propios. En concreto, en la aprobación de planes supramunicipales.

La STC 164/2001 incide de nuevo en un conflicto en materia de legislación urbanística, al enjuiciar la ley estatal 61/1998, por lo que el Tribunal Constitucional reitera la doctrina ya sentada en la STC 61/1997 con alguna novedad de relativa importancia. Esta conflictividad podría entenderse ya zanjada, pero el DL 4/2000 que modifica en parte la ley ahora examinada ha permitido abrir de nuevo el conflicto.

Por último, el contenido de la STC 188/2001 antes citada suscita de nuevo la cuestión relativa al carácter formal de la normativa básica. El Tribunal se niega a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por esta cuestión formal, lo que lleva al magistrado Viver i Pi-Sunyer a formular un voto particular en el que pide un claro cambio de rumbo en torno a esta cuestión, señalando que, en caso contrario, «estimo preferible por razones de seguridad jurídica entre otras abandonar expresamente la exigencia de los mencionados requisitos formales». La llamada de atención sobre la necesidad de replantear la doctrina y jurisprudencia sobre el carácter formal de lo básico es digna de tenerse en cuenta, y deberemos estar atentos a la evolución inmediata de esta cuestión.

## Colaboración

La actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha mantenido a lo largo del año 2001 las constantes propias de años anteriores, aunque debe destacarse el sustancial incremento de Convenios publicados de forma oficial. Así, se alcanzó la cifra de 675 Convenios publicados, lo que supone un incremento de más de 150 con respecto al año anterior. Este conjunto de convenios sigue respondiendo al esquema básico de proyectos generales de dimensión multilateral que se concretan bilateralmente. Es decir, sobre un total de 675 Convenios, más del 90% respondían a unos 65 Convenios-marco que fueron luego suscritos bilateralmente. No obstante, también como novedad del año 2001 puede citarse la firma de tres Convenios suscritos de forma multilateral.

Por lo que hace referencia al contenido de los Convenios, también se mantiene la continuidad, siendo los sectores en los que más presente está la actividad convencional los de servicios sociales, agricultura y educación.. Desde esta pers-

pectiva sustantiva merecen destacarse dos Convenios suscritos para hacer frente a problemas de distinto origen, por un lado el firmado para garantizar la aplicación de la ley orgánica sobre responsabilidad penal del menor y, por otro lado, los convenios firmados para dar respuesta a la problemática planteada por la lucha contra la enfermedad de las llamadas vacas locas.

La colaboración entre Comunidades Autónomas sigue a niveles muy bajos, y en el año 2001 no se llegó a formalizar ningún Convenio horizontal de acuerdo con las previsiones del artículo 145,2 CE. Si que han continuado desarrollándose relaciones de colaboración de carácter informal o no formalizadas. Así, deben destacarse el acuerdo alcanzado en Murcia sobre el trazado del AVE por las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, el Protocolo de coordinación en materia sanitaria de 16 de octubre de 2001 firmado por las Comunidades Autónomas de Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León y el Protocolo de intenciones entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalidad de Cataluña sobre la creación del Institutut Ramón Llull para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalanas de 18 de enero de 2001.

También merece destacarse la colaboración transfronteriza, impulsada en buena medida por la finalidad que abre de aprovechar los fondos comunitarios Interreg. Un ejemplo de esta actuación lo encontramos en el Convenio entre la Región Norte Portugal y la Comunidad de Castilla y León con objeto de la gestión de intereses comunes en relación al río Duero.

El recurso a la colaboración entre Comunidades Autónomas ha tenido un episodio negativo con motivo de la puesta en marcha de la radio televisión extremeña. El «Protocolo de Intenciones entre Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura» firmado el 9 de julio por los Presidentes de ambas Comunidades Autónomas, fue paralizado por el Senado al calificar dicho Protocolo como acuerdo de cooperación y exigir la necesidad de someterlo a autorización de las Cortes Generales.

El conflicto, aún no resuelto, se radicalizó con el escrito del Presidente de la Junta de Extremadura dirigido a la Presidenta del Senado amenazando con querrelarse contra los senadores que hubieran votado a favor de la exigencia de autorización, aunque posteriormente se desistiera de esta actuación, y con el acuerdo adoptado en el seno de la Asamblea de Extremadura con posterioridad a la resolución del Senado en el sentido de calificar el Protocolo como convenio de prestación de servicios diverso del acuerdo de cooperación.

## Conflictividad

El nivel de conflictividad a través de los recursos ante el Tribunal Constitucional se ha mantenido en unos niveles cuantitativos similares a los de los últimos años. Destaca el hecho de que tras más de 10 años sin plantear recurso alguno, el Parlamento Vasco ha vuelto al Tribunal Constitucional para impugnar la ley de extranjería.

Por lo que hace referencia a los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas frente a normas estatales, destacan los recursos interpuestos frente a la ley 8/2000 de 22 de diciembre de reforma de la ley de extranjería, recursos en los que se plantean cuestiones no sólo competenciales sino también de vulneración de derechos fundamentales, y el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón frente a la ley 10/2001 de 5 de julio que aprobó el Plan Hidrológico Nacional.

Por lo que se refiere a los recursos interpuestos por el Estado frente a normas autonómicas, cabe destacar la impugnación de dos nuevas leyes de creación de impuestos propios, la ley 16/2000 de 29 de diciembre del impuesto sobre grandes superficies comerciales de Cataluña, y la ley 7/2001 de 23 de abril, sobre el impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento de las Islas Baleares, la llamada Ecotasa.

El recurso en defensa de la autonomía local se ha utilizado en dos nuevas ocasiones. En un caso para impugnar una ley autonómica, la ley 8/1999 de 3 de diciembre de la Generalidad Valenciana que suprimió el área metropolitana de la Horta, y en otro para impugnar la ley estatal 68/1999 de 29 de diciembre de acompañamiento que modifica la ley 6/1998 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones.

Mención especial merece la aplicación que el Tribunal Constitucional ha hecho de su facultad de levantar la suspensión automática de la eficacia de las leyes impugnadas en los casos en que el Estado recurre a lo previsto en el artículo 161,2 de la CE. A lo largo del año 2001 el Tribunal ha levantado en todos los casos, dentro de los cinco meses subsiguientes al recurso, la suspensión automática, al estimar que no procedía dejar sin efecto la expresión de la voluntad popular contenida en la ley autonómica.

El objeto principal de la conflictividad continúa siendo la ley. Este hecho nos lleva a insistir en la observación relativa, a nuestro juicio, al trasfondo metajurídico que en muchas ocasiones subyace a la controversia competencial. Creemos que puede sostenerse que la oposición política en las Cortes y en los Parlamentos autonómicos ha encontrado en el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley aprobada por la mayoría que apoya al Gobierno de turno una forma de hacer más visible su función opositora, sin perjuicio de las razones jurídicas que puedan existir.

Este carácter metajurídico se refleja también en los datos relativos a quién interpone el recurso o frente a qué disposiciones se recurre. En este sentido no es de extrañar que la Comunidad Autónoma que más recursos interpuesto en el año 2001 sea Aragón, seguida de Andalucía, mientras que la actividad impugnatoria del Estado tiene como principales destinatarias a las Comunidades Autónomas de Aragón e Islas Baleares.

Por último, una mención especial merece el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados socialistas y de izquierda unida frente a la ley del suelo de la Comunidad Autónoma de Murcia. Más allá de la cuestión de fondo que impulsa el recurso, fundamentalmente la desclasificación que impone la ley de una extensión importante de superficie hoy calificada como espacio protegido,

nos importa destacar el hecho de que sean diputados del Parlamento estatal los que deban impugnar una ley autonómica. La falta de legitimación de los diputados del propio Parlamento autonómico para impugnar las leyes del mismo pone de relieve una vez más su disfuncionalidad.

Al margen de la conflictividad formalizada a través de los recursos, la aprobación del Plan Hidrológico Nacional ha generado una notable conflictividad manifestada en diversas direcciones. Por un lado entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado, por otro lado dentro de alguna Comunidad Autónoma (caso de Cataluña y la posición de las Tierras del Ebro) y en menor grado entre Comunidades Autónomas, pues lo cierto es que estas últimas tensiones se han mantenido dentro de niveles razonables. Por otro lado, la aprobación del PHN ha colocado en difícil situación a algunos representantes políticos. Así, los diputados socialistas por la Región de Murcia se vieron sometidos a la tensión provocada por las posiciones encontradas entre las que debían optar, el interés del partido al que pertenecían y el de la Región de la que provenían.

Los problemas derivados de la normativa fiscal del País Vasco y Navarra y su incidencia en Comunidades Autónomas limítrofes, particularmente en La Rioja, han encontrado nuevas respuestas desde las instancias comunitarias. Así, la Comisión Europea declaró el 11 de julio de 2001 que los regímenes fiscales especiales vigentes desde 1996 en los Territorios Históricos del País Vasco y en Navarra, hasta la «paz fiscal» de enero de 2000, eran contrarios a derecho, decisión que reitera el 20 de diciembre de 2001 en relación a los regímenes fiscales de los Territorios Históricos en vigor entre 1993 y 1995. El recurso interpuesto frente a estas decisiones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea traslada el conflicto a la resolución judicial.

La utilización de los órganos mixtos (Comisiones bilaterales, Junta de Cooperación de Navarra) como instrumento para la resolución preventiva de conflictos ha dado sus frutos en algunas ocasiones. Merece destacarse como ejemplo positivo la actuación de la Junta de Cooperación prevista en la Ley de Mejoramiento del Fuero de Navarra. Fruto de la actividad de la Junta de Cooperación de la Ley Foral 8/2001 modifica diversos preceptos de la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades en orden a las denominadas vacaciones fiscales, lo que permite retirar el recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, la Ley Foral 9/2001 de 3 de mayo modifica diversos artículos de la Ley 12/2000 de 16 de noviembre de atención farmacéutica, evitando también el conflicto ante el Tribunal Constitucional.



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

### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

*Eliseo Aja*

Este año las normas del Estado más interesantes no se me comentan en este apartado: La única reforma de un Estatuto de Autonomía, el de Navarra, se analiza lógicamente en el informe de esta Comunidad Autónoma. Tampoco corresponde tratar aquí las variadas e importantes reformas de la financiación (modificación de la LOFCA, del Fondo de Compensación, ley de estabilidad presupuestaria, etc.) porque se estudian en apartado especializado correspondiente. Por último, también tienen tradicionalmente un tratamiento específico las normas sobre colaboración y las que derivan de la UE, aunque en ocasiones se mencionen, que se estudian sistemáticamente en sus lugares correspondientes.

#### Leyes Orgánicas

La *Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza*, que modifica el Tratado de la Unión Europea y los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001, se inscribe en el proceso iniciado por el Tratado de Amsterdam con el fin de preparar las instituciones de la Unión Europea para funcionar en una Unión ampliada. El nuevo Tratado introduce modificaciones que afectan principalmente a la composición y funcionamiento de las instituciones de la Unión, al sistema jurisdiccional, la seguridad y defensa, la cooperación judicial penal y aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La prestación del consentimiento del Estado para ratificar el Tratado de Niza debe ser autorizada mediante Ley Orgánica, de acuerdo con lo previsto en el art. 93 de la Constitución (cuando se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución), al igual que sucedió en el caso de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y la ratificación del Acta Única Europea y de los Tratados de Maastricht y Amsterdam.

A partir del 1 de enero de 2005, entrará en vigor una reponderación de los votos atribuidos a cada Estado miembro en el Consejo, que tiene más en cuenta el factor demográfico, y nuevas reglas para determinar la mayoría cualificada. El Tratado establece una nueva composición de la Comisión, que también entrará en vigor a partir del año 2005, y que refuerza considerablemente las competencias del Presidente, aunque ésta y otras previsiones semejantes dependen claramente de las reformas institucionales que se han abierto a la discusión justamente a partir de la cumbre de Niza (en la cumbre de Laaken se decidió la convocatoria de una Convención para el estudio de una futura Constitución). El nuevo Tratado introduce también modificaciones relativas a la composición y organización del

Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones con vistas a la ampliación.

El sistema jurisdiccional de la Unión es objeto de una profunda reforma, de modo que el Tribunal de Justicia será el competente para conocer con carácter general los recursos prejudiciales y el garante de la unidad de la interpretación y aplicación del Derecho comunitario, mientras que el Tribunal de Primera Instancia será juez de Derecho común en materia de recursos directos. Se crean asimismo salas jurisdiccionales que conocerán de contenciosos muy especializados.

Por otra parte, se modifica muy parcialmente el proceso de decisiones ya que veintisiete disposiciones pasan íntegra o parcialmente de la unanimidad a la mayoría cualificada, y varias de éstas se regirán en adelante por el procedimiento de codecisión. También se facilita el recurso a la cooperación reforzada en el ámbito del primer y del tercer pilar, y se abre la posibilidad de instaurarlas en el campo de la política exterior y de seguridad común.

La *Ley Orgánica 4/2001 reguladora del derecho de petición* contiene el desarrollo de este derecho fundamental reconocido en el art. 29 de la Constitución que hasta ahora no había sido regulado en democracia, de manera que se mantenía la vigencia de la ley de 1960. La nueva ley se hace eco de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su Sentencia 242/1993, de 14 de julio. El derecho se extiende a toda persona natural o jurídica, aunque el 29 CE se refiere a los «españoles», pero ya en otros derechos se ha producido una extensión significativa a los extranjeros (por ejemplo, en el 19 CE, libertad de circulación y elección de residencia), que también aquí puede ser relevante justamente por la estrechez de las vías de participación política prevista para los extranjeros.

Limitándonos a los aspectos relacionados con las CCAA hay que señalar que todas sus instituciones y autoridades pueden ser destinatarios de la petición, en el ámbito de la competencia que les corresponda, y que si el órgano destinatario no es el competente él mismo deberá remitirla al que lo sea en el plazo de diez días. Los Parlamentos, en aplicación de su autonomía, aplicarán el régimen que hayan introducido los respectivos reglamentos parlamentarios, que normalmente han regulado la materia desde hace muchos años y en ocasiones con cierta imaginación. Por esto, no tiene mucho sentido que la DA primera fuerce a los reglamentos de los Parlamentos autonómicos a recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si lo consideran oportuno, así como la posible conversión en petición de una iniciativa legislativa popular que haya resultado inadmitida, extremo que mas bien refleja la escasa importancia que se concede a la iniciativa legislativa popular. También se excluye de la aplicación de la ley el régimen de las quejas que se dirijan al Defensor del Pueblo y las figuras equivalentes de las CCAA.

Un artículo de la ley regula el posible uso de las lenguas cooficiales en las CCAA no sólo para dirigirse a las instituciones autonómicas sino también a los organismos vinculados con la administración central del Estado o dependientes de ella, así como el derecho a obtener respuesta en la lengua de su elección, con sujeción en todo caso a la normativa autonómica o local aplicable. En estos supuestos la institución o administración deberá traducir al castellano los docu-

mentos que deban surtir efecto fuera del territorio de la CA, así como los dirigidos a los interesados que lo soliciten expresamente; no será precisa la traducción cuando los documentos redactados en una lengua cooficial distinta del castellano deban producir efectos en su territorio.

*La Ley Orgánica 6/2001 de Universidades* ha sido una de las más polémicas en su tramitación, destacando quizás entre las críticas la posición mayoritaria de los Rectores. Al renunciar a una valoración general y limitarnos además a los aspectos más relacionados con el sistema autonómico, pueden formularse algunas opiniones menos polémicas. Ciertamente la competencia en materia educativa exige que el Estado se limite a la legislación básica y la presente ley contiene algunas regulaciones concretas y, sobre todo, excesivas remisiones a los reglamentos gubernamentales, aunque también es verdad que las Comunidades Autónomas incrementan sus competencias, muy especialmente en relación con el profesorado y, en concreto, como la posibilidad de configurar una gran parte (hasta el 49%) del profesorado de sus Universidades a través de la contratación. Sin embargo ni existe una justificación clara de esta opción, al margen de suscitar el apoyo parlamentario de CiU, ni se ve muy claro la futura coexistencia de un doble tipo de profesorado, con iguales funciones –lógicamente– y en cambio diferente régimen jurídico y distinta remuneración. Tampoco parece despejado el campo de su regulación, porque al tratarse de contratación laboral, la legislación –incluido los reglamentos ejecutivos– es competencia estatal; lo cual aún justifica menos la existencia de diferencias entre CCAA, aunque la propia existencia de este profesorado contratado supone *per se* una ruptura de los cuerpos nacionales, si se puede decir que éstos aún existían. Una cuestión competencial derivada de otra sustantiva más importante puede formularse así: las Universidades de la Iglesia no precisan ley de la CA para su creación, como necesitan todas las demás, excepción que parece una interpretación excesiva de la colaboración Iglesia-Estado, pero en todo caso supone una disminución relativa de los poderes de la CA que intervin-drá en todas las autorizaciones de nuevas Universidades salvo las que pertenezcan a la Iglesia. Seguramente el aspecto competencial del problema no es el más importante pero es el que corresponde aquí con mayor claridad.

La colaboración entre el Estado, las CCAA y las propias Universidades se encomienda al Consejo de Coordinación Universitaria, que recibe una amplia regulación en la ley. Lo integran el Ministro, los Consejeros competentes de las CCAA, los Rectores de las Universidades y 21 miembros designados por el Gobierno, el Congreso y el Senado. Hay además una Comisión de Coordinación que formada por los Consejeros de las CCAA, forma que parece más adecuada a la colaboración del Estado autonómico, y existirán otras formas de colaboración sectorial, como en materia de controles de calidad.

## Leyes Ordinarias

*La Ley 3/2001 de Pesca marítima del Estado* es tan importante como compleja, seguramente porque –como dice su exposición de motivos– en torno a la pesca se entremezclan una serie de subsectores que responden a diferentes títulos competenciales, difíciles de separar en su regulación, y además la interven-

ción del derecho comunitario aumenta espectacularmente, así como, en menor medida, la presencia del Derecho internacional persiguiendo una gestión responsable de los recursos pesqueros.

La ley, insistiendo en que se basa en la doctrina del Tribunal Constitucional, distingue claramente entre los títulos competenciales de pesca marítima (exclusiva del Estado) y ordenación del sector pesquero (bases del Estado y desarrollo legislativo y ejecución de las CCAA), a los que dedica respectivamente los dos primeros Títulos; el primer sector es regulado muy ampliamente y también el segundo parece muy ocupado por la normativa estatal, que disciplina la dimensión de la flota pesquera y la formación de los profesionales, las actividades de los armadores en países terceros, la composición y funcionamiento de las Cofradías de Pescadores, el puerto base de cada buque y su modificación y el papel de las Lonjas en cuanto lugar habitual de la primera venta, que condiciona la posterior comercialización del pescado.

En el Título III se aborda la actividad comercial de los productos de la pesca, con la presencia de títulos competenciales diversos: bases y coordinación de la actividad económica y comercio exterior para la importación, por parte del Estado. La ley parece justificar el intervencionismo de la legislación estatal en la eficacia de prohibir comercializar las especies pequeñas para prevenir las capturas ilegales, aunque este argumento parece finalista y poco sólido. En los Títulos restantes la ley regula la investigación pesquera y oceanográfica (que remite esencialmente a la legislación de investigación del Estado), el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros y la potestad sancionadora, que resulta muy relevante porque las normas de la UE imponen a los Estados miembros velar por el cumplimiento de la normativa comunitaria en sus aguas, tanto de sus buques como de otros Estados miembros y países terceros, a la vez que impone a los Estados miembros velar por la actividad pesquera de sus buques en todas las aguas, incluida la alta mar. De acuerdo con ello, la Ley viene a establecer, de una parte, el ámbito competencial propio y exclusivo del Estado, referido a las infracciones y sanciones en materia de pesca marítima y, de otra, las normas básicas para definir un marco unitario de infracciones y sanciones en materia de ordenación del sector y comercialización de productos pesqueros, marco dirigido a asegurar de manera homogénea y en condiciones de igualdad, el ejercicio de las competencias sancionadoras de las CCAA.

La *Ley 6/2001 de modificación del Decreto legislativo de evaluación del impacto ambiental* ha venido impuesta por tres razones principales. La primera fue que el Decreto legislativo incorporó al derecho estatal la Directiva 85/337/CEE a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de forma inadecuada, y la Comisión Europea interpuso demanda ante el Tribunal de Justicia. La segunda tuvo su origen en que además el decreto legislativo fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por invasión de las competencias autonómicas, lo que ha sido resuelto en la polémica STC 13/1998. Y la tercera consiste en que la directiva citada ha sido modificada por la Directiva 97/11/CE y la Comisión ha presentado una nueva demanda contra España, en este caso por no haber traspuesto la directiva comunitaria al ordenamiento español en el plazo adecuado. Estos motivos indujeron al Gobierno a modificar el Decreto legislativo mencio-

nado mediante la aprobación de Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, que tras su tramitación como proyecto de ley se ha convertido en la ley que comentamos, destacando la incorporación del régimen sancionador que no estaba previsto en la norma gubernamental.

La evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente representa el instrumento jurídico que mejor integra el impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, en consonancia con lo que establece el actual art. 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según el cual las exigencias de la protección del medio ambiente deben incluirse en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad, con el objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Con posterioridad, la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, ha introducido diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación. El principal objetivo de estas modificaciones, en línea con la jurisprudencia comunitaria establecida del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es eliminar las incertidumbres existentes sobre el alcance de la transposición del denominado anexo II, al confirmar que los Estados no pueden eximir por anticipado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el citado anexo. Por dicha razón, de no establecerse, respecto a los mismos, umbrales o criterios que permitan conocer a priori si es o no necesaria la mencionada evaluación, su determinación debe hacerse mediante un estudio caso por caso.

La *Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional* ha sido sin duda la norma más polémica del año y resulta difícil resumir en pocas líneas una ley que ha sido objeto, y aún lo es, de debates tan encendidos. Por eso mismo, casi lo único que puede indicarse aquí es la conveniencia de elaborar estas leyes con procedimientos distintos, que permitan al menos un cierto grado de consenso. Desde luego el problema es político y no jurídico-competencial porque la decisión corresponde al Estado al transcurrir el Ebro por varias CCAA, aunque en cada una de ellas la población pueda considerarlo como suyo.

Nadie duda que el agua es un recurso natural y que su disponibilidad debe ser objeto de una adecuada planificación que posibilite su uso racional en armonía con el medio ambiente. También es general la idea de que se trata de un recurso escaso y marcado por graves desequilibrios hídricos debidos a su irregular distribución en España. La cuestión justamente consistiría en saber cuál es la planificación más adecuada, si la incluida en la ley que aprueba el Plan Hidrológico Nacional o la sostenida por la oposición a él. El Plan se basa en la realización de una gigantesca acequia de casi 850 kilómetros de longitud, para que el agua pueda llegar hasta Murcia y Almería, así como la construcción de 112 embalses y 36 desaladoras. Junto al volumen de inversiones necesario para semejante plan, la crítica se centra en los inconvenientes que esas construcciones masivas presentan para el medio ambiente así como la pérdida de agua que suponen y en el acrecentamiento del desequilibrio económicosocial que supone el traslado del agua a regiones que ya poseen los niveles más altos de renta.

El papel coordinador del Plan Hidrológico Nacional respecto a los Planes Hidrológicos de cuenca se limita conscientemente, según el legislador, a aquellas cuestiones que no han sido tratadas por los mismos o que lo han sido de manera insuficiente o con soluciones incoherentes entre sí, y que, por ser de interés general, exigen respuestas homogéneas a nivel nacional. Por ello, la Ley del Plan Hidrológico Nacional fija los elementos básicos de coordinación de los Planes Hidrológicos de cuenca y remite a un posterior desarrollo normativo el establecimiento de los criterios técnicos y metodológicos que deberán tenerse en cuenta en la futura revisión de los mismos.

La propia ley señala que la regulación de las transferencias se ha limitado a aquellos supuestos justificados en poderosos motivos de interés general, que responden a situaciones de carencias estructurales acreditadas en el tiempo, que sólo se realizarán transferencias cuando estén cubiertas las necesidades de regantes y consumidores del agua del Ebro y que se pondrá en marcha un Plan Integral del Delta del Ebro para corregir los desequilibrios económicos. Además se alega que el Plan Hidrológico Nacional contempla medidas distintas a las transferencias para la optimización de los recursos hídricos. En este sentido, el Plan fomenta la obtención de recursos alternativos como son los procedentes de la desalación de aguas de mar y salobres; de la reutilización y de la depuración de aguas residuales; de la canalización y escorrentía del agua de lluvia; de la reposición artificial de aguas subterráneas, y los programas I + D en estos y otros ámbitos, también forman parte del contenido del Plan.

Especial entidad cobra en el marco de la presente Ley la regulación del régimen económico-financiero de las transferencias. El mismo se rige por los principios de recuperación de costes en línea con lo establecido por la Directiva marco de Aguas, así como el principio de solidaridad, promoviendo un desarrollo conjunto de las cuencas cedentes y receptoras, a través del establecimiento de un tributo ecológico que prevé una cuota destinada a compensar ambientalmente a la cuenca cedente.

La Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria pretende responder a la complejidad del concepto de seguridad alimenticia y nace en concreto a partir de la resolución aprobada por el Congreso de los Diputados en junio de 1999, instando al Gobierno a la constitución de una Agencia Española para la Seguridad Alimentaria. Pero sin duda también responde a que en diciembre de 1999, la Comisión Europea presentó una propuesta que dio lugar al Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria, contemplando entre otras medidas, la creación de una Autoridad Europea en la materia, que deberá encontrar su correspondencia en la creación de organismos análogos, constituyéndose entre todos ellos una red de cooperación e intercambio de información, bajo la coordinación de dicha Autoridad Europea. Así la creación de la Agencia responde a los mismos objetivos que han dado o están dando lugar a la creación de este tipo de organismos en otros estados de la Unión Europea y a la propia Autoridad comunitaria.

La Agencia debe impulsar la cooperación de todas las Administraciones públicas competentes, constituyéndose en centro de referencia en el análisis de riesgos alimentarios. La Agencia tendrá el carácter de Organismo autónomo, de

acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, como vía para promover una mayor operatividad y compatibilidad con el marco competencial vigente, adscribiéndose al Ministerio de Sanidad y Consumo. Dicha adscripción presupone la colaboración de los distintos Departamentos ministeriales en el ámbito de sus respectivas competencias, así como de las demás Administraciones públicas y de los sectores interesados, contando con la colaboración de las asociaciones de consumidores y usuarios.

La presente Ley se dicta al amparo del art. 149.1.16<sup>a</sup> CE relativo a las bases y coordinación general de la sanidad. Pero cabe plantearse si la participación de las CCAA es suficiente, teniendo en cuenta la importancia de sus competencias hasta el momento. La presencia más relevante esta en el Consejo de Dirección, que es el órgano rector de la Agencia. Cuatro miembros designados por las Comunidades Autónomas figuran junto al Presidente, los Vicepresidentes, los cuatro miembros nombrados por el Gobierno de la Nación a propuesta de los Ministros de Sanidad y Consumo, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente, así como del de Ciencia y Tecnología, los dos miembros designados por las entidades locales a propuesta de la asociación de entidades locales con mayor implantación en España y dos miembros, nombrados uno a propuesta del Consejo de Consumidores y Usuarios y otro a propuesta de las organizaciones económicas más representativas de los sectores afectados. El Presidente será nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento de Sanidad y Consumo, y se podrán nombrar hasta dos Vicepresidentes en la forma que reglamentariamente se determine.

La Comisión Institucional es el órgano de la Agencia encargado de establecer mecanismos eficaces de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria. La Comisión Institucional estará compuesta por un representante del Ministerio de Sanidad y Consumo, otro del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, otro del Ministerio de Medio Ambiente, otro del Ministerio de Ciencia y Tecnología y un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como cuatro representantes de las entidades locales, designados por la asociación de ámbito estatal de mayor implantación.

La Ley 15/2001 de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual considera, desde primeras líneas de la exposición de motivos, que la creación cinematográfica y audiovisual es parte destacada de la cultura y que el cine presenta en la sociedad actual una dimensión cultural de primera magnitud, también como proyección de nuestro país en el exterior y, en consecuencia, la presente ley desarrolla actividades de fomento y promoción de la cinematografía y del sector audiovisual, respondiendo a las oportunidades que ofrece la tecnología. Se califica además como uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento, incluyendo la creación de puestos de trabajo. Con semejante discurso parece que las CCAA debieran tener un gran protagonismo pero no sucede así, porque la ley se propone dar una normativa integral de fomento y promoción a la cinematografía y al sector audiovisual, donde las CCAA no aparecen, aunque se repita formalmente que todo ello es sin perjuicio

de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de cultura y las que, en su caso, les correspondan en orden a la industria y comercio interior. Durante tantos años se ha entendido que la cultura en castellano corresponde al Estado y sólo la realizada en catalán, vasco y gallego a las CCAA que en circunstancias como las presentes las CCAA parecen no existir.

La competencia para dictar los arts. 4, 5 y 6 de la presente Ley se ampara en lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, optándose por el modelo de gestión que se contiene en los citados artículos para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, basadas principalmente en criterios objetivos, con el fin de garantizar un cine más competitivo, y para asegurar –se dice– las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional. El resto de la Ley se dicta al amparo del art. 149.2 de la Constitución.

La libertad de distribución cinematográfica es compatible con el mantenimiento de medidas de protección al sector del cine y a la industria audiovisual, «industria cultural por excelencia», según se describe en la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 12 de febrero de 2001, sobre las ayudas al sector del cine y al sector audiovisual, que establece, asimismo, que «las ayudas nacionales al sector del cine y al sector audiovisual constituyen uno de los medios principales para garantizar la diversidad cultural». Por todo ello, la presente Ley posibilita ayudas específicas a la producción, a la promoción y a la distribución de las obras audiovisuales en una lengua oficial española propia de una Comunidad Autónoma.

Escarbando por el articulado las menciones a las CCAA, se encuentra también la nacionalidad española de las obras cinematográficas y audiovisuales que incluyen a las películas que tengan su versión original en castellano o cualquiera de las demás lenguas oficiales españolas. El art. 4 indica que el Gobierno establecerá, dentro de los límites presupuestarios aprobados en cada ejercicio, medidas de fomento para la producción de películas, para la realización de coproducciones que reúnan las condiciones que se estipulen reglamentariamente, mediante el acceso al crédito, ayudas y subvenciones, medidas de apoyo fiscal y mecenazgo, promoción y difusión en el exterior e interior y convenios de cooperación, así como el fomento de la producción independiente con incentivos específicos y medidas que faciliten su competitividad; igualmente podrá establecer ayudas a la formación de los profesionales que prestan sus servicios en la producción de obras y grabaciones, así como premios en reconocimiento de una trayectoria profesional. Todo ello el gobierno central.

La ley aborda también el fomento de la producción cinematográfica, por la concesión anual de ayudas a empresas productoras para la amortización del coste de producción de las películas, teniendo en cuenta criterios objetivos de carácter automático, como la aceptación de los espectadores en el período de proyección en salas de exhibición cinematográfica, y reglamentariamente podrán establecerse ayudas a las empresas productoras para la promoción de la cinematografía española y las obras audiovisuales en España y en otros países. Asimismo, podrán acordarse ayudas complementarias específicas a la promoción y distri-

bución de películas en alguna lengua oficial española propia de una Comunidad Autónoma.

Respecto a la cuota de pantalla se pretende que al concluir cada año natural se haya observado la proporción de un día como mínimo de obra cinematográfica comunitaria por cada tres días de exhibición de películas de terceros países en versión doblada a cualquier lengua oficial española. Aunque esta proporción pueda parecer abusiva (tres días de exhibición de películas norteamericanas por uno de españolas) ni siquiera suele respetarse y las grandes distribuidoras americanas fuerzan una presencia mayor o incluso introducen como comunitarias películas realizadas en Estados Unidos, como ha mostrado la última polémica en torno a «Harry Potter y la piedra filosofal», que está llevando a cuestionar todo el planteamiento alcanzado con la ley. La ley atribuye al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, o en su caso a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, la misión de velar por la libre competencia en la producción, distribución y exhibición cinematográfica y a estos efectos pondrá en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia o, cuando corresponda, de los órganos autonómicos de defensa de la competencia, los actos, acuerdos, prácticas o conductas de los que pudiera tener noticia en el ejercicio de sus atribuciones y que presenten indicios de resultar contrarios a la legislación vigente de defensa de la competencia, pero la realidad de un mercado cautivo reduce la efectividad de todas estas previsiones.

El Registro administrativo de empresas cinematográficas y audiovisuales dependiente del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales deberá coordinarse a efectos de unidades de inscripción con los que, en uso de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas. Estarán obligadas a inscribirse en el correspondiente Registro las empresas con personalidad física o jurídica que realicen las actividades de producción, distribución, laboratorios, estudios de rodaje y doblaje, material audiovisual y las demás conexas que se determinen, así como las personas o entidades titulares de salas de exhibición.

La *Ley 19/2001 de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial* tiene como principal interés para las CCAA su participación en el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, regulada en el art. 8.4. El Pleno es el órgano colegiado presidido por el Ministro del Interior con representación ponderada de las distintas Administraciones públicas, así como de las diversas organizaciones profesionales, económicas y sociales, y de consumidores y usuarios.

Su composición se determinará reglamentariamente, dentro de los siguientes límites: diecinueve miembros con voz y voto que representarán a la Administración General del Estado; diecinueve miembros con voz y voto que representarán a las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; diecinueve miembros con voz y voto que representarán a la Administración Local y veintisiete miembros con voz y voto que representarán a las organizaciones a que se refiere el párrafo anterior.

Si en general son los delegados y subdelegados del Gobierno los que imponen las sanciones que corresponden a la administración central, lógicamente, en

las CCAA que tienen transferidas las competencias ejecutivas en la materia son los órganos autonómicos paralelos los que ejercen tal función.

El *Real Decreto Legislativo 1/2001 que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* ha sido realizado por el gobierno en virtud de la disposición final segunda de la Ley 46/1999, de Aguas, en la redacción dada por la Ley 6 /2001, de Evaluación de Impacto Ambiental, que autoriza al Gobierno para que, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, dicte un Real Decreto Legislativo en el que se refunda y adapte la normativa legal existente en materia de aguas.

Para ello, se hace preciso incorporar las modificaciones que se introducen en el texto de la Ley de Aguas por la propia Ley 46/1999 y por la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, en la que se estiman parcialmente tanto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley, como el conflicto positivo de competencias planteado contra determinados preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, así como otras reformas introducidas por distintas leyes, varias de ellas, de acompañamiento, que se citan en la exposición de motivos. Por otra parte, y a pesar de su rango legal, no se ha entendido adecuado incluir en el texto refundido, el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas porque ocasionaría importantes disfunciones desde el punto de vista de la técnica legislativa.

El *Real Decreto-ley 8/2001* que se acabó convirtiendo en *Ley 26/2001* por la que se establece el sistema de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiiformes transmisibles se aprobó porque una epidemia tan seria y específica no encontraban técnicas adecuadas de sanción en las normas generales existentes para la protección de los consumidores y usuarios ni tampoco en el sector de la sanidad animal. La norma se ampara en las competencias estatales del 149.1.1º y 149.1.16º CE, aunque en la lucha contra la epidemia de las vacas locas generadora de una normativa importante no han surgido conflictos competenciales, como ya se ponía de relieve el año pasado, aunque quizás ausencia de conflictos no resulte sinónimo de ausencia de problemas.

## Los reglamentos

Efectivamente el año pasado, al aparecer el peligro de extensión de la encefalopatía espongiiforme, tras un primer momento de confusión estatal sobre las competencias que le correspondían, se impuso una sensata colaboración entre el Estado y las CCAA representado en particular en los efectos generales de los laboratorios de referencia. La enfermedad ha seguido ocupando a los poderes públicos durante este año y como muestra el RD 3454/2000 extiende el programa integral coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías que había sido aprobado por el RD 3454/2000, a la obligación de destruir el cráneo y la columna vertebral de los animales. El debate principal parece centrarse en la aplicación muy deficiente de los controles en un primer periodo y en las grandes diferencias a continuación que se observan entre las CCAA que realizan los análisis de los

animales. En casos como éstos se encuentra justamente a faltar la aplicación homogénea de las normas impuesta por el Estado si algunas CCAA, como explican los diarios, realizan porcentajes insuficientes de control.

Después de grandes polémicas se ha aprobado sin problemas el RD 3473/2000 que establece las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria. Su fundamento se haya en la LOGSE que encarga al Gobierno fijar los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, para garantizar una formación común y en definitiva la validez de los títulos. Se modifican reglamentos de 1991 y 1995 porque se considera que debe modificarse la atención que se presta a las diferentes materias, que anexos extensos recogen también las horas lectivas que les corresponden.

El RD 408/2001 aprueba el Plan de Evaluación de Calidad de las Universidades a iniciativa del Consejo de Universidades. Se pretende generalizar los órganos de control de calidad en las CCAA, con la condición de que sean independientes de la propia Universidad y también del gobierno autonómico, para crear una red que coordine a todos. El Consejo de Universidades coordinará e impulsará el plan y se prevén convenios entre las CCAA y el Ministerio para impulsar este Plan general.

Como consecuencia del cambio legislativo del año pasado en inmigración se produce un importante desarrollo reglamentario. Se aprueba *el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre*, pero también puede considerarse desarrollo de la ley el *Real Decreto 344/2001, 4 de abril que regula el Consejo Superior de Política de Inmigración* y el *RD 345/2001 que regula el Observatorio Permanente de la Inmigración*. Con un rango inferior la Resolución de 17 de abril de 2001 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dispone la publicación del llamado Plan Greco, que pretende aparecer como el gran programa del Gobierno que reúne las políticas públicas en materia de inmigración. También con rango reglamentario aparece el *RD 142/2001, de 16 de febrero, que establece los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria 4ª de la LO 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

El RD 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre resulta de notable complejidad y junto al reglamento de ley incluye varias disposiciones sobre futuros Estatutos de los Centros de Migraciones de Ceuta y Melilla, la aplicación de la figura del retorno a las expulsiones que se realicen a países con convenio sobre readmisión, entre otras. La entrada en vigor se fija para el 1 de agosto, que se convirtió por ello en fecha límite para última regularización realizada por el Gobierno sin publicación del correspondiente decreto.

En el texto del reglamento se podrían destacar múltiples cuestiones a lo largo

de sus 147 artículos, en ocasiones muy extensos, pero destaca especialmente la ausencia de concreciones –en principio correcta– sobre los derechos reconocidos por la ley, la reducción del papel de las CCAA en la determinación del contingente anual, la separación de la ley en la regulación del permiso de trabajo y la aparición de los Centros de Migraciones con una importancia insospechada en la ley.

El Real Decreto 344/2001, 4 de abril que regula el Consejo Superior de Política de Inmigración, le dedica la calificación, en el Preámbulo, de «órgano de diálogo y participación del conjunto de las administraciones...» a partir de la idea de que las CCAA y Ayuntamientos tienen competencias (sanidad, servicios sociales...) que afectan a la integración social. No está claro si la definición de su naturaleza jurídica como «órgano de coordinación y cooperación» implica un significado preciso. En todo caso está compuesto por un Presidente y un Vicepresidente, 17 representantes del Gobierno central, con rango de director general, 17 representantes de las CCAA, más los de Ceuta y Melilla y 10 representantes de las Entidades Locales, designados por la asociación de mayor implantación.

Entre sus funciones aparecen expresiones tan genéricas como servir de cauce de colaboración y comunicación, intercambiar información y asistencia y formular propuestas, recabar información de los agentes sociales, emitir informe sobre el contingente anual de mano de obra, realizar análisis de las propuestas que se reciban, el seguimiento y evaluación de materias tratadas en Conferencias Sectoriales, la aprobación de las normas de régimen interno y las demás que se consideren convenientes.

Las normas de funcionamiento tampoco reducen la ambigüedad: dos reuniones anuales, adopción de los acuerdos por mayoría simple de los miembros presentes y posibilidad de constituir comisiones o grupos de trabajo integrados por expertos de las administraciones o ajenos a las mismas. La DA 2ª crea dos Subcomisiones de cooperación, dentro de las Comisiones Bilaterales de Cooperación para analizar los efectos de los permisos de residencia y trabajo.

La presencia de las CCAA está prevista también en el Observatorio Permanente de la Inmigración y en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, pero en ambos casos se trata de una presencia modesta (4 representantes en el primero, 2 en el segundo) y sobre todo queda por ver lo que pueden dar de sí estos organismos que presentan escasa distancia del gobierno. La aprobación del Plan Greco tiene un sentido opuesto, porque si bien las CCAA apenas aparecen en las múltiples medidas que contiene no hay duda que sus previsiones afectarán de forma notable a la presencia y la regularidad de los inmigrantes y en consecuencia a muchos servicios que las CCAA deberán prestar. El Plan es un amasijo de retórica y realismo, pero en definitiva viene a anunciar un cambio sustancial de la política de inmigración. A diferencia de los años anteriores, la inmigración se canalizará por los contingentes anuales, desde sus países de origen y toda la dialéctica de inmigrante irregular que busca la regularización desde aquí tenderá a desaparecer.

Un año más los trasposos alcanzan protagonismo, no sólo por su número y volumen sino porque este año se ha culminado, en términos generales, las trans-

ferencias que derivaban de los Pactos Autonómicos de 1992, al traspasarse los medios del INSALUD a las 10 CCAA que aún no los tenían. Efectivamente, tras negociaciones difíciles hasta el final, los Reales Decretos que llevan los números comprendidos entre el 1471/2001 y 1480/2001 realizan el traspaso de medios correspondientes a la competencia sanitaria a las CCAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León, en este orden. La importancia y el volumen de los traspasos puede sugerirse señalando que han afectado a 83 hospitales, 35000 camas y 140.000 profesionales, o también que la transferencia económica ha resultado ligeramente superior a los 2 billones de pesetas, 300.000 millones más de los previstos inicialmente por el Gobierno central, pero sin duda mantener el Insalud para una o dos CCAA por falta de acuerdo en la valoración económica hubiera sido un disparate.

También han sido importantes los traspasos de la gestión realizada por el Instituto nacional de Empleo, en el ámbito de trabajo, empleo y formación a Asturias (RD 11/2001), Castilla y León (RD 1187/2001), Illes Balears (RD 1268/2001), La Rioja (RD 1379/2001), Cantabria (RD 1418/2001), Extremadura (RD 664/2001) y Murcia (RD 509/2001), así como la ampliación de medios a Navarra y Canarias.

Varios Decretos han aprobado ampliación de medios de los traspasos realizados anteriormente en materia de enseñanza no universitaria: Asturias, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Murcia, Cataluña, Castilla y León Canarias, en unos casos afectando a personal docente de instituciones penitenciarias y en otros a profesorado de religión. También se ha producido ampliación de medios en materias encomendadas al Instituto de migraciones y servicios sociales (IMSERSO) a Castilla y León y Extremadura. En materia de protección a la mujer, la ampliación se ha realizado a les Illes Balears, Asturias y Extremadura.

También un año más se producen nuevas ampliaciones de medios a Cataluña en la administración de Justicia, entre otros traspasos más dispersos a diferentes CCAA, que se recogen en las fichas correspondientes.

## RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*

En el 2001 la colaboración se mantiene dentro de la tónica general de los últimos años: se trata de relaciones que se formalizan casi exclusivamente a escala vertical (entre el Estado y las CCAA); y, la técnica por excelencia para articular dicha colaboración siguen siendo una vez más los convenios entre ambas instancias.

### Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

#### *Datos generales*

El panorama de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA aparece marcado en el 2001 por la continuidad de los rasgos que vienen caracterizando año tras año este tipo de relaciones.

En primer lugar, se constata de nuevo la importancia cuantitativa de este instrumento. En el 2001 se han publicado oficialmente 675 convenios. Esta cifra representa un aumento en más de 150 convenios frente al volumen total del año 2000 donde aparecieron publicados 518. Este incremento supera, además, el número máximo de convenios que hasta el momento se había producido en el Estado autonómico (566 en 1988). Ello significa que se ha experimentado un crecimiento del 23% frente al año anterior y de un 16% respecto a la cifra máxima registrada hasta la fecha. Los datos correspondientes al 2001 rompen también la tendencia de los últimos dos años, donde las cifras sobre el número total de convenios habían sufrido sucesivamente ligeros descensos. Asimismo, el incremento del año 2001 representa la superación del «volumen normal» de convenios que desde hace algún tiempo giraba —con algunas oscilaciones— alrededor de los 500 por año. Si ello es una simple variación anual o el inicio de una tendencia al alza y de un nuevo volumen de convenios que se mueve por encima de los 600, es un dato que sólo podrá confirmarse en años posteriores. Tal como insistía el Profesor ALBERTÍ en anteriores *Informes*, procede recordar que el número de convenios correspondientes al 2001 que se ha mencionado, se refiere a los convenios publicados en el BOE durante el año en cuestión, no a aquellos efectivamente suscritos en ese periodo. Ello significa que gran parte de los convenios que han recibido publicidad durante los cuatro primeros meses del 2001 son, en realidad, convenios suscritos en el año anterior. El manejo de esta magnitud —la publicación oficial— es el único criterio que proporciona la necesaria fiabilidad. Más allá de ello, se trata del mismo parámetro utilizado en las crónicas precedentes, así que las comparaciones con años anteriores sobre el volumen de con-

venios son plenamente válidas, ya que se apoyan en datos obtenidos siguiendo un mismo criterio.

En segundo término, la colaboración convencional entre el Estado y las CCAA sigue respondiendo de forma clara a proyectos generales de dimensión multilateral, pero que se concretan bilateralmente. En efecto, la actividad convencional se articula de nuevo en torno a convenios-modelos (de suscripción múltiple o generalizada) que se plasman en convenios firmados de forma bilateral entre el poder central y las diversas CCAA. Así, en el 2001 sobre un total de 675 convenios, más del 90% (más de 600 convenios) respondían a unos 65 convenios-modelo acordados sobre diversos sectores que fueron suscritos bilateralmente con casi todas o varias CCAA. Esta preferencia por formalizar las relaciones convencionales de un modo bilateral se ha convertido en uno de los rasgos del Estado autonómico en el panorama comparado. En efecto, en otros países de nuestro entorno la bilateralidad se circunscribe a la resolución de problemas específicos entre el poder central y cada una de las instancias territoriales, mientras que problemas generales se resuelven a través de convenios multilaterales. La peculiaridad del caso español estriba en que la bilateralidad no sólo sirve para resolver problemas privativos de una Comunidad, sino que se utiliza como método de actuación general en las relaciones de colaboración del Estado con cada una de las CCAA, aunque se trate de desarrollar programas idénticos en todas ellas, y aunque existen fórmulas –como los convenios de Conferencia Sectorial (art. 5.5 Ley 30/1992)– que podrían servir para formalizar directamente tales acciones de una forma multilateral. En el año 2001 debe destacarse, sin embargo, como novedad la existencia de 3 convenios suscritos de forma multilateral (aunque no como convenios de Conferencia Sectorial). Se trata del convenio para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil, firmado simultáneamente por el Estado y 12 CCAA; el convenio entre el INSALUD y las CCAA de Aragón y Navarra sobre ordenación de la asistencia hospitalaria de carácter urgente; y un convenio para realizar un proyecto de obtención de variedades de fresa, donde constan como partes el INIA, por parte del Estado, organismos de 2 CCAA (el Instituto de Investigaciones Agrarias de la Generalidad Valenciana y la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía), y también diversos actores privados. Estos 3 convenios –a los que se prestará una mayor atención más adelante– representan un dato importante, tanto por el propio hecho de su suscripción multilateral (los convenios multilaterales son anecdóticos en nuestro sistema), como por su número (3 convenios en 1 año frente a 2 convenios multilaterales en los últimos 10 años: 1 en 1997 y 1 en 1998, ambos eran convenios de Conferencia Sectorial y ambos versaban sobre reconocimiento de certificados emitidos por otra instancia).

En tercer lugar, en el 2001 hay de nuevo una consolidación del porcentaje de convenios por CA. Este año la media se sitúa en 35 convenios por CA. Alrededor de esa cifra aparecen 3 grandes grupos de CCAA (*vid.* Gráfico núm. 1). Claramente, por encima de la media, se sitúan tres CCAA que aparecen de forma recurrente a la cabeza aquellas que suscriben más convenios: Cataluña (51), Madrid (49) y Galicia (47). A este primer grupo, y experimentando un importante incremento frente al año pasado, se suman Canarias (51), Andalucía (47), y Castilla y León (43). Sobre la media, con ligeras oscilaciones, aparece un

segundo grupo de CCAA entre las que se cuentan Cantabria (36), Castilla-La Mancha (36), Extremadura (34) y Asturias (31). Por su parte, bastante por debajo de la media se hallan Navarra (20), País Vasco (10), y las Ciudades Autónomas de Ceuta (19) y Melilla (18). Estas cifras muestran que, salvo algunas variaciones, sigue la tendencia de años anteriores (*vid.* Gráfico núm. 2): las CCAA más suscriptoras de convenios suelen coincidir cada año; también repiten aquellas que se sitúan en la franja media; y, asimismo, Navarra y País Vasco siguen mostrando, como es habitual, escasa inclinación por recurrir a este instrumento.

Igualmente, y en cuarto término, en el año 2001 se advierten algunas notas recurrentes respecto al régimen jurídico de los convenios. Por un lado, continúa apreciándose una notable heterogeneidad a la hora de designar los múltiples pactos que formalizan el poder central y las CCAA: convenios de colaboración, acuerdos, addendas, protocolos adicionales, o protocolos generales, si bien esta última denominación sólo debiera reservarse para aquellos pactos que se limiten a prever pautas de orientación política, o bien determinen el marco general de actuación en cuestiones de interés común (art. 6.4 Ley 30/1992, tras su reforma en 1999). Por otra parte, se mantiene una estandarización del contenido de los convenios, de acuerdo con los extremos que exige especificar la mencionada ley (así, órganos suscriptores, competencia que ejerce cada parte, financiación, actuaciones pactadas, necesidad o no de crear un órgano mixto para el seguimiento del convenio, plazo de vigencia o causas de resolución). Junto a ello, se constata, de nuevo, la presencia de corporaciones locales y del sector privado como partes de un convenio junto al Estado y las diversas CCAA (en especial, en el caso de convenios en materia de servicios sociales o turismo). Asimismo, en la mayoría de los convenios figuran —casi convertidas ya en cláusulas de estilo— la previsión de un órgano de composición paritaria para su seguimiento, la mención de que la jurisdicción contencioso-administrativa será competente dirimir las eventuales controversias que puedan derivarse de la ejecución del mismo, y la aplicación supletoria de los principios de la Ley de Contratos del Estado en aquellos extremos que no se hayan pactado. Más allá de ello, la preceptiva publicación de los convenios que dispone la Ley 30/1992 se mantiene entre los dos y cuatro meses, hecha excepción de retrasos puntuales que rozan los siete meses (por ejemplo, el protocolo adicional al convenio entre la Administración del Estado y Andalucía sobre desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de inmigración, fue firmado en octubre de 2000 y apareció publicado en mayo de 2001).

### *Principales actuaciones previstas*

La continuidad marca también las acciones que se llevan a cabo mediante convenios entre el Estado y las CCAA en el 2001. En ese contexto, las actuaciones previstas son similares a las de años anteriores. No obstante, hay algunas novedades puntuales pero muy significativas, que muestran la gran flexibilidad de esta técnica para encarar los más diversos y nuevos problemas.

A) Durante el 2001 se registran varios convenios para instrumentar una *actuación global sobre un sector*. Habitualmente, esta técnica ha servido para articular ese tipo de actuaciones sobre ámbitos donde el Estado y todas o la mayo-

ría de las CCAA deben trabajar conjuntamente de forma muy intensa, pues todas ellas tienen títulos competenciales para intervenir. Al respecto, deben destacarse dos convenios suscritos *ex novo* para encarar dos importantes problemas: por una parte, los convenios para garantizar la ejecución de la Ley Orgánica sobre responsabilidad penal del menor; y, por otro, los convenios para hacer frente a un problema mucho más coyuntural como es la lucha contra la enfermedad de las llamadas «vacas locas».

La Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, es una ley estatal, pero las CCAA se hallan afectadas de pleno al recaer sobre ellas la responsabilidad de hacer cumplir las medidas de los Jueces de menores. La aplicación de la ley obliga a acciones conjuntas entre el Estado y las CCAA en distintos frentes: desde la creación de infraestructuras (centros específicos para menores infractores, distintos de los penitenciarios, para el cumplimiento de las medidas impuestas), hasta la dotación de medios personales (formación de educadores y especialistas encargados de la ejecución de aquellas). Con ese fin, se ha suscrito un convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y cada una de las CCAA, Ceuta y Melilla (hecha excepción de Navarra y País Vasco) para la realización de programas de ejecución de medidas para menores infractores. Se trata de un convenio de suscripción múltiple donde se detallan los programas a realizar en cada CA (proyectos sobre centros de día, ejecución de medidas en medio abierto, prestaciones en beneficio de la comunidad, o medidas alternativas al internamiento), así como la cofinanciación entre el Estado y las CCAA para ejecutar tales acciones.

Los convenios para erradicar la encefalopatía espongiforme bovina, más conocida como enfermedad de las «vacas locas» son, sin duda, el ejemplo más destacado de acción global entre el Estado y la mayoría de las CCAA. Se trata de un problema que por su dimensión supraterritorial, los múltiples sectores que afecta, y las diversas competencias que se ven implicadas, no se puede encarar por ninguna de las instancias de forma aislada. Dichos convenios desarrollan un Acuerdo que tuvo que aprobar el Consejo de Ministros el 1 de diciembre de 2000, para articular las acciones entre el Ministerio de Agricultura y las CCAA, toda vez que éste se dio cuenta que había competencias compartidas con las CCAA y la ayuda de éstas era necesaria para detectar animales enfermos, su análisis y enterramiento (Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se determinan los criterios para la negociación y suscripción de convenios de colaboración específicos con las CCAA, y otras medidas, para instrumentar acciones de lucha contra dicha enfermedad, BOE 2-12-2000). Esos convenios constituyen un racimo de instrumentos cooperativos que se articulan a través de 4 textos: primero, el convenio para instrumentar con carácter urgente las acciones de control contra la encefalopatía espongiforme bovina (todas las CCAA, salvo País Vasco y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla); segundo, el convenio para la financiación del plan coordinado de actuación y lucha contra la encefalopatía espongiforme bovina y medidas colaterales (todas CCAA, salvo País Vasco, Ceuta y Melilla); tercero, el convenio en materia de gestión y control de las medidas de intervención y regulación de mercados contemplados en el Reglamento (CE) 2777/2000, y en la Orden de 28 de diciembre de 2000, para la adquisición de bovinos de más de treinta meses para su destrucción (2 CCAA); y, cuarto, el con-

venio sobre actuaciones en materia de eliminación de materiales especificados de riesgo y otros residuos animales relacionados con las encefalopatías espongiformes transmisibles a los animales. Sin duda, el instrumento más importante, dada la amplitud de los objetivos pactados, es el segundo. A través del mismo se diseña un plan de actuación integral para encarar la erradicación y las consecuencias de dicha enfermedad (eliminación de materiales de riesgo, retirada de animales, apoyo a la fabricación de determinadas harinas y retirada de otras, intervención en el mercado de carne bovino, campañas de información o fomento de la investigación de la enfermedad). Asimismo, en desarrollo del mismo, se ha suscrito otro convenio que lo complementa con nuevas medidas específicas (todas las CCAA, salvo País Vasco y las Ciudades Autónomas) y un protocolo adicional al mismo (3 CCAA). Este entramado de convenios muestra hasta qué punto la colaboración ha sido una pieza clave para articular acciones conjuntas de carácter urgente, así como la financiación para sufragarlas que rebasa los 4.000 millones de pesetas.

B) A través de múltiples convenios se pretende, también en el año 2001, *racionalizar recursos y compensar eventuales cargas*. Entre ellos, destacan dos de los convenios multilaterales registrados este año. En unos supuestos, se trata de aunar esfuerzos para acometer un proyecto común. Este es el caso del convenio entre el INIA, el Instituto de Investigaciones Agrarias de la Generalidad Valenciana, la Junta de Andalucía y dos actores privados (una empresa del sector y la asociación española de viveristas de plantas de fresa), para llevar a cabo un proyecto sobre variedades de fresa. El objeto del mismo es ampliar un proyecto de investigación ya en marcha, dotándolo de mayores medios humanos y materiales que permitan ampliar la demanda del sector productor de esta fruta. Para ello se unen los esfuerzos de dos CCAA con personal altamente cualificado y se pactan los pagos a realizar a dichas CCAA por asumir tal proyecto.

En otros casos, la optimización de recursos, pasa por permitir que una instancia utilice instalaciones de la otra. A cambio de una compensación por los gastos que ello genere. En ese sentido, destaca el convenio entre el INSALUD y las CCAA de Navarra y Aragón, sobre ordenación de la asistencia hospitalaria de carácter urgente a la población residente de la zona de salud de Tarazona. Hasta el momento la atención hospitalaria urgente que precisa la población de dicha localidad aragonesa –muy próxima a Tudela (Navarra)– se realizaba en Zaragoza, lo cual ocasionaba largos desplazamientos con la consiguiente demora a la hora de recibir dicha asistencia. En el convenio se pacta la prestación de servicios sanitarios en casos concretos (asistencia hospitalaria de carácter urgente) a los habitantes de Tarazona en centros de Tudela, así como los criterios de financiación de los gastos ocasionados por la reordenación de la asistencia sanitaria, que serán aquellos que se pacten en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Este convenio representa una novedad importante básicamente por dos motivos. Por un lado, su suscripción es multilateral: constan expresamente como partes las tres instancias firmantes y la presencia del INSALUD se justifica en cuanto ostenta la competencia de la gestión de las prestaciones sanitarias en la Comunidad de Aragón. Asimismo, destaca el tipo de actuaciones pactadas. Se trata de un convenio donde se acuerda que las instancias suscriptoras puedan utilizar determinadas instalaciones e infraestructuras (en este caso sani-

tarias), algo que redundaría no sólo en la optimización de los recursos existentes, sino fundamentalmente en la mejora de la prestación sanitaria sobre los ciudadanos. Sorprende, sin embargo, que una iniciativa semejante, sea por el momento un hecho bastante aislado, aun cuando problemas similares afectan probablemente a otras múltiples poblaciones.

C) En la línea de años anteriores, múltiples convenios sirven para acordar la prestación de auxilio administrativo en sus manifestaciones básicas de intercambio de información y asistencia técnica. Así, entre los más destacados, cabe mencionar a los convenios suscritos por la Administración del Estado con varias CCAA a través de los cuales se establecen canales permanentes de comunicación informática en materia de agricultura, aquellos para el establecimiento de registros intercomunicados, o bien los que prevén procedimientos para intercambiar información catastral u otras informaciones tributarias por medio de los nuevos medios informáticos. Son convenios de suscripción múltiple que ya se han registrado en años anteriores, y cuyo común denominador es la informatización de la Administración. Se trata, en definitiva, de avanzar en el concepto de «Administración electrónica» que permita obtener datos con mayor rapidez, facilitar el acceso de los ciudadanos a información y a servicios, y, en suma, agilizar trámites. En este sentido, como novedad en el año 2001, merecen una especial mención dos convenios que, por el momento, representan dos iniciativas singulares que no se han generalizado a otras CCAA, y cuyo objeto es acelerar la implantación y el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación en las Administraciones Públicas. Por una parte, el convenio entre el INSALUD y Murcia para la informatización de centros de salud en dicha CA, donde se pacta el intercambio de información para establecer estándares, plataformas de comunicación y aplicaciones informáticas que permitan la intercomunicación entre los centros de atención primaria, los hospitales y las dependencias de ambas administraciones. Asimismo, el convenio entre el Ministerio de Administraciones Públicas y Canarias para la implantación de un sistema de contratación electrónica en dicha CA. A través del mismo, el Ministerio se compromete a apoyar la implantación en la CA de un sistema desarrollado por la Comisión Interministerial para la Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (se trata del llamado modelo SÍLICE, Sistema de Información para la Licitación y Contratación Electrónica).

D) Aunque menos que en años anteriores, los convenios también han servido en el 2001 para instrumentar *encomiendas de gestión*. Dicha figura, expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15), permite que se pacte entre dos Administraciones la realización de determinadas actividades por parte de una de ellas en el territorio de la otra por razones de eficacia o falta de suficientes medios técnicos. Entre los convenios que formalizan encomiendas de gestión destacan especialmente este año un par en materia de vía pecuarias y de explotación de aguas. Por un lado, se encuentra el convenio entre la Administración central y la Comunidad de Navarra, para la ejecución del proyecto de clasificación, deslinde, amojonamiento y señalización de determinadas vías pecuarias, a través del cual la CA encomienda al Ministerio de Medio Ambiente la ejecución de tales trabajos. Se trata de un convenio que concretiza actuaciones en el marco de un programa más amplio entre el Estado y las CCAA para la recuperación de vías pecuarias (en particular, cañadas reales). Por otro lado, el convenio entre el

Estado y Castilla-La Mancha se formaliza para encomendar a la CA la explotación, mantenimiento y conservación de determinadas instalaciones de potabilización y distribución de aguas. Dicho texto se suscribe de acuerdo con las previsiones de la propia Ley de Aguas, que prevé la posibilidad de encomendar la gestión de tales acciones a las CCAA mediante convenios.

E) A diferencia de otros años, en el 2001 son escasos los convenios que han servido para la *creación de consorcios*. Sin embargo, durante este año se ha registrado posiblemente uno de los más relevantes en nuestro sistema. Se trata del convenio para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil, firmado simultáneamente por el Estado y la mayoría de las CCAA (en concreto, 12 CCAA, entre las que no se encuentran Asturias, Baleares, Canarias, La Rioja, Navarra, Ceuta y Melilla). Formalmente, este texto no se ha celebrado como un convenio de Conferencia Sectorial, al amparo del artículo 5.5 de la Ley 30/1992, sino como un convenio multilateral suscrito por buena parte de las CCAA. Este consorcio tiene como función promover la movilidad de los jóvenes en el territorio estatal a través de la Red de Albergues de cada Comunidad firmante. Pero su cometido más importante es, sin duda, la promoción de la presencia del alberguismo de las CCAA en federaciones europeas e internacionales de albergues juveniles. Para ello ostenta la representación internacional del alberguismo juvenil, integrado por la Red de Albergues de cada una de las CCAA que son miembros del Consorcio en la Federación Internacional de Albergues Juveniles (IYHF), en la Federación Europea de Albergues Juveniles (EUFED), o en cualquier otra organización supranacional que pueda ocuparse de estos temas. Aunque sólo son miembros del consorcio la Administración del Estado y las CCAA firmantes, se ha previsto que aquellas CCAA que inicialmente no han suscrito el convenio puedan integrarse en el mismo con escasos trámites (hasta el momento sólo consta que haya autorizado la adhesión al mismo la CA de La Rioja mediante una Resolución de 27 de septiembre de 2001 (BOE 22-12-2001)). La creación de este órgano común representa un hito en el sistema autonómico. Este tipo de órganos donde participan el Estado y la mayoría de las CCAA han sido —hasta el momento— casi inexistentes en nuestro sistema, a diferencia del panorama comparado, donde los órganos comunes constituidos con base en un convenio multilateral son muy habituales sobre todo entre entes territoriales. En el caso de este consorcio, la presencia de la Administración central se justifica en virtud de sus competencias en materia de cultura (en el texto del convenio no se alude, sin embargo, a la dimensión supranacional de los objetivos acordados). Por el momento, esta iniciativa representa un hecho aislado en el conjunto de la actividad convencional, pero brinda un buen ejemplo de las muchas posibilidades que tienen este tipo de órganos para la gestión común de un determinado ámbito.

### *Sectores de la actividad convencional*

Respecto a los sectores de la actividad convencional en el 2001, caben destacar dos observaciones de carácter general. En primer lugar, se detecta de nuevo una acusada concentración de la actividad convencional en materia de servicios

sociales siguiéndose, así, la línea de los últimos años: en el 2001, un 38'5% de los convenios suscritos versan sobre este sector, cifra que supone un ligero retroceso frente al 46% que este ámbito llegó a representar en el 2000. En cualquier caso, más de un tercio de la actividad convencional se proyecta sobre este sector año tras año. A mayor distancia, y por este orden, aparecen agricultura (11'2%), educación (7'6%), estadística (7'3%), sanidad (5'9%), cultura (5'6%), turismo (3'5%), medio ambiente (3'4%), trabajo (3'2%), Administraciones Públicas (2'9%), comercio (2'5%), vivienda y urbanismo (1'5%) (*vid.* Gráficos núms. 3 y 4).

En segundo término, en el 2001 persiste la tendencia de articular la colaboración vertical sobre convenios-modelo que se pactan por lo común en Conferencias Sectoriales –donde se acuerdan también los criterios de financiación– y luego se concretizan a través de convenios entre el Estado y las diversas CCAA. Los datos son reveladores: la gran mayoría de convenios correspondientes al 2001 responden a unos 65 convenios-modelo firmados entre el Estado y buena parte de las CCAA de forma bilateral; y, un número considerable son, además, addendas o protocolos adicionales que prorrogan la vigencia o sirven para actualizar las acciones y las aportaciones financieras necesarias para ejecutar convenios-modelo que se están desarrollando desde hace muchos años. Ello denota la existencia de una colaboración estable en dichos ámbitos; y, por tanto, la consolidación de la actuación cooperativa como modo de trabajo para articular determinadas líneas de acción pública. De este modo, cada vez menos convenios responden a proyectos singulares. Éstos constituyen casos contados que generalmente –por lo menos durante el 2001– se han formalizado para acometer proyectos en materia de ordenación del territorio, obras públicas (tramos de infraestructura viaria, ferroviaria o de aeropuertos), o bien actividades culturales (organización de exposiciones, o celebración de conferencias).

Más allá de estas observaciones generales, el examen de los convenios por sectores durante el 2001 arroja los siguientes datos:

En materia de servicios sociales, los convenios verticales (259, el 38'5% del número total) responden a unos 16 convenios-modelo. En ellos se pactan proyectos de actuación y su consiguiente financiación en campos de acción extremadamente diversos. Así, de nuevo en el 2001 aparecen convenios ya «clásicos» (o bien, addendas o protocolos a los mismos), algunos de los cuales vienen celebrándose desde hace más de un década. Entre ellos cabe resaltar, el suscrito en materia de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales, programas experimentales para la prevención de situaciones de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, proyectos de intervención social integral para la atención y prevención de la marginación del pueblo gitano, programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, el plan especial de accesibilidad para discapacitados, programas específicamente dirigidos a mujeres, el plan gerontológico, el plan estatal del voluntariado, o bien programas para intercambios juveniles y para la promoción de los jóvenes. Una mención especial merecen los convenios en materia de inmigración. Son convenios más recientes que los anteriores, pero sobre un sector claramente emergente en los últimos tres años en el panorama de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA. En efecto, a través de esta técnica de colaboración

ambas instancias están articulando acciones de diversa índole para la integración social de los inmigrantes. Al respecto, destaca el protocolo al convenio suscrito para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados donde se pacta la selección anual de programas y su correspondiente cofinanciación (por ejemplo, el establecimiento de observatorios permanentes de inmigración, una red de apoyo legal y social a inmigrantes, o bien acciones de empadronamiento o de mediación intercultural). Igualmente, debe mencionarse el convenio para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes donde, entre otras acciones, se pactan programas con su correspondiente financiación para la mejora del alojamiento y de acceso a la vivienda, o la prestación de servicios necesarios para facilitar su inserción socio-laboral (programas formativos, servicios específicos para mujeres, guarderías).

En el campo de agricultura (75 convenios, el 11'2%), los convenios correspondientes al 2001 responden también a convenios-modelo o de suscripción múltiple que articulan programas de dimensión multilateral. Entre ellos destacan los convenios para la realización de actividades de investigación y de desarrollo en materia agraria y alimentaria, o para la cofinanciación de los trabajos para seleccionar superficies que se benefician de regímenes de ayuda comunitaria a los cultivos herbáceos. Asimismo, durante el 2001 cabe resaltar el convenio para realizar el mencionado proyecto sobre variedades de fresa entre el INIA, la Junta de Andalucía, el Instituto de Investigaciones Agrarias de la Generalidad Valenciana y diversos actores privados. Sin embargo, sin lugar a dudas, los convenios más revelantes sobre este sector en el año 2001 han sido los suscritos para luchar contra la enfermedad de las «vacas locas». El conjunto de instrumentos convencionales que se han formalizado para encarar este tema (5 convenios-modelo con sus correspondientes protocolos y addendas suscritos bilateralmente que suman un número total 61 convenios sobre el tema), así como la envergadura de las acciones pactadas, hacen que estos convenios, tal como se ha señalado antes, sean una de las principales novedades del año.

En el sector de educación (51 convenios, el 7'6%), destacan los múltiples convenios que se han suscrito entre el Consejo Superior de Deportes y varias CCAA para gastos de gestión y de equipamientos e infraestructuras en los llamados Centros de Tecnificación Deportiva, a través de los cuales la Administración central subvenciona a las CCAA para desarrollar centros de formación de deportistas de alta competición. Asimismo, cabe mencionar el Protocolo General entre la Administración central y diversas CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica. A través del mismo, las partes fijan un marco general de acciones de fomento de la investigación, especificando una serie de objetivos (propiciar la internacionalización de grupos españoles, incrementar los recursos en investigación y propiciar la transferencia tecnológica al sector empresarial). Para ello, se pacta el intercambio de información y la definición de las áreas prioritarias de actuación conjunta, aunque todas estas acciones deberán detallarse a través de convenios específicos.

El sector de estadística (49 convenios, el 7'3%) agrupa este año a un buen número de proyectos de índole muy diversa. Se trata de un ámbito de colabora-

ción habitual entre el poder central y las CCAA (incluso Navarra y País Vasco participan tradicionalmente en los convenios en este sector). En el 2001, tales convenios versan básicamente sobre la recogida de datos para la elaboración de ciertas estadísticas (por ejemplo, sobre bibliotecas), encuestas sobre determinados sectores (comercio, transporte, turismo), o censos (censos de población y vivienda).

En materia de sanidad (40 convenios, el 5'9%), el panorama de la actividad convencional se caracteriza por la continuidad de un programa ya clásico como es el de farmacovigilancia que se desarrolla a través de convenios específicos entre el Estado y la mayoría de las CCAA desde 1988. Otros programas de larga trayectoria (como por ejemplo, los convenios sobre hemodonación) apenas tienen presencia en el 2001. Por el contrario, siguen suscribiéndose varios convenios para la prestación de servicios sanitarios por las CCAA a los afiliados de algunas mutualidades estatales (en particular, diversos colectivos de funcionarios), así como a pacientes de otras CCAA (por ejemplo, el ya mencionado convenio multilateral entre el INSALUD, Navarra y Aragón para prestaciones sanitarias de carácter urgente).

En el ámbito de cultura (38 convenios, el 5'6%) algunos convenios continúan desarrollando programas habituales (así, el relativo a patrimonio bibliográfico), aunque un número notable son convenios (o addendas) para la realización de proyectos singulares (exposiciones, ciclos de conferencias, o acontecimientos como el Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004). En otros ámbitos, como en materia de turismo (24 convenios, 3'5%), vuelven a aparecer de nuevo los convenios dentro del marco de los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística, donde participan, junto al Estado y a las correspondientes CCAA, entes locales y el sector privado. En este sentido, y de forma singular, destaca el convenio –ya comentado– que han firmado la Administración central y 12 CCAA para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil. Por su parte, en materia de medio ambiente (23 convenios, el 3'4%), cabe mencionar sobre todo la continuidad del Plan Nacional de Recuperación de Suelos y la realización de algunos proyectos singulares de recuperación medioambiental. Asimismo, en materia de trabajo (22 convenios, el 3'2%), la mayoría de los convenios completan relaciones interadministrativas (básicamente, procesos de tras-pasos) en materia de inspección de trabajo y seguridad social, y gestión de la formación profesional ocupacional. En el sector relativo a Administraciones Públicas (20 convenios, el 2'9%), siguen destacando los programas de formación de funcionarios (convenios sobre el III Acuerdo de Formación Continuada), así como aquellos dedicados a la implantación de las nuevas tecnologías en las Administraciones (convenios sobre intercambio de información para finalidades no tributarias o para la creación de un canal permanente de comunicaciones en materia agrícola). Otro ámbito mucho más residual es comercio (17 convenios, el 2'5%), donde vuelve a aparecer el convenio-modelo suscrito por casi todas CCAA sobre el plan de modernización del comercio interior. Asimismo, con una importancia también marginal en el 2001, y a diferencia de la notoriedad que tuvo en años anteriores, aparece el sector de vivienda (13 convenios, el 1'9%), donde la actividad convencional prácticamente se reduce a la addenda a los convenios para la realización del programa sobre bolsa de vivienda joven.

## Convenios entre Comunidades Autónomas

En el 2001 no ha llegado a celebrarse ningún convenio horizontal de acuerdo con las previsiones del artículo 145.2 CE. Sin embargo, sí hubo un intento de tramitar un convenio de este tipo cuando se envió al Senado, a efectos de su comunicación, un Protocolo de intenciones entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía, de 9 de julio de 2001, para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma andaluza en Extremadura (BOCG I, 258, 12 de septiembre de 2001). En realidad, dicho Protocolo no preveía más que cláusulas de colaboración muy amplias a concretar ulteriormente a través de convenios específicos. Por ello, en realidad, no era necesaria ni siquiera la correspondiente comunicación de las Cortes Generales que prevé el artículo 145.2 CE para los convenios entre CCAA para la gestión de servicios propios. Aunque al parecer en otras CCAA existen protocolos similares (que ni se han comunicado al Parlamento), esa iniciativa originó una agria polémica en el Senado más por razones políticas que jurídicas. El grupo parlamentario mayoritario en la Cámara, haciendo uso de las posibilidades reglamentariamente previstas, logró que el texto se calificara –en lugar de como un convenio para gestión servicios propios– como un acuerdo de cooperación (BOCG I, 273, de 25 de septiembre de 2001 y BOCG I, 278, de 2 de octubre de 2001). Jurídicamente, ello significaba que el protocolo necesitaba una autorización de las Cortes Generales para su válida suscripción. En la práctica ello suponía dinamitar dicho protocolo, y, por tanto, el final de su tramitación parlamentaria.

Más allá de este episodio, durante el 2001 también se han desarrollado relaciones de colaboración entre las CCAA de carácter informal o no formalizadas a través de los procedimientos al uso. Se trata de un tipo de relaciones de colaboración muy difícil de valorar, ya que su propia existencia no suele trascender más allá del ámbito interno de las Administraciones implicadas. Así, por ejemplo, en este año consta la firma de varios Protocolos de intenciones. Entre ellos, cabe mencionar el suscrito entre la Generalidad de Cataluña y Extremadura para dar a conocer aquella Comunidad en Extremadura, así como el Protocolo de intenciones, firmado el 18 de enero del 2001, entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalidad de Cataluña sobre la creación del Consorcio del *Institut Ramon Llull* para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalana. En el curso del 2001 no consta que se haya procedido a la comunicación de semejantes acuerdos al Parlamento central. Más allá de ello, el recurso a este tipo de pactos –con denominaciones diversas, pero que evitan el nombre de convenios– plantea hasta qué punto dichas figuras no constituyen, en muchas ocasiones, una vía para escapar de los requisitos hoy por hoy constitucional y estatutariamente necesarios para suscribir un convenio entre CCAA.

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	3	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1		1	1	20
Agricultura**	6	4	5	4	4	6	5	5	5	3	4	6	3	7	3	4		1		75
Comercio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	17
Cultura***	4	3	1	1	8	2	2	2	3		1	5	1	2	1	1	1			38
Educación****	3	2	2	2	3	3	2	6	4	3	3	3	2	6	5	1	1			51
Estadística	3	3	1	7	3	1	1	1	5	3	1	3	2	4	1	7	3			49
Industria	2							1	1	2					1	1				8
Medio ambiente		1		1	1		2	4	2		1	6	1		2	1				23
Sanidad	5	1		1	2	3	1	1	3	2	4	3	2	2	1	2	4	1	2	40
Seguridad pub.	1							1												2
Serv. Sociales	17	13	17	17	15	14	16	12	18	14	14	16	14	15	18	1	1	14	13	259
Trabajo	1	2			5	1	1	1		4		1	6							22
Turismo	2	2	3	1	2		2	3	3	1	3				2					24
Vivienda y urb.					3	2	1	1	3	1				1		1				13
Otras mat.*****	1	1	1	3	1	2	1	3	2	2	1	3	2	4	2			1	1	31
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>47</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>51</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>43</b>	<b>51</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>47</b>	<b>30</b>	<b>49</b>	<b>38</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>672</b>

NOTA: no incluye los 3 convenios de suscripción multilateral correspondientes al 2001

\* Incluye función pública e implantación de las nuevas tecnologías de la información en las Administraciones Públicas

\*\* Incluye pesca y ganadería

\*\*\* Incluye patrimonio histórico-artístico

\*\*\*\* Incluye deportes e investigación

\*\*\*\*\* Incluye obras públicas, hacienda, cartografía, prestación social sustitutoria y responsabilidad penal del menor

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2001

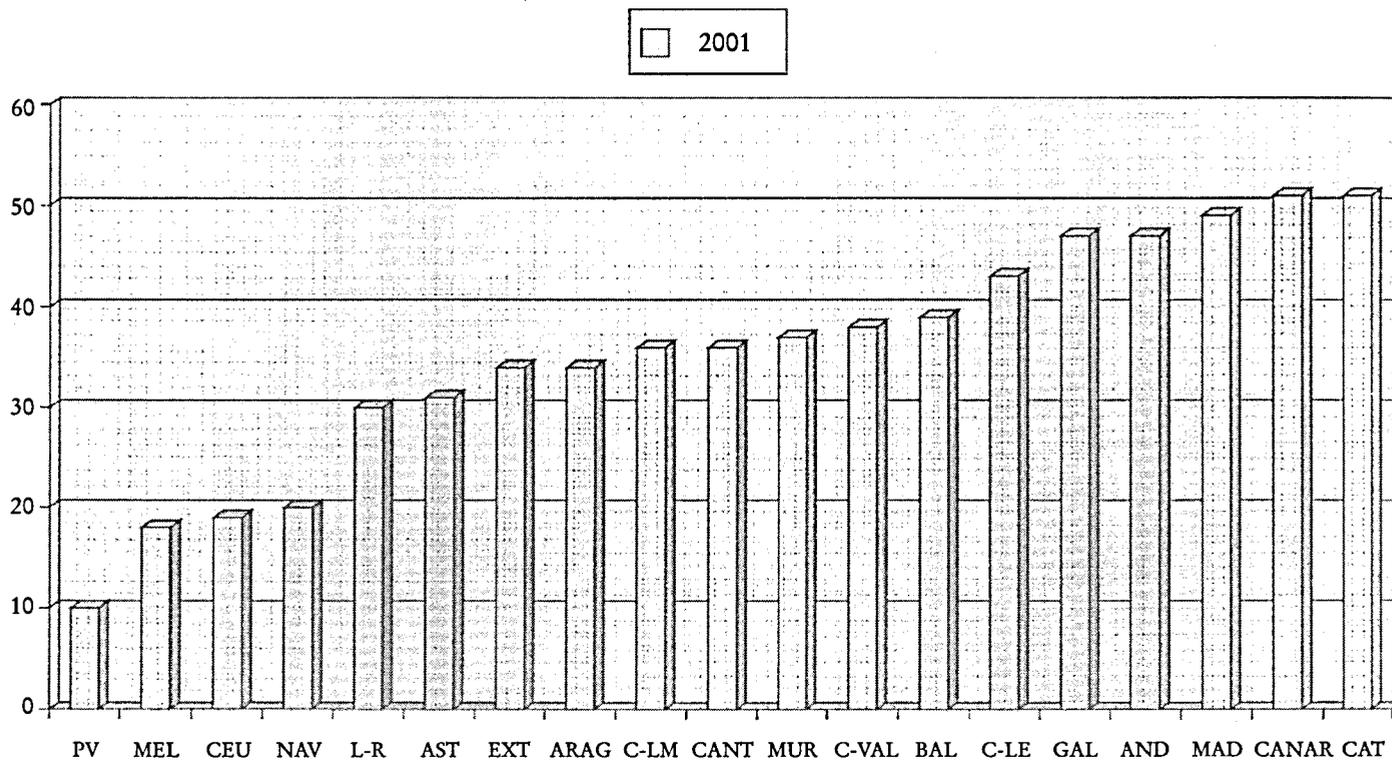
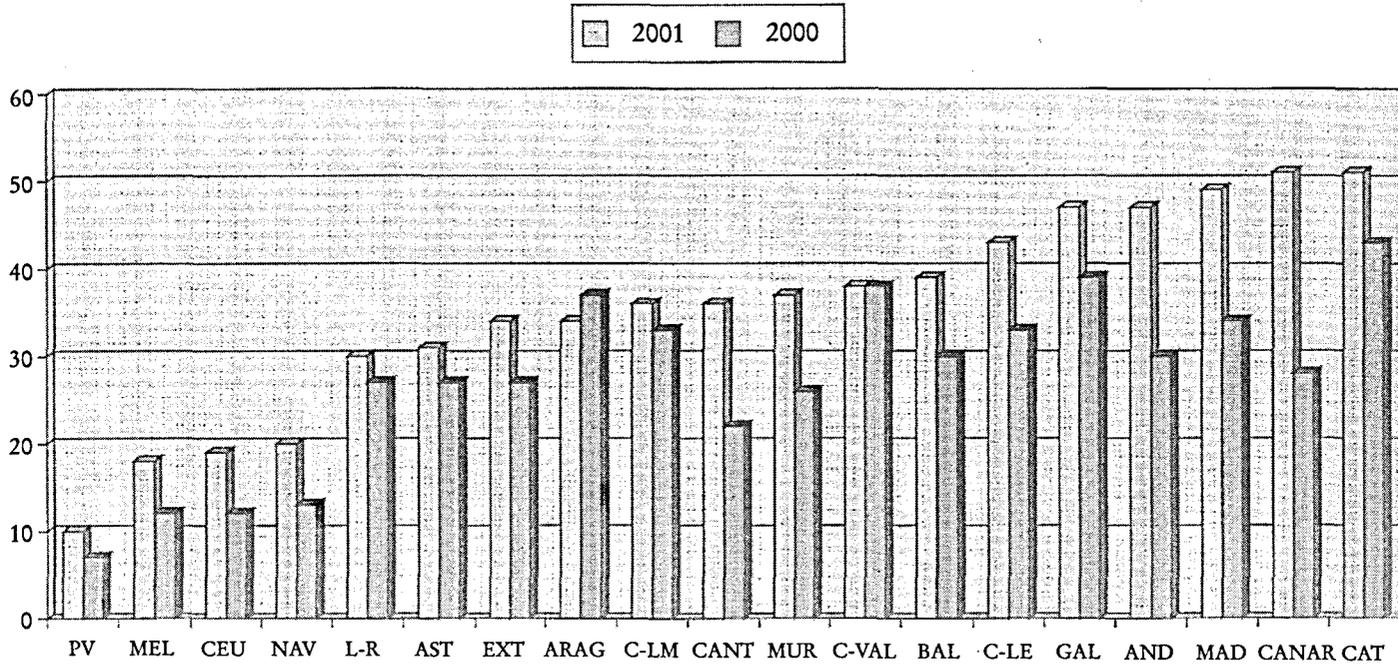


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 2000 Y 2001



NOTA: Los datos correspondientes al año 2000 proceden de E. ALBERTÍ, «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», J. TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2001, pág. 68.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2001

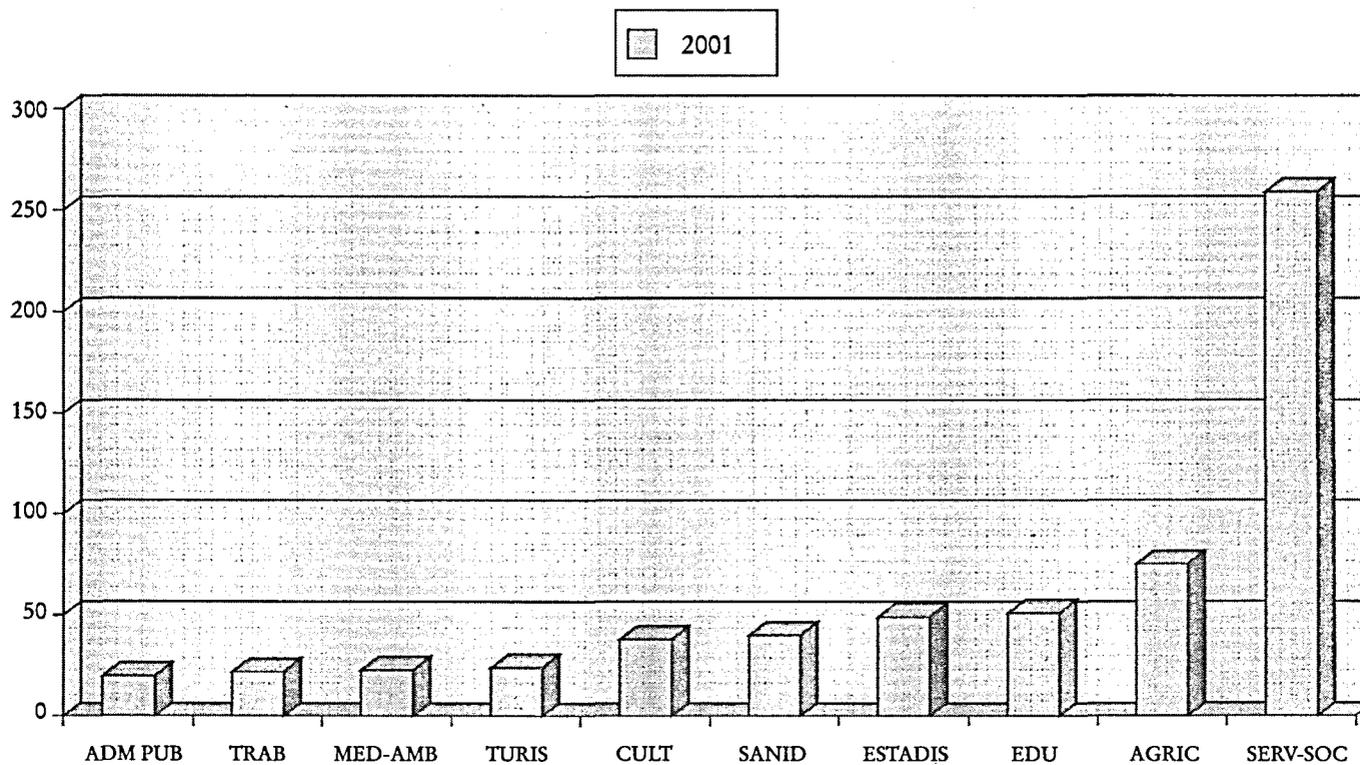
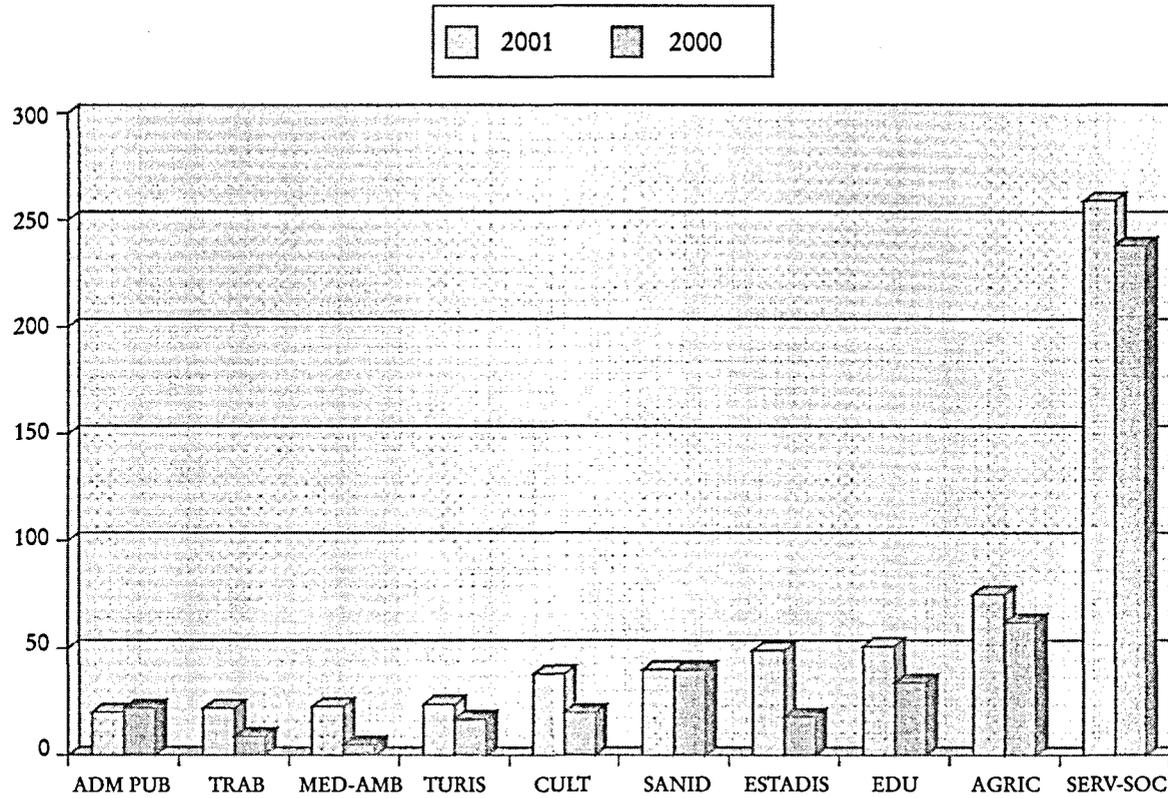


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2000 Y 2001



NOTA: Los datos correspondientes al año 2000 proceden de E. ALBERTI, «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», J. TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2001, pág. 69.

## EL SENADO

*María Teresa González Escudero  
Carlos Gutiérrez Vicén*

### Introducción

Las principales características del año 2001 desde el punto de vista de la crónica parlamentaria vienen dadas, sobre todo, por el hecho de encontrarse situado en medio de la VII Legislatura de las Cortes Generales. En él se mantienen las circunstancias políticas básicas, el juego de las mayorías existentes no cambia ni en el Congreso de los Diputados ni en el Senado. Tan sólo tuvieron lugar elecciones en el País Vasco y en Galicia donde los resultados afectaron en la forma ya conocida a los respectivos Parlamentos, manteniéndose en los dos casos los partidos que estaban en el Gobierno. En cuanto a los Senadores designados en virtud del artículo 69.5 de la Constitución, únicamente se produjo un cambio: el Senador D. José Manuel Martiarena Lizarazu, del Partido Nacionalista Vasco causó baja el 23 de octubre, siendo sustituido por D<sup>a</sup>. Inmaculada De Boneta y Piedra, de Eusko Alkartasuna. De esta forma el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos perdió un miembro, en favor del Grupo Mixto.

Siendo pues, un período de continuidad, ha permitido que en su transcurso haya tenido lugar una intensa actividad legislativa que en algunos supuestos, además, presenta especial relevancia en materia territorial. Bien con carácter particular, como en el caso de la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Bien de modo general, como sucede con la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; o el conjunto de leyes relativas al nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Otro tanto cabe decir respecto de la actividad de control de la política del Ejecutivo. Por las cifras que se ofrecen más adelante puede comprobarse el reforzamiento de esta función parlamentaria que se inició en la pasada Legislatura. No sólo a través del incremento del número de iniciativas, sino también mediante el empleo de todas las modalidades que al efecto permite el Reglamento. En el caso del control de la política autonómica, el protagonismo ha estado, un año más, en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la actividad desarrollada por el Pleno.

Esta Comisión ha experimentado una notable revitalización, especialmente entre los meses de septiembre a diciembre en los que han sido excepcionales las semanas en que no se celebró ninguna sesión. Casi podría hablarse de una nueva

etapa de la Comisión General ante la que han comparecido distintos Ministros y han solicitado su presencia varios más, dado que su competencia transversal lo permite y, en cierto modo, lo demanda. En ella han tenido lugar vivos debates legislativos provocados por importantes enmiendas introducidas en la Cámara. En ella se ha discutido también, con arreglo a criterios de política territorial, la utilización de distintos instrumentos de cooperación como las Conferencias Sectoriales y los Convenios interautonómicos. En suma, financiación, cooperación, sanidad, enseñanza universitaria, política de aguas y regadíos, los grandes temas del Estado autonómico han estado presentes en los debates de la Comisión. Quizá no del modo en que a algunos de sus protagonistas les hubiera gustado, pero sí de una forma que refleja un cambio importante en la línea de actuación anterior y que, probablemente, está relacionada con los propósitos respecto a la reforma del Senado.

Como es sabido, el Grupo mayoritario mantiene en esta Legislatura una postura contraria a la oportunidad de la reforma constitucional en lo que se refiere al Senado como Cámara de representación territorial. Sostiene, en cambio, la posibilidad de alcanzar buenos resultados mediante la realización de los oportunos cambios en el Reglamento. Las modificaciones reglamentarias se refieren, entre otros aspectos, a la naturaleza del Debate sobre el Estado de las Autonomías; la creación de un «observatorio autonómico»; la búsqueda de fórmulas para incrementar el uso en la Cámara Alta de las lenguas que, con el castellano, tienen el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma; la presencia y participación que hayan de tener los Presidentes de las Comunidades Autónomas en la Comisión General, donde ya pueden acudir, o en el Pleno; y el problema de las nuevas funciones que haya de asumir la Cámara o la redefinición de las que tiene actualmente atribuidas.

El debate sobre esta cuestión se había situado a finales del año 2000 en el seno de la Ponencia para el estudio de la reforma del Senado. Pero esta vía se paralizó cuando los Grupos Parlamentarios presentaron sus propuestas. La Ponencia no se ha reunido nunca a lo largo del año que estudiamos. Posiblemente porque, de las distintas y numerosas intervenciones, se deduce la inexistencia de un acuerdo mínimo que permita esperar la consecución de avances con el máximo consenso posible. Y el objetivo de este consenso había sido aceptado previamente como método de trabajo en forma unánime.

La existencia de contactos y conversaciones entre los distintos Grupos a lo largo de todo el año fue, sin embargo, conocida y permitió que la situación se mantuviese de forma pacífica. Pues, aunque no estuvo exenta de las normales tensiones políticas, la exigencia de reuniones de la Ponencia para el estudio de la reforma no se convirtió en una postura cerrada que bloquease las relaciones entre mayoría y minorías. En ello tiene mucho que ver, a nuestro juicio, el hecho que comentamos. La potenciación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y el uso de algunas de las múltiples posibilidades que para ello prevé el Reglamento han podido servir de válvula de escape y facilitar el tránsito de un período que, según parece afirmarse por todas las fuerzas políticas, desembocará en una reforma, más o menos profunda, del Senado.

En esta línea se han utilizado algunas fórmulas novedosas como la reunión

conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas con la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación para conocer de la comparecencia del Ministro del ramo para informar sobre el Plan Nacional de Regadíos. La intención en este caso era permitir la presencia de los representantes de las Comunidades Autónomas en la sesión. Obviamente, esto descartaba la aplicación de las previsiones del artículo 58 del Reglamento, según el cual; «*Cuando la Mesa del Senado estimase que existen dos o más Comisiones competentes por razón de la materia, procederá a constituir una Comisión con miembros de aquéllas a las que afecte, siendo designados sus Vocales proporcionalmente por las Comisiones correspondientes y ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 51.*»

En cuanto a la Comisión de Entidades Locales, creada por la reforma del Reglamento del Senado aprobada el 11 de octubre de 2000, ha iniciado su andadura con un balance más que aceptable, teniendo en cuenta las circunstancias en que debe abrirse camino. En el año 2001 ha celebrado siete sesiones de control con la comparecencia de distintas autoridades, alguna de ellas de singular importancia como la que contó con la presencia del Ministro de Administraciones Públicas, para explicar las previsiones del Gobierno en relación con los proyectos legislativos en materia de ciudades y para presentar el Informe sobre las Grandes Ciudades. Asimismo, se acordó por el Pleno la creación en su seno de una Ponencia de estudio sobre el resultado del Pacto Local y el proceso en el que se encuentran los diferentes pactos locales y autonómicos, cuyo interés viene a ponerse de actualidad cada cierto tiempo.

Como es sabido, la Comisión de Entidades Locales se configuró como un órgano permanente no legislativo con el que se pretende que estos entes 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. Cabe entender que la consecución de estos objetivos se inició durante el año pasado, pero es preciso reconocer también que, aunque la creación de la Comisión recibió un apoyo general, perviven ciertos recelos sobre la misma y la delimitación de sus competencias. Ello llevó en su día a incluir 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». Es esta misma prevención, seguramente, la que provoca la falta de participación y entusiasmo de distintos Grupos Parlamentarios, alguno de los cuales ni siquiera ha designado a su Portavoz en la Comisión, y también la que está en la base de las dificultades para la designación de los miembros de la Ponencia de Estudio sobre los Pactos Locales.

Por lo que se refiere a otros órganos de trabajo de la Cámara, debe mencionarse la creación de dos Comisiones Especiales sobre la inmigración y la extranjería, y sobre la situación de las poblaciones de montaña. A ello hay que sumar la solicitud de creación de una Comisión Especial de estudio sobre la realidad y problemática que en el ámbito jurídico, económico, político y social plantea el fenómeno de la prostitución, que sería aceptada por el Pleno ya en la sesión del día 6 de febrero de 2002.

En fin, cabe recoger en estas consideraciones generales los avances que se pro-

ducen en materia de centralización de la información de carácter territorial en la Comisión General de las Comunidades Autónomas que ve reforzada su posición con las nuevas leyes en materia presupuestaria y de los Fondos de Compensación Interterritorial; la continuación en el seno de este órgano del debate sobre la forma de dotar de contenido político a los informes de contenido autonómico previstos en el artículo 56 b) del Reglamento consiguiendo en ocasiones que la participación se anticipe al procedimiento legislativo; y el desarrollo de un sonado episodio relacionado con el Protocolo de intenciones firmado entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura que, con independencia de las opiniones que sobre el fondo y la forma puede suscitar, viene a insistir en lo incompleto y ambiguo de la regulación de los convenios interautonómicos, que no hace sino favorecer este tipo de conflictos.

### La actividad de control de la acción política del gobierno

Durante el año 2001 se han mantenido y acentuado las líneas que marcaron la función de control del primer año de la Legislatura. El tipo de iniciativas ha sido el mismo que en años anteriores. Además de la utilización de las mociones y las preguntas con respuesta oral en Comisión, se ha mantenido el volumen de actividad ante el Pleno, así como la práctica de la división formal de las sesiones plenarias para reservar la mañana de los miércoles a la tramitación de las preguntas e interpelaciones que requiere la presencia de miembros del Gobierno.

Ello ha producido un aumento de las sesiones plenarias puesto que, por imperativo del artículo 165 del Reglamento, ha obligado a convocar dos de estas sesiones por cada una de las anteriores. Pero, sobre todo, ha provocado un aumento del número de mociones y de mociones consecuencia de interpelación, dado que la nueva ordenación del Pleno lo facilitaba. Así, en un total de 38 sesiones plenarias se han visto 94 mociones y 42 mociones consecuencia de interpelación; se han formulado 67 interpelaciones y el Gobierno ha contestado a 372 preguntas con respuesta oral.

Los datos también son elocuentes en cuanto a las iniciativas tramitadas en sede de Comisión: 236 preguntas con respuesta oral, 64 preguntas orales formuladas por Diputados en alguna de las Comisiones Mixtas, 103 mociones y 36 proposiciones no de ley en Comisión Mixta. Una vez más, y por las razones expuestas en años anteriores, las preguntas con respuesta escrita han sido la iniciativa preferida por los Senadores, habiéndose tramitado un total de 6.475 de estas preguntas, lo que supera aún el volumen máximo alcanzado en 1999.

Un alto porcentaje de estas iniciativas tenían algún tipo de implicación territorial. Pero si nos ceñimos a lo que puede entenderse por política autonómica general, quizá debiéramos destacar algunas mociones tramitadas en el Pleno como la presentada a comienzos del año para acordar diversas medidas para impulsar y programar el ejercicio de las funciones territoriales del Senado o las que más adelante instaban al Gobierno a proveer a la Alta Inspección de Educación en las Comunidades Autónomas de los medios necesarios para ejer-

cer las funciones que le confiere la normativa vigente, y a adoptar las medidas para el impulso de la enseñanza de las lenguas españolas, en el marco del Año Europeo de las Lenguas, que fueron aprobadas, en algunos casos con modificaciones en el texto original. Como dato a incluir en los precedentes, dada la escasa frecuencia con que participan los Grupos territoriales en el Pleno, cabe recoger la intervención del Grupo Territorial Popular del Principado de Asturias en la tramitación de una moción por la que se instaba al Gobierno a realizar las gestiones necesarias para que la Unión Europea autorice un nuevo régimen de ayudas al carbón.

Entre las mociones en Comisión sobresalen las conocidas por las Comisión General de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, la presentada por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés por la que se instaba al Gobierno a negociar y concertar con las Comunidades Autónomas cualquier medida destinada a la privatización del sistema ferroviario, con carácter previo a su adopción, y a promover el traspaso de los ferrocarriles de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas que lo soliciten, que fue rechazada. El mismo destino tuvieron la moción por la que se pretendía crear una Ponencia que estudiase las perspectivas del nuevo sistema de financiación autonómica para el próximo quinquenio y de una Ponencia para el desarrollo de la información económica de carácter territorial, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la moción del Grupo Socialista por la que se instaba al Gobierno a emitir un informe, para su posterior debate en la Comisión, sobre los efectos producidos por los fondos de la Unión Europea en el equilibrio territorial de las Comunidades Autónomas.

En cambio, en la sesión del 14 de noviembre se aprobaron, tras la introducción de sendas enmiendas, dos mociones de la Entesa Catalana de Progrés, instando al Gobierno a promover las modificaciones legales y reglamentarias oportunas destinadas a facilitar la incorporación efectiva de las lenguas oficiales del Estado distintas del castellano en los sellos y demás efectos postales, con carácter reglado y permanente, y para que los contenidos de la página de Internet con dirección electrónica [www.administracion.es](http://www.administracion.es), denominada «Portal del Ciudadano», figuren en todas las lenguas oficiales.

Este Grupo Parlamentario ha demostrado una constante y especial preocupación por el fomento del uso de aquellas lenguas distintas del castellano que tienen reconocido el carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma. Así lo reflejó su postura en la discusión sobre la relación entre las lenguas catalana y valenciana que se desarrolló en el Pleno de la Cámara con ocasión de la moción consecuencia de interpelación presentada por el Grupo de Convergència i Unió por la que se instaba al Gobierno a fomentar el conocimiento general de la realidad pluricultural y plurilingüe del Estado español, a promover el conocimiento básico de todas las lenguas españolas diferentes al castellano en todo el territorio del Estado, y a garantizar el pleno derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración en el idioma oficial que elijan. Y así se mostró también en la reiteración de iniciativas como las que hemos citado a las que hay que sumar la moción por la que se instaba al Gobierno a proporcionar todos los medios necesarios a la Casa de S.M. el Rey para que todos los mensajes institucionales del

Jefe del Estado dirigidos al conjunto del Estado sean expresados y difundidos en todas las lenguas oficiales de las diversas Comunidades Autónomas. Ésta, que se tramitó ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas el 15 de febrero, fue sin embargo retirada tras un intenso debate.

Pero la actividad ordinaria de control desarrollada por la Comisión General ha tenido lugar mediante la celebración de distintas comparecencias de miembros del Gobierno para informar sobre materias diversas que, como dijimos, ha llegado a tener un carácter casi habitual en el último período del año 2001.

La primera de estas sesiones contó con la presencia del Ministro de Administraciones Públicas, D. Jesús Posada Moreno, para informar sobre los debates habidos y los acuerdos adoptados por la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas así como, en general, sobre el balance de las conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación y participación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, desde el inicio de la VII Legislatura.

La materia atrajo especialmente la atención de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista alguna de las cuales, como el Principado de Asturias, estuvo representada por su Presidente, Sr. Álvarez Areces. Y el debate puso de relieve el normal enfrentamiento de las posturas: para el Sr. Ministro el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, en particular la CARCE, y de las Comisiones bilaterales de cooperación a lo largo de la VII Legislatura era adecuado y positivo; para los representantes de la oposición, insuficiente e inapropiado y muy escasa la información al respecto.

La sesión tuvo un motivo de interés adicional ya que en ella se produjo el anuncio de la presentación de un Anteproyecto de Ley General de Cooperación Autonómica. En él se integrarían todas las formas de cooperación y colaboración dispersas en distintas normas, tanto orgánicas como funcionales. Consciente de la importancia y consecuencias de este Proyecto, el Ministro pidió para su elaboración y tramitación el mayor consenso posible ya que, a su juicio, ésta debía ser una «Ley de Estado», una norma fundamental en el desarrollo del Título VIII de la Constitución.

El Ministro de Administraciones Públicas hubo de volver a comparecer ante la Comisión General para atender a sendas peticiones de información del Grupo Parlamentario Mixto y del Gobierno balear sobre los objetivos perseguidos con esta iniciativa legislativa, los ejes básicos y las directrices de su contenido, así como sobre las negociaciones entabladas con las Comunidades Autónomas para su elaboración.

La sesión tuvo lugar el 12 de junio y despertó un extraordinario interés en las Comunidades Autónomas que asistieron en buen número y alguna de las cuales, como la de las Illes Balears, estuvo representada por su Presidente. Entre los objetivos que el Sr. Ministro reconoció buscar con la elaboración del Proyecto de Ley General de Cooperación Autonómica estuvieron el de conseguir la integración de todas las Comunidades Autónomas en el proyecto común a fin de asegurar el desarrollo armónico del conjunto en los ámbitos económico, social y cultural, haciendo realidad los principios de solidaridad e igualdad tanto perso-

nal como territorial; el establecimiento de cauces formales, ágiles, flexibles y eficaces que permitan la cooperación entre Comunidades Autónomas en los asuntos que son de su competencia o que les afectan especialmente; la consecución del pleno ejercicio de las competencias que constitucional y estatutariamente tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas, tratando de eliminar los posibles conflictos; y el establecimiento o reforzamiento de procedimientos y fórmulas adecuadas para permitir la colaboración de las administraciones autonómicas o del Estado en ámbitos competenciales que no son propios.

En cuanto a las líneas maestras del Proyecto, contemplaría en primer lugar el instrumento de las Conferencias sectoriales modificando su estructura y funcionamiento para fortalecer la posición que las Comunidades Autónomas tienen en ellas y formalizando los acuerdos que se adoptan para garantizar su cumplimiento. Incluiría también a las Comisiones bilaterales de cooperación, reforzando su capacidad de negociación para evitar la conflictividad, así como la posibilidad de contar con Comisiones multilaterales de cooperación, incluso, sin la presencia del Estado. Asimismo, contemplaría la creación de una Conferencia Sectorial de cooperación autonómica que, a modo de Conferencia sectorial de Conferencias sectoriales, revisaría la acción de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, sirviendo de marco donde se establezcan los planes y programas en esta materia, y siendo el órgano impulsor de soluciones a los problemas generales relativos a contenidos competenciales.

Por otra parte, la ley debería abordar la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos dando respuesta a las demandas que van más allá de la CARCE y del actual Acuerdo de participación interna en los comités de la Comisión Europea; tratar de los problemas que suscitan las subvenciones estatales a la realización de políticas de interés general pero de competencia autonómica; examinar el modo de racionalizar el uso de los convenios verticales y de potenciar el de los convenios horizontales; fomentar la constitución de consorcios y entes mixtos del Estado y una o varias Comunidades Autónomas, así como buscar cauces formales para la creación de entes o instituciones jurídicas a través de los que se puedan materializar otras formas de colaboración no contempladas hasta ahora; y plantear fórmulas de cooperación normativa que permitan la coordinación de las normas del Estado y las Comunidades Autónomas para evitar las extralimitaciones competenciales y reducir la conflictividad, mediante la presentación de los proyectos de ley en conferencia sectorial, la suscripción de convenios normativos, la emisión de informes durante la elaboración de las normas, etc.

Las posturas expuestas por los distintos Grupos Parlamentarios y los representantes autonómicos variaron desde el apoyo hasta la oposición, pasando por la negociación abierta de la necesidad y oportunidad de la norma. Pero si hubiese que resumir los argumentos en contra, quizá el término más expresivo sería el de la desconfianza hacia una ley estatal sobre esta materia. Desconfianza que se puso gráficamente de relieve con la cita, reiterada a lo largo del debate, del recuerdo de la LOAPA. Posteriormente hemos sabido de la suerte que ha corrido el llamado Proyecto de medidas de impulso a la Cooperación Autonómica. Se ha renuncia-

do al mismo, al menos temporalmente, habida cuenta de las fuertes resistencias con que se ha encontrado. Sin embargo, durante todo el año 2001 la cuestión estuvo entre los principales temas de debate en materia de política territorial.

El día 4 de septiembre compareció ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en sesión conjunta con la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, Sr. Arias Cañete, para informar sobre el Plan Nacional de Regadíos.

El Sr. Ministro expuso los principios y directrices que inspiran el Plan: principios de sostenibilidad, de cohesión, de multifuncionalidad, de equidad, de flexibilidad, de corresponsabilidad y coordinación institucional. Con ellos se pretende que la política de regadíos contribuya a la vertebración del territorio, que se incrementen la productividad del trabajo y de las rentas de explotaciones, y que se produzca una mejora, modernización y consolidación de los regadíos existentes, en especial las actuaciones dirigidas a racionalizar el uso del agua. Asimismo, señaló los datos generales de las actuaciones que integran el Plan, la superficie total afectada, las implicaciones financieras que abarcan subvenciones comunitarias, etc., teniendo en cuenta que la ejecución de las actuaciones será compartida y coordinada entre las distintas Administraciones Públicas con competencia en materia de regadíos.

En este caso el debate tuvo un mayor carácter técnico como corresponde a un Plan de obras abierto hasta el año 2008. No obstante, la dimensión política estuvo presente a través de la constante referencia territorial que quedó expresada por los consejeros de las once Comunidades Autónomas que estuvieron representadas (Galicia, Andalucía, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León) que, naturalmente, manifestaron la peculiar perspectiva de cada una de ellas condicionada por sus respectivas necesidades y preferencias.

Las cuestiones económicas y financieras también fueron tratadas en la Comisión. El Ministro de Hacienda, D. Cristóbal Montoro Romero compareció en dos ocasiones sucesivas: para informar sobre las líneas generales del nuevo modelo de financiación autonómica, y sobre el Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la misma.

En cuanto a la primera cuestión el Ministro de Hacienda informó extensamente sobre el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía. La sesión fue anterior a la presentación de las iniciativas legislativas en que el modelo se plasmó y también a los acuerdos posteriores adoptados en el seno del Consejo. Por tanto, la discusión no asumió los perfiles conocidos más adelante con ocasión de la tramitación legislativa, sino que se quedó en los principios básicos y aspectos generales del nuevo sistema: su vocación de permanencia; la definición de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas determinadas por la suma de las derivadas de competencias comunes, incluida la educación, competencias en sanidad y competencias en IMSERSO; y las fuentes

de financiación, los tributos cedidos, los nuevos tributos que pasan en todo o en parte a las Comunidades Autónomas, y el Fondo de Suficiencia, el Fondo de Cohesión y desplazados y el Fondo de Compensación Interterritorial, que después se vería acompañado del llamado Fondo Complementario.

Dado el interés de la materia, la sesión contó con la presencia de numerosas Comunidades Autónomas que, salvo en los casos de la Rioja, Ceuta y Melilla, en que asistieron sus respectivos Presidentes, estuvieron representados por los correspondientes Consejeros responsables en el ámbito económico y financiero que en su día negociaron en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Se produjo entonces lo que podríamos llamar una «presentación parlamentaria» del Acuerdo sobre el nuevo sistema. Así, la mayor parte de las intervenciones se dirigían a explicar las razones por la que se apoyaba dicho sistema, exponiendo, a lo sumo, los motivos que habían llevado en algunos casos a no apoyar el modelo anterior referido al quinquenio 1996-2001, o expresando diversas dudas sobre la plasmación concreta de los acuerdos.

La situación no fue la misma en el segundo caso, en el que, contando también con una nutrida representación autonómica, se pudo observar la existencia de un amplio abanico de posiciones. Desde el apoyo de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular, hasta la oposición frontal de las que cuentan con Gobiernos del Partido Socialista Obrero Español, pasando por la coincidencia parcial y los matices de los representantes de Cataluña y de Canarias, estas posturas encontraron su correlato en los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios. Resumiendo los principales reproches que se hicieron al Sr. Ministro, cabe mencionar el momento tardío de la comparecencia, cuando los Proyectos de Ley habían cumplido ya la mayor parte de sus trámites en el Congreso de los Diputados, y las dudas sobre el respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, llegándose a afirmar la inconstitucionalidad de las iniciativas. Entre los argumentos de apoyo que no fueron discutidos, la buena intención que inspira el objetivo de las leyes considerado en abstracto, y su derivación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997.

Con independencia del fondo de la cuestión y de los debates habidos en la Comisión de Hacienda y en el Pleno del Senado durante la tramitación de estos Proyectos de Ley, la opinión general valoró muy positivamente la celebración en menos de una semana de estas dos sesiones de la Comisión General en las que las Comunidades Autónomas pudieron contrastar sus diferentes puntos de vista en las principales cuestiones económicas que les afectan.

Esta Comisión también tuvo ocasión de conocer, por presentación directa de la Sra. Ministra de Educación, Cultura y Deporte, de uno de los proyectos de ley más polémicos del año como fue el Proyecto de Ley Orgánica de Universidades. En concreto, la comparecencia se produjo el día 2 de octubre, a petición del Grupo Socialista y del Gobierno de las Illes Balears, y se extendía también al Anteproyecto de Ley de Formación Profesional.

No es preciso, quizá, detallar aquí los extremos del debate y de las distintas posturas que se enfrentaban. Se trata de una cuestión conocida que tuvo un con-

siderable eco en los medios de comunicación. Aunque, lógicamente, predominó la discusión política de fondo sobre los aspectos territoriales, éstos no estuvieron ausentes. Una vez más, la asistencia de los Consejeros responsables en materia de Educación de las distintas Comunidades Autónomas representadas (Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla y León y Melilla) ofreció una perspectiva matizada que impidió que la sesión pueda considerarse como una simple repetición de los debates desarrollados en el Congreso de los Diputados o en la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Senado.

Prueba de ello es la insistencia de la Sra. Ministra en aquellos elementos del Proyecto de Ley relativos a las distintas competencias autonómicas en materia de Universidades. A su juicio, la norma contribuirá a profundizar en el nivel competencias de las Comunidades Autónomas porque unirán, a las actuales funciones de planificación, coordinación de sus universidades y gestión de las mismas, las de autorización de centros y estructuras de enseñanza no presencial, programación de la oferta de sus universidades y de la financiación plurianual de las mismas, desarrollo del régimen jurídico de la contratación y retribuciones del personal docente e investigador, además de poder contar con la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación que actuará en colaboración con las agencias de evaluación de las Comunidades Autónomas ya existentes y las que existan en el futuro. Ni qué decir tiene que esta visión no fue compartida por los representantes de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista ni por los Grupos Parlamentarios de la oposición, de cuyos argumentos cabe destacar, por ser el más repetido, el de que el Proyecto de Ley se había elaborado sin contar con la comunidad universitaria en la que existían fuertes discrepancias.

En un tono más pacífico transcurrió la comparecencia de la Ministra de Ciencia y Tecnología, D<sup>a</sup> Anna María Birulés Bertrán. Es lógico, puesto que acudió para informar sobre los Acuerdos Marco con las Comunidades Autónomas previstos en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003) y sobre la colaboración de los mismos para el desarrollo de la sociedad de la información, en el marco del plan de acción «Info XXI: La Sociedad de la Información para todos.» No obstante, y a pesar de que los representantes de todas las Comunidades Autónomas presentes manifestaron su disposición a colaborar entre sí y con el Estado en esta materia, no faltaron intervenciones en las que se apuntaron desacuerdos como en la regulación de Internet y, ¿cómo no?, en materia de financiación.

Finalmente, la Ministra de Sanidad y Consumo, D<sup>a</sup> Celia Villalobos Talero, compareció ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas para informar sobre las actuaciones llevadas a cabo en relación con las transferencias de la gestión sanitaria de la Seguridad Social. En esta ocasión la viveza del debate y el enfrentamiento de las distintas posturas derivaba, en buena medida, de la relación entre el tema debatido y la discusión sobre el nuevo sistema de financiación que se desarrolló a finales de año. No en vano, la Comisión designó en esta misma sesión, celebrada el 27 de noviembre, a los integrantes de las Ponencias encargadas de informar el Proyecto de Ley Orgánica de modificación

de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el Proyecto de ley por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Por eso la polémica se centró en las condiciones en que debía producirse el traspaso de las competencias de sanidad y sobre algo que, paradójicamente, hubiera resultado sorprendente hace unos años como es la posibilidad de las Comunidades Autónomas de negarse o resistirse a recibir dichas competencias.

Las sesiones de control en materia de política territorial se completan con las comparecencias que, aunque en menor número, también celebró la Comisión de las Entidades Locales. Así, a la sesión a la que asistió el Ministro de Administraciones Públicas, antes citada, hay que añadir la que contó con la presencia del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración para explicar los convenios suscritos en temas de inmigración con los ayuntamientos y las comparecencias que en materia de fondos europeos tuvieron lugar con la presencia del Director General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial para informar sobre la incidencia de los fondos comunitarios en el ámbito local; con la asistencia del Secretario General de Pesca Marítima para informar sobre la incidencia del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) en este ámbito; con el Director General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo para informar sobre la incidencia en los entes locales del FSE; y con el Subsecretario de Agricultura, Pesca y Alimentación para informar sobre la incidencia del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Orientación, también en el ámbito local.

### **La información relacionada con las Comunidades Autónomas. Los convenios de colaboración**

En sucesivas ediciones de esta crónica se ha ido dando cuenta de la actividad informativa del Senado en materia autonómica, así como del proceso de centralización paulatina de esta información en la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En el año 2001 la tendencia se ha visto confirmada e incluso ha podido apreciarse que el curso que se le da a la diversa documentación remitida por el Estado y por las instituciones autonómicas ha empezado a crear un cauce informativo estable de gran utilidad.

Han empezado a recibirse informes y datos diversos, no procedentes directamente de las previsiones del artículo 56 del Reglamento, pero con un indudable interés para los parlamentarios y otros posibles destinatarios, como los remitidos por el Comité de las Regiones de la Unión Europea o los Informes anuales del Ministerio de Administraciones Públicas sobre los Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y sobre las Conferencias Sectoriales, elaborados por la Dirección General de Política Autonómica de la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado del MAP.

En ellos se puede consultar, respectivamente, la actividad de la Administra-

ción General del Estado en aplicación y desarrollo de los Convenios de colaboración, su dimensión financiera y económica, y los convenios de colaboración en aplicación de los planes y programas conjuntos; y las reuniones de cada Conferencia Sectorial por años y legislaturas, los asuntos tratados, las reuniones de otros órganos de participación de las Comunidades Autónomas, etc.

En esta línea, ha aumentado considerablemente la remisión de los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si en el año 2000 tan sólo se habían conocido tres de estos convenios por el Senado a través de la Comisión General, en el año 2001 este número se elevó a 34. Tampoco en este caso la información enviada cubre ni siquiera una parte representativa de todos los convenios verticales que se han celebrado. Es cierto que éstos son siempre publicados en el Boletín Oficial del Estado. Pero también lo es que, tratándose de una obligación derivada tanto del artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como del apartado e) del artículo 56 del Reglamento del Senado, su cumplimiento no puede ser valorado más que positivamente.

La cuestión, como la de los convenios interautónomicos, se estudia con detalle en otro apartado del Informe. Sin embargo, es preciso hacer mención, en este segundo caso, de los avatares que sufrió la tramitación del Protocolo de Intenciones firmado entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Extremadura. La trascendencia, que en principio pudiera parecer algo menor, de la materia del convenio estuvo reforzada por la atención que los medios de comunicación siempre prestan a las cuestiones que les afectan y sostenida, en última instancia, por el problema político de fondo. Éste no era otro que la inexistencia de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas extremeñas respecto a la creación de un Tercer Canal de Televisión propio de su Comunidad Autónoma.

De forma sintética diremos que el procedimiento aplicado fue el previsto en el artículo 137.2 del Reglamento. Es decir, recibido el Protocolo en el Senado se abrió un plazo para la presentación de propuestas para que la propia Cámara y, en su caso, el Congreso de los Diputados, decidieran si el convenio necesitaba o no autorización de las Cortes Generales. Dentro del mismo se presentó una propuesta del Grupo Parlamentario Popular en este sentido, por lo que se acordó su publicación en el BOCG y su remisión a las Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Antes de que ésta se reuniese, se recibió un escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara por la Junta de Extremadura en el que, aparte de defender la naturaleza de convenio de colaboración de los que no requieren autorización de las Cortes Generales y deben tan sólo ser comunicados a éstas conforme al artículo 145.2 de la Constitución, afirmaba su postura contraria a la tramitación seguida en el Senado. Se afirmaba que era extemporánea, puesto que el citado Protocolo ya había entrado en vigor a tenor de lo dispuesto en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Este escrito, junto a otro en el que la Junta aludía a la presentación de una querrela contra la Presidenta del Senado, que fue finalmente retirado, dieron lugar a sendos informes de la Secretaría General de la

Cámara en los que se defendía la actuación de la Mesa y se sostenía la validez del procedimiento seguido.

En este sentido, y con independencia del juicio político que entraña la discusión sobre si el convenio requería o no la autorización de las Cortes, se argumentaba a favor del cómputo de plazos derivado de la regulación constitucional y reglamentaria de los períodos de sesiones; se mantenía la línea sostenida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 44/1986, de 17 de abril), de que las Comunidades Autónomas no pueden eludir el régimen especial de control estatal que afecta a los convenios (y tampoco el de formación de la voluntad, que en ocasiones exige requisitos para la celebración de convenios de colaboración distintos de los exigidos para la firma de acuerdos de cooperación) por la vía sencilla de no calificar como convenio o como acuerdo aquello que materialmente lo es; y se defendía la coherencia del mantenimiento de las potestades de la Cámara con la calificación original del Protocolo por la Junta de Extremadura que lo remitió «para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía», es decir, como convenio de colaboración para los que deben seguirse los trámites del artículo 137 del Reglamento del Senado.

Cumplidos éstos, el Pleno celebrado el 26 de septiembre aprobó el Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas favorable a la necesidad de autorización por las Cortes Generales del Protocolo de intenciones. La consecuencia obligada de este resultado hubiera debido ser la remisión del Protocolo, nuevamente, para que el Congreso y el Senado se manifestasen sobre su autorización o no. Sin embargo, al no haberse vuelto a enviar, las Cámaras se han abstenido de cualquier iniciativa entendiendo que se ha producido una renuncia por parte de las Comunidades Autónomas firmantes. Esta parece ser la postura más lógica, pues no cabe pensar en que las Cortes indaguen sobre una presunta interpretación distinta por parte de aquéllas que les lleve a considerar el Convenio en vigor y a comenzar su ejecución. Además, en caso de que así fuera, no podrían interponer el correspondiente conflicto de competencias que, conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, corresponde suscitar tan sólo al Gobierno o a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, lo sucedido es una muestra más de algo a lo que ya nos hemos referido con ocasión del llamado Convenio Marco de Colaboración Transregional de 1999. Como entonces, y como tantas otras veces, los criterios políticos se imponen a las interpretaciones jurídicas. El hecho de que esto se produzca con mucha frecuencia respecto a los convenios interautonómicos refleja algo que ha sido reiteradamente señalado por la doctrina: la ambigua e insuficiente regulación de estos convenios no facilita en modo alguno el uso de este instrumento de colaboración entre Comunidades Autónomas. Cabe añadir que propicia la aparición de conflictos como el que hemos mencionado lo que, a su vez, también contribuye a disuadir a aquéllas de su utilización.

Respecto a la información que corresponde enviar al Gobierno 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, se ha remitido la documentación relativa al planteamiento de cinco conflictos de competencia que afectan a las Comunidades Autónomas de Baleares, Canarias, Cataluña y el País Vasco en dos ocasiones; la comunicación de la formalización del desistimiento en un recurso de inconstitucionalidad planteado contra el artículo 3 de la Ley de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, de constitución de reservas regionales de suelo y otras actuaciones urbanísticas prioritarias; y la documentación relativa a la interposición de ocho nuevos recursos de inconstitucionalidad dirigidos a impugnar determinados preceptos de dos leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón y de otras leyes de Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y de la Comunidad Foral de Navarra, 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 cuanto a la información de carácter financiero se han seguido remitiendo por las Comunidades Autónomas afectadas los expedientes de sustitución de proyectos de obras con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo dispuesto en su Ley reguladora. Se han recibido 47 de estos expedientes trasladados por distintas Comunidades Autónomas, haciéndose la sustitución, en la práctica totalidad de los casos, de forma unilateral por la Consejería competente, al haber sido aprobados por los órganos de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, tratándose de competencias transferidas y teniendo carácter cuantitativo.

Junto a ellos hay que considerar los informes sobre el Fondo de Compensación Interterritorial (ejercicio 1997) de las Comunidades Autónomas de Cantabria, del Principado de Asturias, de Extremadura, de Castilla y León y de la Región de Murcia, aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas, así como los informes sobre dicho Fondo correspondientes a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y la Comunidad Valenciana, aprobados por sus órganos de control externo.

Debemos tener presente, en todo caso, que la regulación de esta materia se ha visto modificada con la promulgación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Como es sabido, esta Ley contempla además del FCI destinado a gastos de inversión, el llamado Fondo Complementario cuyos recursos podrán destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o al Fondo Complementario durante un período máximo de dos años.

De acuerdo con su artículo 8, cuando por motivos imprevistos no pueda ejecutarse algún proyecto de inversión de los inicialmente acordados ni, en consecuencia, el gasto de puesta en marcha o en funcionamiento asociado al mismo, la sustitución de los mismos por un nuevo proyecto o gasto se efectuará de común acuerdo entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

Por su parte, el artículo 10.1 dispone que: «El control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial

y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se llevará a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía». Además, el apartado 2 del mismo precepto establece que el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los de las Comunidades Autónomas presentarán ante los órganos citados «informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial».

Es indudable, entonces, que la nueva Ley refuerza considerablemente la posición de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en esta materia, que ya no va a quedar limitada al conocimiento de las modificaciones y sustituciones de los proyectos originales.

### La actividad legislativa

Así conectamos con el último aspecto a destacar que es el resultado del ejercicio de la función legislativa que, como decíamos en la Introducción, ha tenido en el año 2001 una singular trascendencia autonómica. Se han promulgado en este año 26 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas, así como 16 decretos-leyes que fueron convalidados en su momento por el Congreso de los Diputados. Bastantes de estas normas, además, pueden considerarse de la máxima importancia por su contenido o consecuencias.

Así ocurre, por ejemplo y desde una perspectiva constitucional general, con la Ley Orgánica 3/2001 de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza, o con la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. En otros casos se trata de normas capitales en relación con un determinado sector económico o profesional, como sucede con la ya mencionada Ley Orgánica de Universidades; con la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado; la Ley 15/2001, de 5 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Sector Audiovisual; o la Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. En fin, qué duda cabe, algunas otras de estas leyes son destacables por la amplitud de sus efectos como ocurre con la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del Empleo y la mejora de su calidad o la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Pero si nos centramos en aquellas normas que tienen una incidencia directa en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas habremos de referirnos, en primer lugar, a la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejora del Régimen Foral de Navarra. Con ella se trata, básicamente, 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 suma, como ya expusimos en el informe del año 2000, con esta última modificación estatutaria se asimila la LORAFNA al resto de los Estatutos de Autonomía que introdujeron esta posibilidad en las reformas aprobadas entre los años 1996 y 1999. Tan sólo cabe añadir en cuanto a su tramitación parlamentaria que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71.2 de la propia LORAFNA, en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre del mismo año, ambas sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, la reforma se tramitó como Proyecto de Ley Orgánica por el procedimiento de lectura única.

La Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional fue la siguiente con un contenido autonómico general pues, aunque es evidente que las medidas que incorpora afectan más a unas Comunidades Autónomas que a otras, también es cierto que se incluyen actuaciones referidas a todas las cuencas hidrográficas con consecuencias en el territorio de todas las Comunidades.

No es preciso insistir en la polémica suscitada por este Proyecto de Ley cuyos ecos todavía hoy perduran a cuenta de la financiación europea de las inversiones previstas en el Plan. Simplemente recordaremos que, aunque el trasvase del Ebro fue el que alcanzó mayor difusión y provocó un mayor acaloramiento en los debates, existieron otros muchos motivos de oposición y enfrentamiento. Así lo muestra la presentación de cuatro propuestas veto y de un total de 559 enmiendas parciales al articulado durante su tramitación en el Senado, que correspondió a la Comisión de Medio Ambiente. Sin embargo, considerando las enmiendas ya introducidas por el Congreso de los Diputados, el texto remitido por esta Cámara fue aprobado sin modificaciones. En todo caso, la respuesta posterior a la aprobación definitiva del Plan vino dada por la presentación de sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2001, promovidos por el Presidente de las Cortes de Aragón y por el Gobierno de esta Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la anterior, tienen una inmediata repercusión en el ámbito presupuestario de las Comunidades Autónomas. El objeto de estas normas, como es de sobra conocido, consiste en el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, y en virtud de la competencia que, según los artículos 149.1.13.a) y 149.1.18 de la Constitución, tiene el Estado.

Todo ello teniendo en cuenta que dentro del sector público se incluyen, además de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos y demás entes públicos dependientes, así como las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, «la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, y las Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales» (artículo 2 de la Ley 18/2001).

La oposición al Proyecto se reflejó, en este caso, en la presentación de 112 enmiendas parciales y de cinco propuestas de veto firmadas por el Grupo Socialista, la Entesa Catalana de Progrés, el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos y por los Senadores de Izquierda Unida y del Bloque Nacionalista Gallego integrados en el Grupo Mixto, en cuanto al Proyecto de Ley ordinaria y de cuatro vetos y 61 enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica. Con independencia del debate competencial que se planteaba en relación con estas normas, a nosotros nos interesa dejar constancia de alguna cuestión que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria no deja completamente resuelta.

Se trata de lo que en el ámbito parlamentario ha empezado a llamarse «debate presupuestario de primavera». De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 18/2001, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas, fijará, en el primer cuatrimestre de cada año, el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes. Este acuerdo debe ser remitido a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad.

El apartado 2 de este artículo dispone que: «En forma sucesiva, y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuese aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a este objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento».

La definición incompleta de la ley lleva a plantearse distintas cuestiones como la de si cabe presentar enmiendas al objetivo fijado por el Gobierno o si éste debe ser simplemente aceptado o rechazado por las Cámaras. La previsión de un segundo intento obligatorio en caso de rechazo parece apoyar la segunda respuesta. No obstante, es preciso que en el transcurso del correspondiente debate que, en todo caso, debe contemplar la participación del Pleno (y ésta puede ser la única opción, suprimiéndose la fase de Comisión) el Gobierno conozca las razones y posturas de las fuerzas parlamentarias que rechacen el objetivo para poder, en su caso, rectificarlo.

Aún más dificultades presenta la falta de solución para el supuesto de que exista un pronunciamiento distinto en cada Cámara. Si es el Congreso quien rechaza el objetivo ya no cabría seguir el procedimiento, puesto que la Ley habla de un pronunciamiento «en forma sucesiva». Si el Congreso, en cambio, aprueba el objetivo y es el Senado quien lo rechaza surge la duda de cuál de estos criterios se impone.

Aunque se trate de un examen apresurado sobre un problema que difícilmente se planteará en la práctica, nos inclinamos a defender en este punto la posición del Senado. No cabe, a nuestro juicio, el empleo de la Comisión Mixta tradicional en nuestro Derecho Parlamentario, porque el artículo 74.2 de la Constitución recoge unos supuestos tasados que no pueden extenderse análogicamente; por otro lado, no estamos ante un procedimiento legislativo que permita aplicar el artículo 90 del texto constitucional, tan sólo se trata de una propuesta del Gobierno que, aprobada o rechazada, vincula a éste en un sentido o en otro. La Ley, pues, no hace prevalecer la posición del Congreso en caso de discrepancia, sino que está pensando en un requisito complejo: el objetivo de estabilidad debe aprobarse por las dos Cámaras o se considera rechazado.

Finalmente, cabe plantearse qué sucede si también en la segunda ocasión el objetivo presupuestario es rechazado. En este caso no parece haber más respuesta que la de entender pospuesto el conflicto hasta que se debata el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En cualquier caso, el artículo 8.3 de la Ley dispone que: «El informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera al que se refiere el apartado 1 del presente artículo, así como los acuerdos del mismo que se dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán por la Secretaría Permanente de dicho Consejo a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado para su conocimiento.» Ello, junto a las competencias que vimos daba a este órgano la Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, permite apreciar un notable reforzamiento de la Comisión General como órgano de información y control en materia presupuestaria y financiera de carácter territorial en la línea en que se viene demandando desde hace tiempo. De todas formas, será preciso esperar algún tiempo para valorar los medios y la capacidad de la Comisión para ejercer estas competencias.

Por último hay que referirse al conjunto de leyes aprobadas en relación con el sistema de financiación autonómica. Son las leyes 21/2001, y 22/2001, ambas de 27 de diciembre, por las que se regulan, respectivamente, las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y los Fondos de Compensación Interterritorial; y la Ley Orgánica 7/2001, de la misma fecha, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Junto a ellas también se tramitó la Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorroga la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo, que sirvió para mantener la continuidad del régimen especial de esta Comunidad Autónoma hasta que se produjo un acuerdo de renovación entre las partes negociadoras, entrado ya el año 2002.

Limitándonos a las tres primeras y remitiéndonos en cuanto a su contenido al estudio sobre el nuevo sistema de financiación, tan sólo destacaremos algún aspecto procedimental relativo a su tramitación parlamentaria que fue, también en este caso, bastante agitada.

Por un lado, la tramitación acompasada que requería el conjunto para permitir la entrada en vigor el 1 de enero de 2001 se encontró con la dificultad de que, por imperativo del artículo 74.2 de la Constitución, el Proyecto de Ley reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial debía iniciar su trámite en el Senado, mientras los otros dos eran conocidos primero por el Congreso de los Diputados en la forma ordinaria. Dada la inmediata relación de unos textos y otros, así como de las enmiendas presentadas, fue preciso realizar en cada Cámara un seguimiento detallado y recíproco de la tramitación correspondiente.

Por otro, el mantenimiento de negociaciones y la consecución de acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas se prolongó hasta el último momento, condicionando de este modo el procedimiento legislativo. La máxima expresión de ello fue la remisión a todos los Grupos Parlamentarios de un documento elaborado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en el que se exponían distintos puntos de acuerdo que requerían la modificación del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOFCA y del Proyecto de Ley por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en varios de sus aspectos. Al margen de la falta de previsión de este tipo de cauces de información, lo cierto es que, en aras del consenso, varios Grupos Parlamentarios coincidieron en la presentación de distintas enmiendas que asumían dichos compromisos y así se hizo constar en los informes de las respectivas Ponencias.

Pero la cuestión estaba muy relacionada con el principal punto de polémica que se planteó en la tramitación de las leyes. Si respecto a los Fondos de Compensación Interterritorial la discusión básica había girado en torno a su denominación y su dotación; en cuanto al nuevo sistema de financiación lo hizo, como es sabido, en relación con el llamado «impuesto de las gasolinas» y con la vinculación de los recursos a la asunción de las competencias en materia de Sanidad. En todos los casos se llegó posteriormente a algún acuerdo, pero durante la tramitación parlamentaria volvió a plantearse un tema recurrente: el alcance de la capacidad de enmienda del Senado.

Ello dio lugar a la petición de un informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, que concluyó en defensa de esa capacidad. No muy lejana en el tiempo estaba la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2000, de 19 de julio, por la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Tasas y Precios Públicos y en la que literalmente decía el Alto Tribunal que: «...la enmienda que dio origen a la disposición recurrida encuentra su cobertura en la facultad de enmendar que expresamente reconocen al Senado los artículos 90.2 C.E. y 107 de su Reglamento (...), que no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados, (...) la tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir

el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de constitucionalidad.»

Y añade más adelante: «Debe rechazarse también que el procedimiento empleado haya restringido las facultades del Congreso de los Diputados. La posibilidad de que el Senado introduzca enmiendas en los textos remitidos por el Congreso de los Diputados aparece expresamente contemplada en el artículo 90.2 C.E., en tanto que el artículo 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados regula el procedimiento a seguir en tales casos, pero una vez que son aceptadas, las enmiendas se incorporan al texto del Proyecto de Ley con los mismos efectos jurídicos que las aprobadas por la Cámara Baja.»

Para concluir con el relato de la actividad legislativa sería preciso mencionar que durante el año 2001 el Senado conoció de 12 tratados o convenios internacionales por el procedimiento previsto en el artículo 94.2 de la Constitución, que sólo prevé la comunicación; y autorizó, de acuerdo con el artículo 94.1, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de 60 tratados o convenios.

Asimismo, se tramitó una reforma del Reglamento por la que se modifica el artículo 184, relativo a las propuestas de nombramiento, de designación o de elección de personas. Esta reforma, aprobada por el Pleno del Senado el 27 de junio en el contexto del llamado «Pacto por la Justicia», en concreto en lo relativo a la renovación de los órganos constitucionales de elección parlamentaria, introdujo un nuevo apartado 6 en dicho artículo para aclarar el procedimiento a seguir en las propuestas para el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial.

En otro orden de cosas, se aprobaron, con fecha 23 de mayo, dos normas supletorias de la Presidencia del Senado. La primera sobre desarrollo del artículo 163 del Reglamento, permitió dar entrada a las preguntas con respuesta oral ante el Pleno de la Cámara presentadas por los Senadores con carácter urgente. La segunda modifica la anterior norma supletoria, de 30 de noviembre de 1993, sobre la tramitación de mociones consecuencia de interpelación.



### III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### ANDALUCÍA

*Francisco López Menudo*

#### Rasgos generales

En la esfera interna es obligado traer a primer plano el asunto más resonante del ejercicio: el conflicto de las Cajas de Ahorro. Un conflicto duradero, que se remonta a 1999 durante el proceso de aprobación de la Ley 15/1999 de 16 de diciembre, Ley que fue aprobada sin consenso alguno entre los Grupos y con la oposición de los empresarios y de la Iglesia católica, esta por su vinculación con Cajasur, (Córdoba).

Si en un primer momento el desencuentro lo motivaba la que fue llamada «Caja de Cajas», o sea, la Entidad Financiera Común cuya función sería la de acometer proyectos que respondiesen a la política del Gobierno andaluz, la desaparición de esta iniciativa por obra del propio Gobierno –que la retiró del Proyecto de Ley cuando éste se tramitaba– no consiguió calmar una tensión que fue incluso creciendo durante el año 2000 a causa de la previsión del texto legal sobre el obligado cese de los dirigentes de las Cajas al cumplir sus períodos de mandato, ello unido al Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno central (contra el art. 44.1.b) c) y f), y la disposición final primera núms. 2 y 3).

El conflicto llegó a su punto máximo durante el año 2001, convirtiéndose, sin duda, en el asunto del año, dada la intensidad de la pugna habida y su cariz de «conflicto global» al desencadenar el enfrentamiento no sólo entre los grupos políticos, o el Gobierno y el sector privado, sino disensiones internas entre responsables del propio Gobierno e incluso la «guerra» entre ciudades –señaladamente Málaga y Sevilla– que algunos representantes políticos y sociales, lejos de atajar, han incentivado tan penosa como irresponsablemente.

El epicentro de toda la cuestión se ha situado en el tema de la fusión de las Cajas y, con ello, el pulso sobre cual haya de ser la «capital económica» de la región, según el lenguaje utilizado, sin duda excesivo. Sobre esta base, la historia del conflicto discurre por dos planos distintos y paralelos, pero en absoluto independientes: en el plano externo, el problema jurídico de cómo y en qué momento podrían producirse las fusiones, señaladamente de las dos Cajas de Sevilla (El Monte y Caja San Fernando), a la vista de lo dispuesto en las disposiciones transitorias de la Ley de Cajas; y de otra parte, el conflicto «subterráneo» derivado del hecho de que los presidentes de las Cajas mencionadas, miembros del Partido socialista y designados en su día para esos cargos por dicha formación política, pretendieron afrontar una fusión inmediata, al margen de lo dispuesto en dichas transitorias, que era una operación «bien vista» por cuanto estaba en línea con la deseable política de fusiones, amen de fortalecer la «posición sevillana» frente al

resto de las Cajas andaluzas, en contra de los que postulaban la primacía de la malagueña Unicaja, la de mayor volumen en ausencia de dicha fusión. Pero además, con tal operación se pretendía el mantenimiento en sus cargos de sus influyentes directivos, en contra de lo dispuesto por la propia Ley de Cajas y, sobre todo, contra la voluntad de los altos dirigentes del Partido socialista y del Gobierno andaluz. Un forcejeo en toda regla planteado por los presidentes «rebeldes», respaldados por sus organizaciones, que alcanzó una tensión inusitada y un laberinto de implicaciones que es imposible reflejar aquí, aunque sí quepa destacar las disensiones entre la Consejera de Economía y Hacienda y el propio Presidente de la Junta; aquélla opuesta a la fusión y éste abierto a la misma aunque a condición de que se respetara lo dispuesto en las Disposiciones Transitorias primera y segunda de la Ley. No es cuestión de analizar aquí si la oferta presidencial era viable o no en la práctica, pero sí conciliaba, al menos en el plano teórico, el principio favorable a las fusiones y el respeto a la letra de las transitorias de la Ley.

Tales disposiciones imponen el deber de las Cajas y de sus Fundaciones de adaptar sus Estatutos en el plazo de seis meses, y que dentro del plazo de un mes a contar desde la fecha de su aprobación las Cajas iniciarían las actuaciones conducentes a la renovación de sus órganos de gobierno; órganos que en tanto no se constituyera la nueva Asamblea General «adoptarían los acuerdos necesarios para la debida ejecución y cumplimiento de las normas contenidas en la presente Ley».

El tenor literal de esas disposiciones parece terminante en orden a la necesidad de la renovación de los cargos; sin embargo, se entendió –incluso con base en las transitorias citadas– que un proceso de fusión iniciado conforme a las previsiones de la propia Ley colocaría el asunto en una vía particular que habría de seguir su propia dinámica y sus propias reglas, con lo cual quedaría enervada la aplicación automática de dichas transitorias. Tal interpretación fue avalada por algunos ilustres juristas cuyos dictámenes insuflaron aún más fuerza a la alianza convenida por los presidentes de las Cajas sevillanas, D. Isidoro Beneroso (El Monte) y D. Juan Manuel López Benjumea (Caja San Fernando). Pero no duró mucho el auge de tan audaz interpretación pues cuando la «rebelión» se hallaba en su punto más exitoso recayó una resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA, expresiva del deber de cumplir al punto las transitorias de la Ley; y coetáneamente, dos dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía (93 y 94/2001 de 31 de mayo) fueron terminantes en tal sentido. Realmente era difícil de sostener –decimos nosotros– cómo del cuerpo dispositivo de una Ley, es decir, de normas no imperativas –como las que contemplan las fusiones– vocadas hacia soluciones de futuro, pudiera extraerse la fuerza necesaria para enervar la aplicación de unas normas transitorias que, gusten o no, son generales e imperativas de esencia en cuanto organizadoras del sistema.

La controversia jurídica se desvaneció ahí súbitamente, pasando luego a primer plano el tema del control ulterior del proceso de renovación y del relevo en las presidencias de dichas Cajas de los señores mencionados, largo capítulo plagado de historias menores que no tienen aquí cabida. Digamos simplemente que los referidos Presidentes dejaron de serlo tras muchos avatares.

Por lo que se refiere a las ya clásicas tensiones existentes entre la Junta de Andalucía y el Gobierno central, hay que señalar la progresiva desaparición durante el ejercicio de los ya tradicionales conflictos relativos a la financiación y al reconocimiento del censo de población de 1998, temas absorbidos por el nuevo sistema de financiación 2002-2006 acordado el día 27 de julio entre el Gobierno y todas las Comunidades. Aunque quedan otros temas en pie tales como las transferencias de las cuencas hidrográficas, la insuficiencia de fondos para atender los deberes de la Ley del menor, etc., cabe resaltar en esta ocasión, por su protagonismo durante el ejercicio y por su valor expresivo del estado de esas relaciones, el tema de los traspasos en materia de políticas activas de empleo. Desde la Junta de Andalucía, y más concretamente desde la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se considera de suma importancia estratégica la transferencia de las políticas activas de empleo y de los recursos del INEM, con el fin de que la Junta sea la actora y prestadora de los servicios de empleo. Se estima que la Junta de Andalucía debe ser la única interlocutora en su territorio en materia de empleo pues lo contrario produce descoordinación y falta de eficacia respecto a otras políticas (inmigración, desarrollo económico, formación) que requieren una actuación integrada. Además, los responsables autonómicos aducen que la actitud renuente del Gobierno central –la Ponencia Técnica en el MAP para la negociación del traspaso se constituyó allá por abril de 1998– supone un agravio comparativo puesto que desde se mismo año en que se inició el proceso de traspaso de esta materia a las Comunidades de Cataluña y Galicia casi todas las demás Comunidades lo han culminado; así, Valencia, Canarias, Navarra (1999); Madrid (2000); Asturias, Extremadura, Baleares, Aragón, Castilla y León, La Rioja (2001).

De la envergadura de la materia en cuestión –dada la especial incidencia del problema del desempleo en Andalucía– dan idea algunas cifras, que son las que se barajan en la negociación aún no cerrada cuando escribimos estas líneas: traspaso de 1.627 trabajadores; 189 oficinas de empleo y 2 Centros de Formación; unos 1.400 millones de pesetas anuales de gastos corrientes; 710 millones para inversiones; estimándose la cuantía total de la transferencia en unos 8.700 millones de pesetas. Además, la gestión de más de 41.000 millones anuales en Programas de Empleo (Escuelas Taller, Orientación Profesional, Casas de Oficios, Talleres de Empleo, etc); cogestión de 25.000 millones del AEPSA (antiguo PER); y Fondos para la financiación del Programa de Agentes de Empleo y Desarrollo Local que afecta a 1.500 personas. El objetivo final que se pretende es atender una situación cuyas cifras son bien elocuentes: 650.000 personas inscritas como demandantes de empleo, y unos tres millones de contratos registrados al año.

Se acusa al Gobierno central de retener con fines partidistas los Programas de Empleo, tales como las Escuelas Taller o los Planes de choque. Y al Partido Popular de Andalucía se le reprocha deslealtad con los intereses de la Comunidad Autónoma al descalificar al Gobierno andaluz, poniendo en entredicho su capacidad para gestionar estas competencias y apostando por que sean asumidas por las Corporaciones Locales. El nudo del desencuentro radica en el hecho de que tras haberse alcanzado un acuerdo, el día 1 de marzo de 2001, con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (con el Secretario General de Empleo y la Directora General del INEM), el 16 de abril siguiente el propio Ministro declaró públicamente no existir tal acuerdo con lo que este ha quedado demorado *sine*

*die*. Ello ha sido interpretado como una ruptura de la intención manifestada por el Gobierno central, al inicio de la legislatura, de inaugurar un nuevo clima de entendimiento con abandono de la confrontación habida en la etapa anterior.

En otra clave bien distinta hay que señalar que en el año 2001 se ha conmemorado el XX aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y se han celebrado múltiples eventos tanto de contenido político como jurídico en recuerdo de las efemérides. Pero el aniversario no sólo ha deparado eso, sino que ha propiciado que el tema de la reforma del Estatuto haya saltado a la arena política. Y lo hizo, un tanto sorpresivamente, con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (ver su reseña, *infra*).

A la vista de las reacciones desencadenadas, mucho es de temer que este impulso, a todas luces razonable, quede varado por la visible falta de convergencia real de los Grupos políticos en torno a este proyecto que si de algo necesita es de concurrencia y acuerdo, al menos en una serie de puntos comunes.

En una tarea tan trascendente como la de reformar un Estatuto, notoriamente desfasado a nuestro juicio, quizás la mejor salida sea la de colocar el objetivo en un punto medio, aceptando con prudencia y sentido práctico el conocido dicho de que lo mejor es enemigo de lo bueno, de tal modo que la reforma no quede, desde luego, en un simple «lavado de cara» pero que tampoco apunte a objetivos tan difíciles e incluso utópicos que al cabo den al traste con la empresa. Una empresa que, repetimos, aparece como muy necesaria.

Pero las divergencias son muchas. La primera de ellas es la ausencia de un consenso sobre el hecho mismo de impulsar la reforma. El Partido Popular no sólo ha acusado de inconcreta y electoralista la propuesta presidencial, sino que estima suficiente el nivel competencial alcanzado para impulsar materialmente el desarrollo de la Comunidad sin necesidad de reformar formalmente el Estatuto. Bien se comprende que no son estas las mejores condiciones para afrontar un proceso complicado que, dada la rigidez del mecanismo de reforma contemplado en el Estatuto, ha de contar incluso con un «referéndum positivo de los electores andaluces» según dispone su artículo 74.1 (vid nuestro comentario a este artículo en «*Comentarios al Estatuto de Andalucía*», IGO, Sevilla, 1981).

Los demás Grupos se han mostrado también muy divergentes en cuanto al señalamiento de los aspectos que habría de abordar la reforma, y del procedimiento para llevarla a efecto. A título de ejemplo, Izquierda Unida ha propugnado que el proceso se haga de abajo a arriba «desde los Municipios hacia la Junta»; y las aspiraciones planteadas, tanto por éste como por los restantes Grupos, se mueven en una banda amplísima; así, desde avanzar en el diseño del Estado federal (IU), o que desaparezca la división provincial y se implante la comarca e incluso se asuman como delegadas competencias del Consejo General del Poder Judicial (Partido Andalucista), a cuestiones puntuales tales como la gestión del río Guadalquivir o el traspaso de competencias en materia de ferrocarriles. Como telón de fondo de este abigarrado panel de reivindicaciones se alzan, además, cuestiones como la definición del papel de la Comunidad Autónoma en la Unión Europea e incluso la reforma de la Constitución, concreta y especialmente, la reforma del Senado.

Con tal carga de partida nos parece que el buen fin de la reforma se hace dudoso, mas lo cierto es que el Estatuto precisa de una revisión en profundidad, siquiera sea para actualizarlo desde una perspectiva puramente técnica; lo cual no significa abdicar de objetivos superiores –tal como el modelo de Estado– que a la postre han de ser fruto de un consenso nacional y no son cuestiones que haya de abordar ni prejuzgar un Estatuto.

El devenir ha erosionado el Estatuto produciendo una mutación estatutaria que en alguno de sus artículos resulta absolutamente llamativa. Baste citar su artículo 4 relativo al propio modelo de organización territorial, el artículo 44 alusivo al control del Consejo de Estado sobre la actividad del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía, o el entero Título Tercero sobre la Administración de Justicia. Y, señaladamente, los abundantes preceptos relativos a las competencias, cuyo desfase es ostensible. En muchas de esas materias el sistema constitucional de distribución de competencias ha llegado a situarse a favor de las Comunidades Autónomas en cotas superiores al nivel en el que se encuentra el Estatuto, que se ha quedado atrás y debajo no sólo en cuanto a la extensión de las materias disponibles, sino en la competencia funcional para incidir sobre aquellas con mayor profundidad. En general, hay normas en el Estatuto que deberían desaparecer porque ni siquiera pueden pervivir con el apoyo de la interpretación, y hay vacíos absolutamente clamorosos. A todo este desajuste nos referíamos más arriba cuando hablábamos del término medio como objetivo hacedero a perseguir de inmediato, aunque sólo fuera porque el Estatuto no siga estando por debajo de aquellos –todos ellos reformados– que alumbraron las Autonomías del artículo 143 de la Constitución.

Finalmente, son dignos de reseñar algunos asuntos que han ocupado la atención política. Así, de gran calado es el hecho de la nueva suspensión del concurso convocado por la Junta en 1998 para dar estabilidad a los más de tres mil interinos de la Administración andaluza. El TSJ de Andalucía elevó el caso al Tribunal Constitucional por considerar que la convocatoria vulnera los principios de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a la función pública.

Otro asunto resonante fue el hecho de que el 7 de mayo zarparse por fin de las costas gibraltareñas, una vez reparado, el submarino *Tireless* tras un año de protestas y de psicosis por la posibilidad de escapes radiactivos, asunto que avivó aún más las tensiones con el Gobierno de la nación, acusado de pasividad.

Es de interés señalar –será tema que sin duda dará mucho de sí en los meses venideros– la reclamación del Gobierno andaluz de sesenta mil millones de ptas. a la industria tabaquera por los daños a la sanidad que ocasiona la atención a los fumadores.

El triste episodio de la rotura de la presa de Aznalcóllar añadió en el año 2001 una preocupante variable en su vertiente social; la empresa sueca «Boliden», directa causante del desastre ecológico, abandonó la explotación dejando en paro a 425 mineros que protagonizan múltiples movilizaciones a la espera de que la Junta y el Gobierno central busquen soluciones para salvar a Aznalcóllar del hundimiento definitivo.

A finales de año, la enmienda introducida por el PSOE durante la tramitación

parlamentaria de la Ley de Acompañamiento, eximiendo de la colegiación obligatoria al personal que trabaje en exclusiva para la Administración de la Junta de Andalucía. El movimiento de los Colegios Profesionales no se ha hecho esperar y se anuncian acciones contra dicha iniciativa.

Por último, hay que registrar la salida del diputado Pedro Pacheco del Grupo andalucista y su pase al Grupo Mixto, que se creó así a resultas de tal incidente. Asimismo, la incorporación posterior a dicho Grupo del también andalucista Ricardo Chamorro. Ello no ha alterado sustancialmente la influyente posición del Grupo andalucista pues los tres escaños con los que cuenta ahora son exactamente los necesarios para que el Grupo socialista sume la mayoría absoluta, establecida en 55.

## Instituciones básicas

### *Parlamento*

#### *Actividad parlamentaria en general*

Durante el ejercicio se han incrementado ostensiblemente las iniciativas parlamentarias respecto de ejercicios anteriores.

#### *Debate sobre el estado de la Comunidad*

Durante los días 20 y 29 de junio de 2001 se celebró el Debate sobre el estado de la Comunidad; el primero de este carácter que se celebraba tras la investidura y que además coincidía con la conmemoración el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía Andaluz.

El discurso inicial del Presidente de la Comunidad sirvió para presentar la más importante y novedosa aportación de las realizadas a lo largo del debate: la constatación de que, agotada ya la etapa política que se inició con la constitución de la Comunidad Autónoma, se hacía necesario iniciar lo que ha venido a llamarse «segunda modernización de Andalucía». En esta emblemática apuesta se resume la voluntad de renovación política e institucional que, a la par de inspirar la agenda política de los años venideros, quiere impulsar importantes modificaciones estructurales que, de ser preciso, incluirían –como avanzó el Presidente en su discurso– una reforma del Estatuto, si bien la prudencia aconsejaba –y así lo entendía el Gobierno de la Junta– una cierta imprecisión sobre el calado de la misma.

Esta propuesta de profundización en el autogobierno marcó desde el inicio el discurso del Presidente que, con el telón de fondo del aniversario del Estatuto, quiso hacer así patente la necesidad de orientar el debate político en este sentido. No obstante, debe decirse que lo sorpresivo del anuncio propició un cierto arrobo en los Grupos parlamentarios de la oposición, que sólo de soslayo y con la cautela de quien se enfrenta a tan ambiciosa propuesta, se refirieron esquivamente a la misma.

Así, por ejemplo, la Portavoz del Grupo parlamentario popular, Sra. Martínez Sainz, se limitó a denunciar la inconcreción del proyecto y a señalar que la prioridad era dar pleno cumplimiento al actual Estatuto. Parejo escepticismo mostró al respecto la Sra. Caballero Cubillo al defender las propuestas de Resolución del Grupo parlamentario de Izquierda Unida, señalando la supuesta incongruencia de anunciar una reforma estatutaria sin previamente reclamar la modificación del Título VIII de la Constitución. La relevancia del asunto fue retomada, en fin, por el Grupo Socialista al defender el Sr. García Navarro la propuesta de Resolución que, como era de esperar, fue definitivamente adoptada con por el Pleno con el siguiente tenor:

«El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a impulsar y liderar la reforma del Estatuto de Autonomía, abriendo un amplio debate en la sociedad andaluza, con las fuerzas políticas, económicas y sociales, que conduzca a profundizar en el autogobierno, y que genere una amplia movilización social para abordar la segunda modernización de Andalucía.»

Con esta propuesta se pone en marcha un proceso cuyo propósito final es dar un salto cualitativo que sitúe a Andalucía en la avanzadilla del desarrollo autonómico. Se puso de relieve, de un lado, la amenaza de involución autonómica promovida por los impulsos «neocentralizadores» que el Sr. Chaves advierte en el Gobierno Central; y de otro, el peligro interno de parálisis o desidioso desentendimiento de la necesidad de avanzar, en el plano estrictamente andaluz, hacia el logro de mayores cotas de competencia y autogobierno.

El resto de cuestiones que los Grupos Parlamentarios de la oposición habían sacado a la luz a lo largo del debate quedaron eclipsadas por tan llamativa propuesta, que situó el debate en el plano estructural del modelo del Estado autonómico, rebajando el interés de otras cuestiones más efímeras y cotidianas. Con ello pudo asistirse a una exposición detallada de las distintas fórmulas y propuestas que hoy capitalizan el debate político sobre el tema en el plano nacional: el modelo federal, el del federalismo asimétrico, sus frenos y contrargumentaciones basadas en la necesidad de completar y profundizar el marco constitucional establecido, fueron expuestos de forma prolija, anudando el planteamiento de estos modelos teóricos al fragor de la batalla política diaria, más ligada al detalle del último acontecimiento y del último reproche.

En este contexto general, las dos cuestiones que centraron el debate en el terreno de la reivindicación fueron las de la financiación autonómica y las transferencias pendientes. Por lo que hace a los traspasos, y ante la constatación de que ninguno se había materializado desde que el Presidente expusiera en su investidura la necesidad de cerrar la confrontación en este aspecto, hubo amplio acuerdo en reclamar competencias en los consabidos temas de políticas activas de empleo, Cuencas hidrográficas, gestión de Parques nacionales y ciertos centros sanitarios y asistenciales. No obstante, al igual que sucediera en el debate de investidura, de nuevo se oyeron las voces disidentes de los Grupos de la oposición en torno al alcance de algunas de las reivindicaciones competenciales y las discrepancias manifestadas por el Portavoz del Grupo andalucista sobre el tema de las Cuencas hidrográficas. También reivindicó este Grupo la creación de la Policía autonómica, lo que encontró eco en una de las Resoluciones del Pleno.

Por lo que respecta a la financiación, el Presidente abundó en la necesidad de alcanzar un acuerdo –tégase en cuenta la fecha en la que el Debate se celebraba– con el Gobierno central exponiendo, al tiempo, los mínimos indispensables para el mismo y la necesidad de arbitrar una adecuada compensación financiera para la Comunidad. La propuesta fraguó en la adopción de cuatro Resoluciones del Pleno relativas al modelo de financiación, donde de nuevo afloraron las recurrentes reivindicaciones de la deuda histórica y el reconocimiento del censo real. A ello se sumó la propuesta de alcanzar un acuerdo para paliar progresivamente la deuda contraída en los últimos años y, finalmente, se apuntaron por el Pleno los rasgos generales que debía reunir el futuro sistema de financiación.

### *Actividad legislativa*

Con sus quince Leyes, la actividad legiferante vuelve a recuperar el tono que ya mantuvo en el año 1999 con sus 17 Leyes aprobadas, cifra máxima en la historia de la Comunidad y que cayó llamativamente en el pasado ejercicio, que sólo dio a luz la Ley de Presupuestos. Se han dictado Leyes de indudable repercusión. No obstante, la producción legislativa debería ser, a nuestro juicio, indicativa de una programación, de la voluntad consciente de crear un «sistema»; y en este sentido resulta necesario, tras veinte años de rodaje de la Comunidad, una revisión sistemática de las Leyes que constituyen el entramado organizativo básico: Organización territorial, Régimen jurídico y procedimiento administrativo, Hacienda Pública, Sector Público, Función Pública; así como una atención preferente al Régimen Local, huérfano aún de algunas disposiciones importantes. Hay sectores bien dotados que gozan de una estructura, de un sistema o mini-ordenamiento (Medio ambiente, Salud, Asistencia Social, Comercio). Hay otros, en cambio, que incluso carecen de una norma de cabecera de referencia (Agricultura, Industria, Ciencia, Sectores demaniales...).

Las Leyes dictadas en el ejercicio son las siguientes:

*Ley 1/2001, de 3 de mayo. Modifica la Ley 4/1997, de Prevención y Asistencia en Materia de Drogas.*

Se trata de una reforma parcial de la Ley 4/1997 por la que se pretende adaptar las conductas contempladas en el objetivo de prevención de la Ley a los nuevos hábitos de consumo de alcohol entre los jóvenes (la llamada «botellona»). La reforma consiste en reforzar los medios de prevención en la línea acordada en el llamado «Pacto por la Noche», para lo cual modifica y precisa los preceptos relativos a las prohibiciones de venta de bebidas de alta graduación en determinados comercios. Asimismo, se refuerza la capacidad de acción de las Corporaciones Locales mediante la delegación de la potestad sancionadora en la materia.

*Ley 2/2001, de 3 de mayo, de Regulación de las Consultas Populares Locales en Andalucía.*

En el marco normativo de los artículos 92.3 y 149.1.32<sup>a</sup> de la Constitución, los artículos 18 y 71 de la Ley de Bases del Régimen Local y del artículo 15.2 de su Estatuto de Autonomía andaluz, esta norma sigue el camino recientemente iniciado por otras Comunidades Autónomas y aborda la regulación de las consultas populares locales en Andalucía. El régimen contemplado por la Ley es

homogéneo para todas las consultas populares locales que puedan celebrarse. A tal fin contempla la Ley un procedimiento único que contempla todos los pasos del proceso de referéndum, desde la iniciativa (que puede ser corporativa o vecinal) hasta el desarrollo de la votación y del escrutinio, pasando por el resto de los aspectos relativos al proceso de referéndum (convocatoria, campaña informativa e institucional, constitución de las Mesas electorales, papeletas de voto, etc.).

*Ley 3/2001, de 22 de mayo, de Modificación de la Ley 9/1983 de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.*

Durante este ejercicio ha sido modificada en dos ocasiones la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz. En primer lugar, por esta Ley 3/2001 que modificó su artículo 5, que regula las causas de cese del Defensor del Pueblo Andaluz, introduciendo la previsión de que en caso de expiración del plazo de su nombramiento, el titular de la Institución pueda mantenerse en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo titular. La segunda modificación la introdujo la Ley 11/2001. (vid. infra).

*Ley 4/2001, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley 1/1988 de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía.*

La Ley andaluza 1/1988, de 17 de marzo, adolecía de una cierta vaguedad en la delimitación del ámbito subjetivo al que se extenderían las competencias de fiscalización y control de la Cámara de Cuentas de Andalucía, lo que se explica por el momento en que fue dictada. Concretamente, la Ley no mencionaba como parte integrante del sector público andaluz sujeto al control de la Cámara a ciertas entidades, como las Corporaciones Locales o las Universidades andaluzas. En efecto, pese a que estas entidades estaban preventivamente mencionadas en algún apartado de la Ley y en su propia Exposición de Motivos, lo cierto es que estaban omitidas en el artículo 2 de la Ley, que es el que define expresamente las Administraciones y entidades del sector público sujetas a control.

Pese a la indefinición inicial de la Ley, Corporaciones Locales y Universidades han sido objeto de fiscalización por la Cámara, que ha ido extendiendo así sus actuaciones de forma coherente con la doctrina del Tribunal Constitucional que delimita las competencias entre los órganos autonómicos de fiscalización y el Tribunal de Cuentas estatal. En consonancia con esta práctica consolidada y con la citada doctrina del Tribunal Constitucional, la presente reforma redefine el ámbito subjetivo de las competencias de la Cámara de Cuentas. Junto a ello, la reforma aclara el concepto de «fondos públicos» gestionados por el sector público andaluz que pueden ser objeto de fiscalización.

*Ley 5/2001, de 4 de junio, por la que se regulan las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

La finalidad fundamental de la Ley es proporcionar la oportuna base normativa a las áreas de transporte de mercancías por carretera que, siendo una infraestructura de transporte de enorme importancia y potencialidad, carecían de un marco regulador autonómico para su implantación, desarrollo y gestión. Con este propósito, la Ley fija el objetivo de desarrollar progresivamente una red

andaluza de áreas de transporte que se articule con la red nacional e internacional de infraestructuras de transporte.

Se pretende con ello superar el marco normativo estatal que hasta el presente conformaban la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, que pese a regular las denominadas «estaciones de transporte de mercancías» dentro de las «actividades complementarias o auxiliares del transporte» no contemplan de forma individualizada y específica estas áreas, que aparecen confundidas en las normas estatales con las estaciones de autobuses para viajeros y otras dotaciones similares. Además, en este régimen estatal tan apegado al modelo de la estación de autobuses de viajeros se concibe la promoción de las estaciones de mercancías como resultado de la iniciativa municipal, que tiene carácter preferente frente a la de la Comunidad Autónoma, a la cual se le reserva un papel meramente fiscalizador y de auxilio económico de las iniciativas locales. Asimismo debe señalarse, como otra de las principales limitaciones de la legislación estatal, la falta de atención a los aspectos urbanísticos y territoriales, que dificulta la coordinación de las áreas de transporte de mercancías con tales aspectos e impide aprovechar las potencialidades de localización y gestión que a dichas áreas. Esta regulación indiscriminada no se adapta bien a la realidad económica actual, en la que las áreas de transporte de mercancías demandan un tratamiento diferenciado en virtud del grado de desarrollo y la complejidad que hoy alcanza el sector de transporte de mercancías por carretera; que no se identifica ya, como tradicionalmente, con el mero desplazamiento físico de la mercancía, sino que incluye, cada vez más, actividades como las de almacenamiento, gestión de «stocks», distribución, «marketing», imagen corporativa y, más recientemente, actividades que aumentan el valor añadido del producto, como las de embalaje, envasado y control de calidad.

Por todo ello, la Ley andaluza quiere ofrecer una regulación legal de las áreas de transporte de mercancías inspirada en los siguientes objetivos: la superación de la perspectiva local en la regulación actual de dichas áreas, con reconocimiento de sus funciones supramunicipales, metropolitanas y regionales; el reconocimiento de la iniciativa de la Comunidad Autónoma en el establecimiento de los centros de transporte de mercancías; la potenciación de los instrumentos de gestión de la Comunidad Autónoma en relación con dichas áreas; la flexibilización del régimen jurídico de la gestión de los centros, combinando los aspectos de Derecho público y privado que concurren en la actividad; y el tratamiento de los aspectos urbanísticos y territoriales que afectan al establecimiento y desarrollo de estas áreas.

*Ley 6/2001, de 12 de julio, de concesión de un crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 12 de marzo de 2000.*

*Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado.*

Las entidades de acción voluntaria han sido precursoras de los valores de solidaridad y responsabilidad colectiva en el progreso y el bienestar social. La cre-

ciente iniciativa social en este campo, canalizada a través del voluntariado, se ha traducido en un notable incremento del número de ciudadanos implicados en sus actividades, en la ampliación de sus ámbitos de actuación y en una profundización de los principios que lo inspiran, superando el voluntarismo de las acciones individuales o esporádicas y las limitaciones que lo reducían al mero asistencialismo caritativo.

La importancia del movimiento del voluntariado fue reconocida por la Asamblea General de la Naciones Unidas en su sesión de 17 de diciembre de 1985, adoptándose, posteriormente, la Resolución contenida en el Informe del Segundo Comité A/40/1041 de 19 de febrero de 1986, en la que se destaca la necesidad de promover la acción voluntaria organizada y la de fortalecer y ensanchar sus relaciones con las Administraciones Públicas. En el marco de las instituciones europeas, la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, ratificada por España el 29 de abril de 1980, y la Resolución del Parlamento Europeo sobre asociaciones sin fin de lucro en la Comunidad Europea, de 13 de marzo de 1987, coinciden en reconocer el trabajo voluntario como parte del derecho de libre asociación, esencial a la democracia y amparado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En conexión con estos antecedentes, las acciones públicas dirigidas a favorecer la participación ciudadana, en los términos contenidos en el artículo 9.2 CE, han de suponer un impulso a la voluntad de la sociedad civil que reclama una responsabilidad más directa en las actividades de interés general. En el plano legislativo estatal destaca la Ley 6/1996, de 15 de enero, que regula las actuaciones de voluntariado que se desarrollen en programas de ámbito estatal o supraautonómico, o que afecten a actividades de competencia exclusivamente estatal. Por su parte, diferentes Comunidades Autónomas han venido aprobando su propia normativa para regular el voluntariado en el ámbito de su territorio y competencias. La Comunidad Autónoma andaluza aprobó, en esta línea, el Decreto 45/1993, de 20 de abril, por el que se regula el voluntariado social a través de entidades colaboradoras sin ánimo de lucro.

De acuerdo con esta tendencia, la Ley 7/2001 sienta las premisas legales para reconocer, promover y regular el movimiento del voluntariado en Andalucía. La Ley no establece más requisitos legales que los necesarios para garantizar los derechos y deberes que se apuntan, con carácter general, en las diversas recomendaciones internacionales sobre la materia, en especial los que se recogen en la Carta Europea para los Voluntarios y en la Declaración Universal sobre Voluntariado elaborada a iniciativa de la Asociación Internacional de Esfuerzos Voluntarios, que fue aprobada en el Congreso Mundial de Voluntarios, celebrado en París en 1990. De este modo, la Ley asume que la esencia de la acción voluntaria se fundamenta en el compromiso libre, responsable y altruista de los voluntarios, expresado sin que exista obligación personal o medie retribución económica alguna. Por ello, considera que su mejor incentivo es el reconocimiento de su interés social y el establecimiento de las medidas de apoyo que faciliten la eficacia de sus actuaciones.

*Ley 8/2001, de 27 de junio, de Carreteras.*

La experiencia acumulada en la gestión autonómica de las carreteras, los cambios producidos en la normativa estatal, así como la aprobación por la Comunidad Autónoma de una serie de normas legales y reglamentarias con inci-

dencia en la configuración y régimen jurídico del sistema viario de Andalucía, han determinado la necesidad de contar con una norma que desarrolle en todos sus extremos las competencias autonómicas en materia de carreteras y disponga los instrumentos técnicos para cohesionar la red viaria con la planificación territorial y ambiental.

Con este objetivo, la Ley establece, en primer lugar, las previsiones necesarias para la definición, gestión y defensa del dominio público viario de Andalucía. En este ámbito, el objeto de la Ley no lo constituyen las carreteras en sentido estricto, sino que abarca al conjunto del dominio público viario como concepto jurídico más amplio que el de carreteras, en la medida en que está formado por las carreteras propiamente dichas, sus zonas funcionales y la zona de dominio público adyacente a las anteriores. En segundo lugar, la Ley declara como uno de sus principales objetivos la necesidad de precisar y clarificar el reparto de competencias entre los titulares de la red de carreteras de Andalucía. Como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley, en este extremo se barajaron dos alternativas en la elaboración del texto: declarar la titularidad autonómica de la red de carreteras, o bien la dualidad de titulares sobre el dominio público viario, optándose, finalmente, por esta última alternativa, de forma que la Comunidad Autónoma asume la titularidad de la red de especial interés para la Comunidad Autónoma y las Diputaciones provinciales se constituyen en titulares del resto del dominio público viario como red de especial interés provincial. Este sistema competencial se articula mediante un régimen de cogestión, en el que la Comunidad Autónoma conserva la competencia para la apreciación de los intereses supralocales y supraprovinciales en el marco de la planificación general, al tiempo que se prevén los instrumentos de colaboración y coordinación interadministrativa que se consideran oportunos. En tercer lugar, la Ley presta atención a las cuestiones medioambientales y de patrimonio cultural en las intervenciones viarias, lo que tiene su principal reflejo en el protagonismo que cobran la prevención y restauración ambiental y la protección del patrimonio cultural en la planificación y proyección de las actuaciones en materia de carreteras. Un cuarto objetivo fundamental de la Ley lo constituye la seguridad vial. En este punto se contemplan las obligaciones de las Administraciones autonómica y provincial a fin de emprender una evaluación permanente de la seguridad vial que se centra en un sistema de detección de los tramos de concentración de accidentes para desarrollar en ellos programas específicos de prevención. Finalmente, un último objetivo destacable de la Ley son las medidas que establece en orden a la explotación, mantenimiento y conservación del dominio público viario, donde resalta la apuesta de la Ley por el aprovechamiento de la iniciativa privada, con el fin de financiar el mantenimiento y las obras de conservación de aquél.

*Ley 9/2001, de 12 de julio por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.*

Esta Ley incide sobre un aspecto central del funcionamiento de la Administración y de las garantías jurídicas de los ciudadanos cuya trascendencia no precisa ser encarecida. Puede decirse que la Ley merece un juicio positivo, sobre todo habida cuenta la realidad de la que partía. Sin embargo, como su

misión es la de establecer el listado de los procedimientos con duración superior a seis meses así como aquellos en que el silencio tiene sentido negativo, es inevitable que tenga una apariencia de Ley «odiosa». Pero esto debe ser evitado desde un análisis técnico y objetivo. Muy en síntesis, cabe recordar lo siguiente:

La adecuación de las normas de procedimiento que mandó realizar la Ley 30/1992 en su Disposición transitoria tercera fue cumplida tempranamente por el Consejo de Gobierno mediante los Decretos 132 a 143 de 7 de septiembre de 1993. En esos doce Decretos, relativos a los procedimientos de la competencia de cada Consejería –tal fue el criterio ordenador que se adoptó– quedaron inventariados más de medio millar de procedimientos, a los que se atribuyeron por vía singular respectivos plazos de duración y sentidos del silencio. No puede decirse que tal operación fuese afortunada, dada la visible aleatoriedad de las soluciones dadas y el balance final que arrojan tales disposiciones: de los cerca de 550 procedimientos inventariados, 82 tenían una duración superior a seis meses, dándose la paradoja de que más de la mitad, 287, tenían previsto el silencio negativo, lo que entraba en contradicción con la aspiración de la Ley 30/1992 de invertir la regla tradicional.

No es cuestión de analizar aquí cómo al legislador de la Ley 30/1992 se le fue este asunto de las manos; ello se vio cuando afloró la realidad de que el Estado tenía la competencia sobre unos 1.900 procedimientos y en las Comunidades Autónomas sumaban unos 17.000, a todos y cada uno de los cuales había ahora que darles una solución «a la medida», pues tal es la carga que tiene que arrostrar todo sistema que pretenda construir el silencio administrativo en clave positiva. Esa enorme carga a levantar careció de un más preciso cauce legal, o al menos, de una acción coordinada de las Comunidades Autónomas que evitara las injustificables desviaciones y desigualdades.

Como es sabido, la Ley 4/1999 vino a corregir tales disfunciones en la medida que era ya posible a esas alturas. En línea con sus nuevas reglas, la Ley andaluza 17/1999 de Acompañamiento hizo una adecuación provisional nada plausible pues no mejoró la situación de partida ni era la clase de Ley apropiada para constituir la norma de cabecera del derecho procedimental de la Comunidad Autónoma, cuestión ésta que fue censurada por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía en su dictamen 145/1999; ahora bien, al menos tuvo la virtud de rellenar bien la laguna de la propia Ley 4/1999 relativa al plazo de adecuación referido a las Comunidades Autónomas.

La Ley que ahora comentamos se dictó tras el contundente dictamen de dicho Consejo –dictamen 1/2001– al anteproyecto. El Proyecto de Ley resultante quedó notablemente mejorado: amen de acortar el tiempo de los procedimientos cuyos plazos exceden de seis meses, que son ahora 85, y de reducir los supuestos de silencio negativo a 95, ofrece el acierto de derogar *in totum* la Ley de acompañamiento anterior, solución ésta que no figuraba en el anteproyecto. Con ello, el sistema se compone ahora no de tres, sino de dos elementos: los Decretos de 1993 (que, por cierto, no reflejan ya el número de procedimientos que tramita la Administración de la Comunidad Autónoma; son muchos más) en lo que no resulten alterados por la Ley 9/2001, y obviamente, por los efectos directos de la Ley estatal 4/1999.

A la Ley 9/2001 que comentamos cabe, sin embargo, achacarle dos defectos: que no se haya ocupado de los procedimientos de la Administración Local, y que no mande hacer un texto único, aunque fuese de rango reglamentario, donde se contuviese el «corpus» de una materia tan importante para las relaciones jurídicas cotidianas con los administrados. La Disposición final primera, que contiene una habilitación general al Consejo de Gobierno, debiera aprovecharse para realizar la operación que aquí sugerimos.

*Ley 10/2001, de 11 de octubre. Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.*

En virtud de la competencia que el artículo 13.16 del Estatuto le confiere a la Comunidad andaluza en materia de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, la Junta de Andalucía emprendió un proceso de reforma y adecuaciones parciales de estas corporaciones a la Constitución, en aspectos tan relevantes como, por ejemplo, el régimen electoral de las Cámaras. No obstante, este proceso padecía de una cierta fragmentación y provisionalidad, pues encontraba sus límites en la necesidad de respetar determinados títulos competenciales del Estado, que, aunque referidos a otras materias, tienen clara incidencia sobre la competencia andaluza (como reconoce el propio artículo 13.16 del Estatuto, al decir que la competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma sobre Cámaras de Comercio debe ejercerse en el marco de lo que establezca la legislación estatal básica sobre corporaciones de Derecho público). La modificación de esta legislación básica estatal, operada por la Ley 3/1993, de 22 de marzo, elimina la incertidumbre que conlleva el tener que inferir lo básico de una normativa preconstitucional como la Ley de Bases de 1911 y el Reglamento General de 1974, y, por consiguiente, permite a la Junta de Andalucía abordar el régimen jurídico de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de su territorio, sin perjuicio, claro está, de la aplicación de la legislación estatal y, en particular, de la referente a la estructura y funcionamiento de las Administraciones Públicas en cuanto sea conforme con su naturaleza y finalidades.

La Ley 10/2001 contempla la doble vertiente, pública y privada, que tienen las Cámaras de Comercio. Así, por un lado, se dice que corresponden a estas entidades cometidos públicos indudables como el asesoramiento e informe a las Administraciones Públicas de Andalucía o la elaboración y actualización de estadísticas. La vertiente privada, que constituye la base de estas corporaciones, se plasma en el respeto a la genuina potestad de autoorganización y definición de cada Cámara plasmada en su Reglamento de Régimen Interior.

*Ley 11/2001, de 11 de diciembre, de modificación de la Ley del Defensor del Pueblo de Andalucía.*

Introdujo la segunda modificación, dentro del ejercicio a la mencionada Ley 9/1983 del Defensor del Pueblo Andaluz. Modifica la redacción del apartado 1 del artículo 8, fijando en cuatro el número de Adjuntos que auxiliarán al Defensor en el ejercicio de sus funciones y asignándole a éste el ejercicio de las correspondientes a Defensor del Menor de Andalucía.

*Ley 12/2001, de 11 de diciembre por la que se fijan las sedes de los Juzgados*

*de lo penal n.º 1 y social en Motril y de lo contencioso-administrativo n.º 1 en Algeciras y Jerez de la Frontera.*

*Ley 13/2001, de 13 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.*

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece el marco normativo de referencia que instrumenta los medios y sistemas necesarios que hacen posible llevar a cabo la coordinación de las Policías Locales. Conforme a esta previsión, y en desarrollo de la competencia autonómica en la materia contenida en el art. 14.2 del Estatuto andaluz, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, que ahora se modifica en atención a los cambios producidos en los Cuerpos de Policía Local de Andalucía. Dichos cambios fueron en parte resultado de la Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1993, de 8 de marzo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a once artículos de la Ley 1/1989, al declarar la inconstitucionalidad y nulidad de algunos de sus preceptos. Ello determinó que el citado cuerpo legal quedara con un texto fragmentado y parcelado que, en algunos casos, llegaba a ser incluso inconexo. A tenor de esa situación la Ley 13/2001 pretende ofrecer un conjunto vertebrado de las disposiciones reguladoras de la coordinación de las Policías Locales. Para ello, el texto sigue básicamente la estructura normativa de la Ley anterior, pero introduce importantes modificaciones en el régimen estatutario del policía local, en línea de acercarlo al de la policía estatal.

*Ley 14/2001 de 26 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2002.*

La Ley plantea tres grandes objetivos para el ejercicio presupuestario 2002. El primero de ellos es contribuir a la llamada «segunda modernización de Andalucía» (véase supra la crónica sobre el Debate del estado de la Comunidad), para lo que se da prioridad a las actuaciones destinadas a facilitar la incorporación de las nuevas tecnologías, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico y el apoyo a la internacionalización de la empresa andaluza. Se trata de un conjunto de objetivos que habían sido consensuados con los agentes económicos en el V Acuerdo de Concertación Social. El segundo gran objetivo de la Ley es avanzar en la cohesión social. En este sentido, se recogen medidas dirigidas a incrementar los niveles de calidad en los servicios básicos como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Hay que notar, además, que otros servicios públicos de reciente implantación y que no contaban con los medios económicos necesarios para su puesta en marcha son específicamente atendidos, especialmente en lo que se refiere a las necesidades de la Administración de Justicia a resultas de la aprobación en los últimos años de una nueva legislación procesal administrativa y civil, y de una nueva regulación sustantiva en materia penal referida al menor, que demandan nuevos medios económicos y personales. El tercer objetivo que marca la Ley es reforzar la cooperación con el ámbito de la Administración Local para lo que se tienen muy en cuenta las necesidades de mejora de las infraestructuras y dotaciones públicas locales.

Junto a estos objetivos, es importante resaltar dos novedades de la Ley. De un lado, se trata de la primera Ley presupuestaria andaluza que utiliza el euro como

unidad de cuenta. De otro, es importante destacar que, fruto del Acuerdo bilateral alcanzado por la Comunidad Andaluza con el Gobierno de la Nación en materia de financiación, éste es el primer presupuesto que se hace eco del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común que se adoptó en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 y cuyas reglas y principios de funcionamiento han sido plasmados en las leyes estatales de reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre,) y en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. En este sentido, merece destacarse que los recursos que aporta el nuevo sistema de financiación y la moderación en el crecimiento del gasto corriente en estos Presupuestos permiten incrementar los créditos para inversiones, que crecen hasta el máximo histórico del 3% del PIB andaluz, sin que por ello se resienta el objetivo del equilibrio presupuestario iniciado en el 2001, de tal manera que en el Presupuesto para el año 2002 el déficit no financiero es cero.

*Ley 15/2001 de 26 de diciembre por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas.*

Como viene siendo práctica habitual, la Ley de medidas fiscales y administrativas, llamada «de acompañamiento» de la Ley del Presupuesto, acoge un heterogéneo conglomerado de medidas de distinta naturaleza que, al no estar relacionadas directamente con el contenido propio de la Ley del Presupuesto, se incluyen en un texto legal de tramitación separada e independiente de aquélla. La no aprobación de este tipo de Ley en el ejercicio pasado ha de considerarse, pues, un episodio aislado, y no como la expresión de una voluntad de apartarse de esta práctica, lo cual no es algo precisamente a celebrar. De nuevo se acogen en ésta Ley de acompañamiento previsiones que afectan a la organización, estructura y régimen del sector público que no todas tienen que ver con el cumplimiento de objetivos de política económica, como en la propia Ley se dice.

Las *iniciativas legislativas* aprobadas durante el ejercicio fueron 15; y no aprobadas 7. Casi la totalidad de los proyectos del Consejo de Gobierno se plasmaron en las Leyes ya referidas. Los proyectos de ley que al término de 2001 se hallaban en trámite son éstos:

*Proyecto de Ley de Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.*

*Proyecto de Ley de Gestión de Emergencias en Andalucía.*

Proposiciones de Ley presentadas y aprobadas:

*Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 4/1997 de Prevención y Asistencia en materia de Drogas;* aprobada en la sesión plenaria de los días 18 y 19 de abril de 2001 y publicada como Ley 1/2001 de 3 de mayo.

*Proposición de Ley de modificación de la Ley 9/1983 de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz;* aprobada en la sesión plenaria de los días 9 y 10 de mayo de 2001 y publicada como Ley 3/2001, de 22 de mayo.

*Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 1/1988 de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía*; aprobada en la sesión plenaria de los días 9 y 10 de mayo de 2001 y publicada como Ley 4/2001 de 24 de mayo.

Proposiciones de Ley presentadas y no aprobadas:

*Coordinación de Policías Locales de Andalucía* (Disconformidad a la tramitación: 13 febrero 2001)

*Promoción de la juventud en Andalucía* (Disconformidad a la tramitación: 13 febrero 2001)

*Modificación de la Ley 2/1989 de 18 de julio por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* (no tomada en consideración; sesiones 14 y 15 marzo 2001)

*Promoción de la juventud en Andalucía* (no tomada en consideración; sesiones 28 y 29 marzo 2001).

*Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (no tomada en consideración; sesiones 10 y 11 octubre 2001)

*Ordenación de la artesanía en la Comunidad Autónoma de Andalucía* (no tomada en consideración; sesiones 12 y 13 diciembre 2001)

Proposiciones de Ley en tramitación:

*Modificación de la Ley 7/1993 de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.*

*Reguladora de las uniones de hecho.*

*Acceso a la Función Pública docente no universitaria de Andalucía.*

Iniciativa Legislativa Popular:

*Homologación del Profesorado de los Centros Concertados de Andalucía* (no aprobada; caducada por no haberse presentado los pliegos de firmas necesarias a la finalización del plazo establecido)

Propuestas de proposición de Ley:

*Proposición de Ley a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados sobre el Ingreso con carácter excepcional en la función pública docente* (tomada en consideración en sesión plenaria de 31 mayo y 1 junio de 2000).

## Ejercicio de las competencias

No cabe silenciar la paradoja habida en este ejercicio de que así como la producción legislativa ha sido relativamente abundante en comparación con ejercicios precedentes (así, en el año 2000 sólo se dictó una ley, la de Presupuestos), en cambio, la producción reglamentaria presenta un nivel cuantitativo notoriamente

te bajo en relación con lo que ha sido la tónica habitual, e incluso podemos decir que, cualitativamente, salvo muy contadas excepciones, los Reglamentos dictados no han tenido la enjundia de los producidos en otros ejercicios. Si del número de ellos deducimos los de carácter puramente organizatorio, así como los de tipo subvencional, la verdad es que disposiciones generales con valor organizador *ad extra* se han dictado muy pocas, habiendo quedado inéditos algunos sectores importantes de la actividad administrativa (régimen jurídico y procedimiento; régimen del dominio público; sector público; régimen local; educación; cultura; turismo; pesca...).

Entre las *normas de carácter organizativo* hay que destacar en primer término el Reglamento por el que se crea el Instituto del Agua de Andalucía y la Comisión Interdepartamental del Agua (D. 103/2001), cuya finalidad es descentralizar la gestión de tan importante materia y crear el cauce de coordinación entre las Consejerías implicadas. En línea con la preocupación vivida con el tristemente famoso asunto de las «vacas locas» se crea por el D. 124/2001 el Comité Científico Asesor en materia de encefalopatías espongiformes transmisibles. Por su parte, el D. 174/2001 establece las normas reguladoras del Consejo Andaluz de Salud, órganos de participación ciudadana para controlar y asesorar en temas de política sanitaria. Asimismo, el D. 128/2001 establece la composición y funcionamiento del Consejo Asesor sobre drogodependencias; y el D. 55/2001 regula el Foro Andaluz de la Inmigración, como órgano de consulta y participación para el fomento de la comunicación con la comunidad inmigrante, la integración social y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

El capítulo de la *función pública* ofrece el D. 279/2001 de modificación del Reglamento regulador del Registro General de Personal. También hay que registrar aquí el Reglamento regulador de los sistemas de selección del personal estatutario y de provisión de plazas básicas en los Centros Sanitarios del Servicio Andaluz de Salud.

En materia de *justicia* hay que citar la modificación del Reglamento de asistencia gratuita de Andalucía, que amplía el ámbito subjetivo de cobertura e incrementa las retribuciones de los profesionales (D. 273/2001).

En materia de *medios de comunicación*, es importante el D. 27/2001 sobre régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres, que determina la concesión de dos cadenas por municipio, una de otorgamiento automático a las Entidades Locales correspondientes y otra a conceder por concurso. Las cuestiones que suscita tan influyente norma están relatadas en la ficha normativa de esta misma obra. Por otra parte, el D. 166/2001 versa sobre la coordinación de actuaciones para el desarrollo de la sociedad de la información.

En el ramo de *economía y hacienda*, aparte de la Ley de Presupuestos, son de citar diversas normas de carácter subvencional; así, la que establece el marco regulador de las ayudas de finalidad regional a favor de las PYMES (D. 24/2001); la que regula los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos (D. 254/2001); la que establece el marco regulados de las ayudas a favor del medio ambiente que se concedan por la Junta de Andalucía (D. 23/2001); y, por último, la que establece las ayudas a los sectores agrícola, ganadero y fores-

tal, incluidas en el Programa Operativo Integrado Regional de Andalucía para el desarrollo del marco comunitario de apoyo 2000-2006 (D. 280/2001).

En cuanto a la materia de *ordenación del territorio*, urbanismo y vivienda, a falta de la tan esperada Ley del Suelo que presumiblemente verá la luz en el año 2002, hay que registrar el D. 94/2001 por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Por otra parte, tres normas relativas a la materia de vivienda: D. 56 y 145/2001, y Orden de 13 de noviembre por la que se aprueba el manual general para el uso, mantenimiento y conservación de los edificios destinados a vivienda.

En el sector primario la materia de *agricultura* ofrece un ramillete de disposiciones sobre control alimentario; así el D. 216/2001 que regula el procedimiento de autorización y acreditación y el Registro de los laboratorios de productos agrarios, alimentarios y de medios de la producción agraria; el D. 242/2001 que regula la marca «calidad certificada» para los productos agroalimentarios y pesqueros, antigua marca «Productos de Andalucía» desautorizada por la Unión Europea; y el D. 263/2001 por el que se designa la autoridad responsable sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno y de sus productos. Todavía en este sector hay que registrar el D. 236/2001 de ayudas a los regadíos en Andalucía, lo que aparece justificado en el hecho de que el regadío representa el 19% de la superficie cultivada en Andalucía (816.000 hectáreas), aportando más del 53% de la producción agraria y el 55% del empleo en el sector.

En el ámbito del *medio ambiente* destaca el importante Reglamento de prevención y lucha contra los incendios forestales (D. 247/2001), con una prolija regulación de los Planes de Prevención de incendios y de los Planes de Restauración, así como un elenco de prohibiciones de regulación sumamente detallada. El Reglamento se ocupa de la coordinación entre el dispositivo de la propia Junta de Andalucía (INFOCA), las Agrupaciones de defensa forestal y de los Grupos locales de pronto auxilio.

De no menor importancia es el Reglamento de ordenación de la caza (D. 230/2001), disposición que por su alcance quizá hubiera merecido, e incluso necesitado, el rango de Ley. La finalidad de este Reglamento es establecer las normas para el aprovechamiento sostenible de los hábitats y recursos cinegéticos, la agilización de los procedimientos administrativos y la planificación general de esta actividad, cuya importancia la refleja el número de licencias que se conceden anualmente (unas 250.000), y la superficie ocupada por cotos privados (unos 6,9 millones de hectáreas) de los que 5,5 millones corresponden a caza menor y 1,4 millones a caza mayor.

Dentro de la materia de medio ambiente y en el subsector de los *espacios naturales* hay que registrar el D. 226/2001 por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía; y el importante D. 201/2001 de autorizaciones para la instalación, modificación o reforma de las infraestructuras de telecomunicaciones en Parques y Parajes Naturales y en montes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya descripción excusa de enfatizar la importancia que para estos espacios tiene la adecuada disciplina de estas actividades de evidente inercia invasiva.

Ya en el sector secundario, la materia de *industria* ofrece una disposición de sumo interés, cual es la reguladora de las actuaciones de los organismos de control en materia de seguridad de los productos e instalaciones industriales (D. 25/2001), norma de alcance general que afecta a cuantas entidades colaboran con la Administración en materia de seguridad industrial. Ya en un ámbito más concreto, el D. 180/2001 amplía el plazo de ejecución de las medidas de seguridad en los ascensores.

En el sector *comercio* sólo cabe citar el D. 79/2001 sobre organización y funcionamiento del Registro de comerciantes y actividades comerciales.

En el ramo de *salud*, que cuenta con un conjunto nutrido de normas –un sistema– y una regular producción de las mismas en cada ejercicio, se ofrece en esta ocasión un grupo de normas de interés, siguiendo así la tónica tradicional. Así, el Reglamento de policía sanitaria mortuoria (D. 95/2001); el D. 104/2001 por el que se regulan las existencias mínimas de medicamentos y productos sanitarios en las oficinas de farmacia y almacenes farmacéuticos de distribución, norma que generó la aparición de la Orden de 1 de junio que resultó especialmente controvertida al incluir entre los medicamentos de tenencia y dispensación obligatoria la llamada «píldora del día después» (ver ficha normativa). Otra disposición de interés es la reguladora de la garantía de plazo de respuesta quirúrgica en el sistema sanitario público de Andalucía, cuya finalidad es paliar la negativa situación derivada de las listas de espera (D. 209/2001). Por último, es de celebrar la aparición del D. 281/2001 por el que se regula la prestación asistencial dental a la población de seis a quince años de la Comunidad Autónoma.

En el campo de la *asistencia social* cabe señalar el D. 127/2001 de medidas de seguridad en los parques infantiles. Es de reseñar la disposición que regula la concesión y uso de la llamada «tarjeta sesentaycinco» (D. 76/2001) que ofrece beneficios, incluso económicos, en relación con el uso de servicios públicos y adquisición de bienes, y que beneficia por igual a todas las personas por el solo hecho de haber cumplido sesenta y cinco años, medida general que sin duda mueve a la reflexión pues a cualquier observador no deja de suscitar reservas sobre su real contenido asistencial y su posible falta de consonancia con un principio de justicia distributiva. Por último, cabe citar el D. 282/2001 que –este sí tiene un genuino alcance asistencial al establecer ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo, minusválidos y demás personas con necesidades económicas perentorias, siendo de todo punto plausible el incremento experimentado en el ejercicio para este subsidio (el 12%) a percibir por unas 35.000 personas (unas 69.000 pesetas de media). Dicho complemento supone una revalorización del 20% respecto de las ayudas fijadas por el Estado, nota esta que debe ser realzada como merece.

En el área de *deporte* ha de citarse el D. 144/2001 de Planes de instalaciones deportivas, cuyo objetivo es generalizar la práctica del deporte y corregir las carencias territoriales existentes en esta materia, quedando diseñados dichos planes sobre la comarca como base territorial.

En materia de *espectáculos* hay que citar el D. 112/2001 que aprueba el

Reglamento de Escuelas taurinas de Andalucía y el Reglamento regulador de la autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles (D. 143/2001).

## Conflictividad

Los asuntos iniciados ante el Tribunal Constitucional en año 2001 fueron 6; todos ellos promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

### *Recursos de inconstitucionalidad*

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 71/01, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo único, ordinales uno, dos y tres del Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.*

El Consejo de Gobierno fundamenta su recurso en la ausencia de causas que justifiquen el uso del Decreto-Ley; y en el aspecto sustantivo en que el artículo 2.1 de dicha norma desconoce que la Comunidad Autónoma de Andalucía, al amparo de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, ha optado por someter alguna de las actuaciones de su Anexo II a otras medidas de prevención ambiental diferentes de la Evaluación del Impacto Ambiental; se arguye que ello enerva la posibilidad de dictar medidas adicionales de protección; y, por otra parte, que la previsión de consulta preceptiva a la Comunidad Autónoma donde se ubique territorialmente el proyecto, contenida en el artículo 5, no colma las exigencias del principio de colaboración ni la STC 13/1998, de 22 de enero, en la medida en que olvida que los impactos ambientales de un proyecto pueden desbordar la frontera de una Comunidad Autónoma. Asimismo, se argumenta que el seguimiento y control de una EIA es una derivación de la potestad de inspección y, por tanto, competencia de la Comunidad Autónoma. Se denuncia, igualmente, que en el caso de los proyectos estatales el procedimiento corresponde a la Comunidad Autónoma y no al Estado, como pretende la Disposición Adicional Tercera.

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 4364/01, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo único, ordinales uno y dos, de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, en cuanto modifica los artículos 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, e introduce una nueva Disposición final tercera en el citado Real Decreto Legislativo.*

Este recurso se dirige contra los artículos 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 en su nueva redacción dada por la Ley 6/2001, y contra la Disposición Final que se introduce. Se aducen las mismas causas de inconstitucionalidad en que incurría el Real Decreto-Ley 9/2000, asimismo recurrido, como hemos reseñado anteriormente.

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 1245/01, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 79, 80, 81, 82, 83, 85 y 86*

*y correspondientes partidas presupuestarias de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001.*

El recurso no es sino continuación de los anteriores que la Junta de Andalucía ha interpuesto contra el sistema de financiación. Los preceptos impugnados se consideran elementos del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, aprobado por acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996. En efecto, el artículo 79 que establece los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado; el artículo 80 regula las entregas a cuenta de esa participación; el artículo 81 trata de la liquidación definitiva de tal participación; el artículo 82 se refiere a la financiación en el año 2001 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación en el modelo general de financiación; el artículo 83 trata de la liquidación definitiva de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado en ejercicios anteriores; el artículo 85 disciplina la aplicación del Fondo de Garantía, y el artículo 86 es el relativo al Fondo de Compensación Interterritorial.

Las infracciones de la Constitución que a juicio del Consejo de Gobierno de Andalucía se producen con tal sistema son de sobra conocidas y de ellas hemos dado cuenta en Informes anteriores.

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 1640/01, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 1, apartados 5º, 6º, 9º, 15º, 16º y 56º de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, 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.*

El Consejo de Gobierno ha reaccionado contra la normación de referencia por considerar que ésta afecta a competencias autonómicas tan señaladas como las relativas a asistencia y servicios sociales, sanidad e higiene, asociaciones, educación, materia laboral. Se estima que la Comunidad Autónoma viene afectada en unos intereses especialmente cualificados esgrimiendo asimismo su interés por la depuración objetiva del ordenamiento jurídico en este caso, habida cuenta de la entidad de los problemas constitucionales en juego. En suma, se afirma que la Ley vulnera determinados artículos de la Constitución, así como diversos preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Convenio 87 de la OIT.

### *Conflictos de competencias*

*Conflicto positivo de competencias núm. 1641/01, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de la Administración de Justicia.*

(Pendiente de su posible acumulación al interpuesto por la Generalidad de Cataluña, tramitado con el número 1637/01).

Se plantea el conflicto por considerarse que dicho Real Decreto vulnera el principio de autonomía financiera reconocido en el artículo 156 de la Constitución en relación con las competencias que en materia de justicia atribuye a la Comunidad Autónoma el artículo 52 de su Estatuto de Autonomía.

*Conflicto de competencias número 2978/01, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Resolución de 18 de enero de 2001 de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se convoca la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia de los Parques Nacionales para el año 2001.*

El conflicto se motiva en que la mentada Resolución no respeta el orden competencial establecido en los artículos 149.1.18ª, 149.123ª, 150.2 y 156 CE, artículo 1.2 y concordantes de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación, y determinados preceptos del Estatuto de Andalucía. Se arguye que la subvención no es una figura que delimite competencias, ni la facultad de gasto constituye un título competencial autónomo e implícito ajeno al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-1-2001:

*Socialista: 52*

*Popular de Andalucía: 46*

*Izquierda Unida – Los Verdes: 6*

*Andalucista: 5*

Composición a 31-12-2001: El 2 de febrero de 2001, el diputado del Partido andalucista Pedro Pacheco, pasó al Grupo Mixto mermando en un escaño los de su Grupo originario. Posteriormente ingresó en dicho Grupo el también andalucista Ricardo Chamorro. Así pues, restan dos escaños los de su Grupo de origen.

### 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 (3 diputados al final del ejercicio). Suman 55, lo que supone exactamente la 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

Sin cambios durante el año 2001

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

## Mociones de reprobación

No ha habido

## Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma. Resoluciones aprobadas en la sesión plenaria de los días 28 y 29 de junio de 2001.

Debate General sobre la situación de la inmigración en Andalucía y los criterios sobre los que deben asentarse las políticas de los poderes públicos en relación a la misma. Resoluciones aprobadas en la sesión plenaria de los días 7 y 8 de febrero de 2001.

Debate general sobre actuaciones en el sector pesquero andaluz como consecuencia de la inexistencia del acuerdo pesquero con Marruecos. Resoluciones aprobadas en la sesión plenaria de los días 9 y 10 de mayo de 2001.

Debate general sobre el Modelo de Financiación Autonómica y el recientemente establecido Acuerdo sobre el Sistema de Financiación de las CC.AA. de régimen común. Resoluciones aprobadas en la sesión plenaria de los días 12 y 13 de septiembre de 2001.

*Proposiciones no de Ley ante el Pleno:* 50 aprobadas

*Proposiciones no de Ley ante Comisión:* 212 aprobadas

*Mociones aprobadas en Pleno:* 4. Sobre medios de comunicación social en

Andalucía; política general en materia de justicia; en materia de vivienda; en Educación Infantil y Primaria

*Comparecencias del Consejo de Gobierno sustanciadas ante el Pleno:* 34

*Comparecencias del Consejo de Gobierno sustanciadas ante Comisiones:* 296

*Preguntas de contestación escrita:* Admitidas a trámite, 5151; contestadas 3554

*Solicitudes de información o documentación:* Admitidas a trámite 1545; contestadas 961; pendientes 548

### **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*

Incrementando la línea de crecimiento que ya viene sosteniendo desde anteriores ejercicios, el Consejo Consultivo ha realizado una labor intensa en el año comentado. Se han formulado en el año 2001 un total de 298 solicitudes de dictamen, casi un 50% más que en el año 2000, siendo admitidas 288. Nueve de ellas han sido solicitadas con carácter facultativo. Se han emitido 261 dictámenes (82 más que en el ejercicio anterior), de los cuales 221 fueron en sentido favorable a la propuesta de resolución y 40 fueron desfavorables.

Por asuntos, el desglose es el siguiente: 8 Anteproyectos de ley; 32 proyectos de disposiciones generales de inferior rango; 3 recursos de inconstitucionalidad; 5 conflictos de competencia; y el resto, sobre los demás asuntos de la competencia del Consejo, o sea, fundamentalmente actos administrativos y contratos, en los que sobresalen por su número los relativos a revisiones de oficio (20), con notable descenso respecto a ejercicios precedentes, sin duda motivado por la desaparición de la vía revisora que se hallaba contemplada en el artículo 103.1 de la Ley 30/1992 de RJ-PAC (suprimida por la Ley 4/1999) y quizás por la propia continencia de la Administración en el uso de esta vía excepcional de revisión de actos; contratación (64), con notable incremento de los supuestos de resolución contractual; modificación de zonas verdes y espacios libres (27), con sensible descenso, igualmente, respecto del ejercicio anterior; y responsabilidad patrimonial (115) donde el incremento ha sido prácticamente del 100 por cien sobre el año precedente. Ello está motivado por las solicitudes de dictamen que en esta

materia formulan ya la Corporaciones Locales de Andalucía teniendo en cuenta su carácter preceptivo, según interpretación del propio Consejo Consultivo deducida del ordenamiento jurídico en su conjunto, y que plasmó en su Acuerdo interpretativo de 9 de abril de 1997, que finalmente ha sido mejor difundido a través de la Resolución de 8 de enero de 2001, de la Presidencia del Consejo Consultivo (BOJA núm. 13, de 1 de febrero), por la que se publica la relación de disposiciones que preceptúan el Dictamen de dicho órgano, y a cuyo tenor «el dictamen de este Consejo es preceptivo en todos los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración que tramiten las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía», publicación que ha incidido muy directamente en el aumento masivo de peticiones de tal clase. Básicamente por esta razón, las consultas procedentes de la Administración local han pasado a constituir casi el 50% del número total de las que se formulan al Consejo, que han sido 135 en el año 2001 frente a las 67 del año anterior.

El día 16 de marzo de 2001, en la ya tradicional sesión formal y pública fue presentada ante el Consejo de Gobierno, como es preceptivo, la Memoria correspondiente al año 2000. Por Decreto del Presidente de 6 de noviembre se produjo el cese de Dña. Elisa Pérez Vera como Presidenta del Consejo, habida cuenta su nombramiento como Magistrada del Tribunal Constitucional. Al final del ejercicio aún no se había producido el nombramiento del nuevo titular de la Presidencia del Consejo Consultivo.

### *Cámara de Cuentas*

La Cámara de Cuentas de Andalucía presentó oportunamente los preceptivos informes anuales sobre la Cuenta General de la Junta de Andalucía y su contratación administrativa y sobre el Fondo de Compensación Interterritorial, correspondiente al ejercicio 1999 (sesión plenaria de los días 6 y 7 de junio de 2001).

Dicha institución elaboró y presentó en el Parlamento de Andalucía diversos informes específicos sobre materias que vienen constituyendo el objetivo preferente de sus actuaciones, como son la ejecución de la normativa urbanística, el cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y la calidad de la prestación de determinados servicios públicos tales como el de suministro de agua. Igualmente, se ha continuado la orientación hacia el mejor control de la actividad financiera y presupuestaria de las Corporaciones Locales, campo en el que la Cámara ha recibido un importante respaldo normativo tras la redefinición de sus competencias en virtud de la Ley 4/2001, de 24 de mayo. Por cierto que hacia finales del año, el Informe anual del sector público local señaló el escaso número de entidades locales que se someten regularmente a control y cumplen con los plazos legales.

Por otro lado, en conmemoración del XXº Aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Cámara celebró en diciembre, con la colaboración del Tribunal de Cuentas Europeo, unas Jornadas sobre «Contabilidad y control de la gestión pública» en las que participaron ponentes y especialistas en esos temas de reconocido prestigio internacional.

### *Defensor del Pueblo Andaluz*

Durante el año 2001 el Defensor del Pueblo Andaluz ha seguido manteniendo una intensa actividad en el ejercicio de la tarea que tiene encomendada de defensa de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos. Se ha mantenido el alto nivel de quejas presentadas, situándose en 4.556, 31 más que en el año anterior. Se ha mantenido, asimismo, un elevado número de quejas iniciadas de oficio, que han ascendido a 151, 7 más que en el ejercicio precedente.

Entre las materias que presentan un mayor número de quejas durante el año 2001 destacan las de vivienda y urbanismo, junto con las de justicia y prisiones, así como las de salud y educación, destacando también el fuerte incremento que se ha apreciado en el área de servicios sociales y de menores.

En el curso del año 2001 se han presentado ante el Parlamento de Andalucía cuatro Informes Especiales: situación del acogimiento familiar en Andalucía; condiciones de vivienda y alojamiento de trabajadores inmigrantes en las provincias de Almería, Huelva y Jaén, donde se produce una mayor afluencia de los mismos con motivo de las labores agrícolas de temporada. El aumento de población inmigrante que han generado estos trabajos, sin que haya ido acompañado de un paralelo crecimiento de las infraestructuras necesarias, ha creado momentos de gran tensión social y una situación de conflictividad latente, sobre lo que el Defensor ha llamado vivamente la atención.

Es de destacar —máxime al ser la Institución pionera de esta iniciativa— la gran acogida que ha tenido la inclusión del portal del Defensor del Pueblo Andaluz en la red de Internet ([www.defensor-and.es](http://www.defensor-and.es)). Hasta el final del año 2001 se han recibido en las páginas del Defensor un total de 41.805 visitas, habiéndose presentado por esta vía 970 quejas y retirados 15.104 Informes.

En el año 2001 se cumplió el primer mandato de D. José Chamizo de la Rubia al frente de la Institución. El Defensor del Pueblo Andaluz destacó en el Parlamento que en dicho período el total de quejas presentadas ascendió a 21.304 (el 46,2% desde que la Institución comenzó su actividad, allá por el año 1984. Asimismo, destacó que los porcentajes de admisión de quejas presentadas por los ciudadanos también mejoraron en dicho período, pasando de una media del 56,9% al 66% en el referido mandato. En cuanto a las materias objeto de quejas y a su distribución territorial, han sido las de Educación con el 20% del total, Justicia con el 15,1%, Vivienda y Obras Públicas con el 16% y Salud con el 14%, las más numerosas. Respecto a la distribución territorial de las quejas, aunque sigue siendo Sevilla la que presenta mayor porcentaje en el total de quejas con un 28%, se ha caminado hacia una distribución proporcionada de las quejas por provincia en función de su población; están en esa línea Cádiz, Granada, Málaga y Huelva. Por debajo del porcentaje quedan Almería, Córdoba y Jaén.

El Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada el día 28 de Noviembre de 2001, acordó, con la unanimidad de todos los grupos parlamentarios, reelegir al Sr. Chamizo para un nuevo mandato.

## ARAGÓN

*Fernando López Ramón*

### Rasgos generales

*Asesinato de Giménez Abad.* Dentro de un ejercicio político caracterizado por la ausencia de cuestiones graves, el asesinato a manos de ETA del presidente regional del PP, Manuel Giménez Abad, es, sin duda, el principal acontecimiento de la vida política aragonesa. Ha sido una desgracia, una tremenda desgracia, para su partido y para la política de la Comunidad Autónoma, la pérdida de esta persona inteligente, sensata y de excelentes maneras.

En relación con las actuaciones políticas durante el año 2001, junto a la preocupación por los resultados de específicas líneas de acción, existen graves problemas de desequilibrio territorial, constantemente puestos de relieve por las fuerzas políticas aragonesas. Cabe destacar dos grandes cuestiones: la oposición al trasvase del Ebro y el proceso de comarcalización. Ambas están directamente relacionadas con los desequilibrios territoriales que afectan a la Comunidad Autónoma, tanto por relación al resto del territorio nacional como con respecto al equilibrio entre las diversas comarcas aragonesas.

*Trasvase del Ebro.* En el territorio aragonés se percibe, ante todo, la despoblación, el tremendo impacto de los pueblos abandonados, la configuración de auténticos desiertos demográficos. 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 nada menos que catorce comarcas no llegan a los 9 habitantes por kilómetro cuadrado, correspondiendo a lo que se consideran desiertos demográficos. Y aunque el no ser muchos puede tener sus ventajas, parece fuera de duda que ser pocos produce inconvenientes gravísimos, al ponerse en peligro el acceso de la ciudadanía a servicios tan esenciales como la educación, la sanidad o el transporte.

Es de eso, de desequilibrios territoriales, de lo que se habla en la oposición al trasvase del Ebro. Porque el agua del Ebro es probablemente la única oportunidad de regeneración y re-equilibrio que se advierte para Aragón. En el patrimonio colectivo que la divinidad o el caos otorgó a esta tierra no figura el atractivo litoral ni el clima benigno ni el suelo fecundo. El agua del Ebro sí está ahí, como único recurso natural considerable.

Partiendo de esas constataciones, cabe argumentar que los poderes públicos no pueden llevar a cabo una operación que incrementará notablemente los desequilibrios territoriales existentes y empeorará la situación del medio ambiente

afectado. El trasvase parece ir, en efecto, destinado a consolidar y aumentar el crecimiento poblacional y económico del Arco Mediterráneo, quebrando las oportunidades de desarrollo equilibrado de la deprimida Diagonal Continental, división europea en la que se incluyen Aragón y otras Comunidades españolas y Regiones francesas. Por añadidura, el trasvase produce trascendentes deterioros ecológicos, al partir, en su concepción, del erróneo axioma de que el agua que naturalmente discurre por su cauce hasta el mar, «se pierde».

La existencia y el peso de las anteriores razones no debieran, sin embargo, llevar a la desconsideración de los argumentos de quien parte de otras sensibilidades. La obcecación impediría, entonces, valorar adecuadamente al contrario, a ese contrario que parece determinado, de un lado, por las fuertes presiones económicas de las pobladas Comunidades del Levante y, de otro lado, por los insistentes planteamientos técnicos sobre la necesidad de la obra.

La rentabilidad económica y la racionalidad ingenieril parecen, así, determinar las opciones favorables al trasvase. No es posible aquí discutir la realidad de los datos en los que se apoyan. Pero sí cabe destacar que autorizadas voces rebaten los cálculos económicos y los datos técnicos del Plan Hidrológico Nacional. Entre las esenciales cuestiones planteadas figuran la falta de repercusión de los verdaderos costes del trasvase en los usuarios, la indebida consideración de la incidencia del cambio climático, el escaso grado de fiabilidad de las mediciones sobre aguas sobrantes y sobre todo de las aplicaciones que de las mismas se hacen, la ausencia de un estudio riguroso de las alternativas de ahorro y desalación.

Parece, en definitiva, que la realización del trasvase puede entrañar la lesión de valores superiores de nuestro orden constitucional y europeo, como el equilibrio territorial y la tutela ambiental, sin que, además, exista seguridad ni sobre su sostenibilidad económica ni sobre su necesidad técnica. En tales circunstancias, el Aragón profundo y permanente, a través de grandes manifestaciones populares, parece pedir, al menos, la aplicación del elemental principio de prevención, dada la irreversibilidad de las alteraciones territoriales y ambientales que produciría el trasvase.

*Comarcalización.* El minifundismo municipal es uno de los principales problemas. Aragón cuenta con un total de 1.500 núcleos habitados que forman 730 municipios, 527 de los cuales (el 72 por ciento) tienen menos de 500 habitantes, 182 se sitúan entre 500 y 5.000 habitantes (el 25 por ciento), 19 superan los 5.000 habitantes (el 2'6 por ciento) y únicamente Zaragoza tiene más de 50.000 habitantes (600.000, la mitad de la población de la Comunidad Autónoma).

Si se valoran los datos anteriores, quizá no sea difícil concluir que ese mapa municipal, como reflejo del poder público local, resulta insostenible. Los pequeños municipios carecen de los recursos esenciales para prestar, tanto los servicios que obligatoriamente establecen las leyes, como, más aún, los que demanda la población. Población que, por otra parte, conoce y valora, cada vez mejor, las prestaciones del Estado del bienestar.

Optar por la reforma directa del mapa municipal, mediante una política de alteraciones de los términos, que dé como resultado un menor número de municipios de tamaño y capacidad mayores, se presenta como una opción llena de

riesgos. No sólo los riesgos políticos, derivados de los previsibles enfrentamientos entre vecinos, ámbito en el que con frecuencia las rivalidades están más arraigadas; también, la posibilidad de que el resultado consistiera en la anulación de los núcleos más pequeños, con incremento, por tanto, de la problemática de la desertización.

En el anterior contexto, la comarcalización puede resultar una vía adecuada de lucha contra los problemas del minifundismo municipal y la despoblación. Las comarcas pueden servir, en efecto, para suplir las carencias de los municipios, ofreciendo un tamaño más adecuado, que garantice la prestación de servicios sanitarios, educativos, de transporte, ambientales y otros. Pero, al mismo tiempo, al mantenerse los municipios, parece que la comarcalización no debiera contribuir al incremento de la desertización territorial.

El proceso de comarcalización ha avanzado paulatinamente. Sus bases iniciales probablemente deban ser situadas en la política de fomento de las mancomunidades intermunicipales (Ley 6/1987, de 15 abril). En la III Legislatura se aprobó la Ley de Comarcalización (Ley 10/1993, de 4 noviembre), estableciendo el marco procedimental, competencial, organizativo y financiero para la constitución de las comarcas. En la IV Legislatura se aprobó la Ley de Delimitación Comarcal (Ley 8/1996, de 2 diciembre), que contiene con carácter indicativo el mapa comarcal, tras un complejo periodo de consultas. Al mismo tiempo, se inició la reforma de los servicios periféricos de la Administración de la Comunidad Autónoma, adaptándolos a la división comarcal, operación que resultó particularmente visible en el caso de las estructuras agrarias, al agruparse en unidades comarcales las antiguas agencias de extensión agraria, las zonas veterinarias, las cámaras agrarias locales y la guardería forestal (Decreto 71/1997, de 27 mayo).

En ese mismo sentido, en la V Legislatura se comenzó promoviendo de manera general la reorganización conforme a bases comarcales de la Administración periférica (Decreto 74/2000, de 11 abril). El apoyo de las Cortes de Aragón a la iniciativa se ha buscado mediante el envío por el Gobierno de una Comunicación sobre la Administración de la Comunidad Autónoma ante el proceso de comarcalización (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 83, de 25 octubre 2000), comunicación que ha determinado la aprobación de un conjunto de resoluciones parlamentarias en apoyo del proceso (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 150, de 4 julio 2001).

Durante el año 2001 han continuado adoptándose decisiones que tienden a consolidar la importancia de la comarcalización. Es preciso, sin duda, destacar la aprobación de la Ley de Medidas de Comarcalización (Ley 23/2001, de 26 diciembre), en la que se detallan las competencias correspondientes a las comarcas. Cada una de las materias genéricamente reservadas a las comarcas en la Ley de Comarcalización (1993) es pormenorizadamente analizada, transformándose en concretas y exactas competencias que pueden ser asumidas por los entes comarcales. Junto a ello, se establecen principios sobre el alcance de las competencias comarcales, reglas para la transferencia de los servicios correspondientes y algunas medidas complementarias. El coste de las funciones y servicios que pueden transferirse durante el año 2002 alcanza la valoración de 128.301.968.- euros, según el anexo de la Ley de Medidas.

Al mismo tiempo, continua imparable el proceso de creación de comarcas. Ya se han constituido ocho (una en 2000 y siete en 2001) y hay nueve más con proyecto de Ley presentado, de un total de 33 previstas en la Ley de Delimitación Comarcal (1996). Conforme a los datos del Padrón Municipal de 1996, dos de las comarcas previstas no alcanzarían los 5.000 habitantes, situándose 17 entre 5.000 y 15.000 habitantes, 8 entre 15.000 y 25.000 habitantes, 4 entre 25.000 y 50.000 habitantes y 2 por encima de 50.000 habitantes. Por otra parte, para las nuevas comarcas se van creando las comisiones mixtas de transferencias de la Comunidad Autónoma. En definitiva, el proceso de comarcalización, capaz de producir profundas transformaciones del territorio aragonés, lleva un ritmo que parece imparable.

*Normalidad política.* Por lo demás, el año 2001 no ha presenciado graves problemas políticos en Aragón. Ha sido un ejercicio tranquilo, en el que ha destacado la actividad de gestión llevada a cabo por el Ejecutivo de coalición.

Así se pone de relieve en la comunicación del Presidente a las Cortes de Aragón, con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 159, de 18 septiembre 2001). La mitad del documento se ocupa en justificar el mismo debate, condenar los brutales atentados de Nueva York e informar sobre la puesta en marcha del pacto de coalición PSOE-PAR. Apretadamente se mencionan también las grandes líneas de gestión, relativas a la expansión del regadío, desarrollo de los principales ejes de carreteras, puesta en marcha de plataforma logística de transporte en Zaragoza (PLAZA), transformación urbanística de las tres capitales de provincia y algunas ciudades intermedias, iniciativas de rehabilitación de la estación internacional de ferrocarril de Canfranc, etc.

En la misma línea discurren el contenido y el tono de las resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón, tras el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 163, de 2 octubre 2001). Los diversos grupos parlamentarios se muestran preocupados por multitud de detalles relativos a políticas concretas, a veces junto a problemas de mayor envergadura. Así, IU plantea cuestiones sobre el nuevo modelo de financiación autonómico, plan de la minería, traspasos sanitarios, reducción de la jornada laboral, promoción de la escuela pública, incineración de harinas cárnicas, política agraria, lucha contra el trasvase del Ebro, Pacto de Agua e Instituto de la Cultura y del Patrimonio de Aragón. Al PP le inquietan el observatorio demográfico, el Comité de las Regiones, la Diagonal Continental, la falta de viviendas de alquiler, el proyecto olímpico Jaca 2010, el acceso de los jóvenes a la vivienda, el turismo de la tercera edad y el apoyo a los ONG que trabajan para la prevención de drogodependencias. El PAR se interesa por el Derecho foral, Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, Pacto del Agua, acuerdo de financiación con el Estado, energías limpias, nuevas tecnologías, participación en las instituciones comunitarias europeas, igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres, plan nacional de regadíos, infraestructuras turísticas, despoblación, red comarcal de escuelas infantiles, trasvase del Ebro, estación internacional de Canfranc, trazo ferroviario Zaragoza-Teruel-Sagunto y educación infantil. El PSOE suscita cuestiones sobre lucha contra el mal de las vacas locas, legislación del mecenaz-

go, horario de guarderías, baremos para admisión de alumnos, evaluación de impacto ambiental, selvicultura, incendios forestales, suelo urbanizado, plataforma logística de Zaragoza, desarrollo urbanístico y áreas de atención primaria.

## Actividad legislativa

*Leyes aprobadas.* Durante 2001 la actividad legislativa aragonesa ha sido muy intensa, habiéndose aprobado nada menos que 26 leyes. No obstante, en esa producción hay que contar leyes de tipo financiero (4), de adaptación a la legislación básica (1) de creación de comarcas (7), colegios profesionales (2) y entidades públicas (2), de modificación de leyes anteriores (3) y de objetos singulares (2). Aun así, no cabe desconocer que la tramitación de estas leyes incrementa el trabajo parlamentario y que, pese a todo, quedan cinco leyes generales a considerar (salvo la ya tratada Ley de Medidas de Comarcalización), con objetos, en verdad, importantes y regulaciones significativas.

La Ley de Drogodependencias (Ley 3/2001, de 4 abril) regula detalladamente las actuaciones frente al uso indebido de drogas. Están, por una parte, las medidas preventivas de información, investigación e intervención sobre las condiciones sociales y de reducción de la oferta, con limitaciones a la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas y tabaco, control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Por otra parte, las medidas de asistencia y reinserción social, que se refieren a los centros de atención públicos y privados. También hay reguladas medidas sancionadoras. El conjunto de actuaciones requiere la colaboración entre los diversos poderes públicos, en especial con las corporaciones locales, objeto de atención en diversos ámbitos. Para la coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma, se crea la Comisión Interdepartamental de Drogodependencias.

La Ley de Gestión del Agua (Ley 6/2001, de 17 mayo) regula el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas y obras hidráulicas, buscando el aumento de la calidad del recurso, frente a las tradicionales políticas centradas en el incremento de la cantidad del mismo. Continúa la política iniciada por la Ley de representación de la Comunidad Autónoma en los organismos de cuenca (Ley 1/1996, de 24 abril) y por la Ley de Aguas Residuales (Ley 9/1997, de 7 de noviembre), normas que integra, derogándolas. Por otra parte, deslinda las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales. Establece un completo y especial sistema planificador sobre abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales. Crea el Instituto Aragonés del Agua, como entidad de derecho público adscrita al Departamento de Medio Ambiente, que ejerce las competencias en materia de aguas y obras hidráulicas. Da nueva regulación al canon de saneamiento, establecido para afrontar los gastos de explotación, conservación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración. Instrumenta medios de concertación y colaboración con la Administración del Estado.

La Ley de la Cámara de Cuentas de Aragón (Ley 10/2001, de 18 junio) crea esta institución para la fiscalización externa de la gestión económico-financiera

de la Comunidad Autónoma, las entidades locales y demás entidades, organismos y empresas que manejen fondos públicos en el sector público aragonés, sin perjuicio de las funciones del Tribunal de Cuentas. La Cámara está vinculada institucionalmente a las Cortes de Aragón, actuando con plena independencia dentro de su sometimiento al ordenamiento jurídico.

La Ley de la Infancia y Adolescencia (Ley 12/2001, de 2 julio) contiene una regulación detallada del régimen jurídico de los niños y adolescentes, contemplado no sólo bajo la tradicional óptica de la protección, sino también como sujetos activos, cuyos derechos deben ser promovidos. Viene, así, establecido un amplio catálogo de derechos de la infancia y la adolescencia, que supone, en parte, la aplicación de los catálogos generales de derechos fundamentales y, en parte, la creación de nuevas figuras y categorías, que profundizan en el derecho a la crianza y la educación, el derecho a la protección de la salud, el derecho a disfrutar de entornos saludables, etc. La protección social y jurídica de los menores se desarrolla en variadas instituciones, que pretenden reaccionar adecuadamente ante las situaciones de riesgo o desamparo, con previsiones en materia de tutela, guarda en sus diversas modalidades, adopción o acogimiento. También se contemplan medidas para los menores en conflicto social. Deroga la Ley de Protección de Menores (Ley 10/1989, de 14 diciembre), asumiendo buena parte de sus contenidos en la amplia regulación integral de la infancia y la adolescencia que lleva a cabo.

*Proyectos pendientes.* Entre los proyectos pendientes, cabe destacar el relativo a una nueva Ley de Caza, que derogaría la vigente (Ley 12/1992, de 10 diciembre, modificada por Ley 10/1994, de 31 octubre), demostrándose con esta sucesión de normas la complejidad y las tensiones que rodean la actividad cinegética (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 106, de 21 febrero 2001).

Conviene también dar cuenta de dos proposiciones de Ley de IU que pretenden dirigirse a las Cortes Generales, conforme a lo establecido en el art. 87.2 de la Constitución. Una propone la modificación del Código Civil para que sea posible el matrimonio entre homosexuales (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 154, de 19 julio 2001; tomada en consideración en Pleno de 25 y 26 octubre 2001, Bol. Of. Cortes Aragón núm. 171, de 30 octubre 2001). La otra busca la modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 169, de 24 octubre 2001; tomada en consideración por el Pleno de 13 y 14 diciembre 2001, Bol. Of. Cortes Aragón núm. 188, de 18 diciembre 2001).

### Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha mantenido en sus niveles habituales. Puede, en primer término, destacarse la aprobación de dos Textos Refundidos, aunque la operación racionalizadora del ordenamiento, en ambos casos, era de escasa envergadura. El Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno (Decreto Legislativo 1/2001, de 3 julio) incluye la originaria Ley de 1995 y las pequeñas reformas legislativas de 1999 y 2000. El Texto Refundido de la Ley de la Administración (Decreto Legislativo 2/2001, de 3 julio) incluye también la Ley originaria de 1996 y las modificaciones introducidas en 1999 y 2000. Es lo-

ble, sin duda, mantener actualizados los textos normativos, aunque tratándose de reformas menores, que afectan a pocos preceptos, quizá fuera preferible conservar la primera numeración de los artículos, distinguiendo las reformas, por ejemplo, con letras añadidas al número del artículo.

Reglamento, sin duda, importante es el que aprueba el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma (Decreto 28/2001, de 30 enero). Es aplicable en las materias correspondientes a la competencia legislativa autonómica. De manera que cuando la legislación sea competencia del Estado, se aplicará el procedimiento establecido en el Real Decreto 1398/1993, de 4 agosto. No obstante, para evitar problemas, se ha procurado seguir las pautas del procedimiento sancionador estatal.

El Reglamento de Oficinas de Farmacia (Decreto 38/2001, de 13 febrero), desarrolla la Ley de Ordenación Farmacéutica (Ley 4/1999, de 25 marzo), modificando sustancialmente los criterios hasta ahora aplicables para la adjudicación de las oficinas de farmacia. El objetivo es posibilitar el acceso de nuevos profesionales, bajo los principios de publicidad, transparencia y concurrencia competitiva. Implanta la regla de la necesaria presencia del titular o co-titular en un horario mínimo, junto a diversas medidas.

Otras disposiciones a destacar se refieren a la tramitación de sugerencias y quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma (Decreto 91/2001, de 8 mayo), la autorización de casinos de juego (Decreto 173/2001, de 4 septiembre), el Reglamento de Festejos Populares (Decreto 226/2001, de 18 septiembre), el Reglamento del Canon de Saneamiento (Decreto 266/2001, de 6 noviembre) y la regulación de las hojas de reclamaciones en materia de consumo (Decreto 311/2001, de 4 diciembre).

## Actividad política e institucional

*Situación de los partidos políticos.* No parecen haberse producido grandes cambios en los partidos políticos aragoneses con respecto al último ejercicio, ni con referencia a sus expectativas electorales ni en el plano de la cohesión interna. Cabe, no obstante, señalar que el PP sufrió la pérdida en atentado terrorista de su líder autonómico (M. Giménez Abad), grave pérdida que, en realidad, afecta a toda la clase política aragonesa.

*Cooperación interadministrativa.* Conviene destacar la constitución de la Comisión de cooperación entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, como lugar de encuentro que ha permitido negociar asuntos de trascendencia: revisión del Plan General de Ordenación Urbana, convenio para la remodelación ferroviaria ante la llegada del tren de alta velocidad, urbanización de la antigua zona militar de Valdespartera a través de una sociedad mixta, etc.

*Conflictos institucionales.* Tras abundantes tensiones internas y problemas externos, dimitió a mitad de año la Consejera de Educación y Ciencia (Alejos-Pita). La interrupción del proceso de incorporación de los profesores interinos de música, las acusaciones sindicales de irregularidades en las plantillas, las pro-

testas de improvisación en la entrega de libros gratuitos en educación primaria, fueron algunos de los problemas que jalonaron la gestión de la Consejera, cuyo desgaste personal parece haberla conducido a la dimisión.

Dos leyes aragonesas, en el ejercicio de 2001, han regulado la necesidad de someter los planes hidrológicos del Estado a informe de órganos de la Comunidad Autónoma. Primero se estableció el informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (Ley 1/2001, de 8 febrero) y luego el del Instituto del Agua de Aragón (Ley 6/2001, de 17 mayo). Frente a ambas previsiones, el Gobierno estatal ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad.

### Actividad de gestión

Entre las diversas actividades de gestión realizadas en la Comunidad Autónoma, puede comenzarse destacando el nuevo Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón (aprobado por Decreto 112/2001, de 22 mayo). El anterior, de 1994, fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sentencia 233/1998). Los objetivos del nuevo Plan residen en el fomento de un sector comercial eficiente y competitivo, con especial atención al comercio urbano y de proximidad. Prohíbe expresamente la creación de nuevas grandes superficies, aunque establece causas que posibilitarían la revisión de ese criterio en relación con la ciudad de Zaragoza.

El Plan de Acción Forestal y de Conservación de la Biodiversidad en Aragón ha sido remitido por el Gobierno a las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 184, de 30 noviembre 2001). Trata de dar respuesta a las nuevas orientaciones conservacionistas, que dimanarían de las Estrategias Españolas en esas materias y de los Convenios surgidos de la Conferencia de Río (1992).

Cabe mencionar también el Proyecto denominado PLAZA, Plataforma Logística de Zaragoza (Ley 17/2001, de 29 octubre). Se trata de un proyecto supramunicipal, promovido por el Gobierno de Aragón, a través de una empresa pública, para construir un gran parque de almacenamiento, transporte e intercambio de mercancías que realzará la situación estratégica de Zaragoza. Varias empresas importantes han anunciado ya su implantación en tal lugar.

Otras actuaciones significativas podrían ser las relativas al proyecto de exposición internacional en Zaragoza durante el año 2008 o a la candidatura de Jaca para las Olimpiadas del invierno de 2010.

## 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 Laguarta (PSOE)*

*Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social: Alberto Larraz Vileta (PSOE)*

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

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

*Departamento de Educación y Ciencia: María Eva Almunia Badía (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:* PSOE (23 diputados), PAR (10 diputados) e IU (1 diputado)

*Composición del Gobierno:* Gobierno de coalición PSOE-PAR

### **Cambios en el Gobierno**

Sustitución de la Consejera de Educación y Ciencia (Alejos-Pita)

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

No

### **Mociones de reprobación**

Ninguna

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

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón de 5 y 6 abril 2001 en relación con el Plan integral de política demográfica (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 121, de 11 abril 2001).

Acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón de 18 de abril de 2001, por el que se aprueba el Dictamen de la Comisión especial de estudio del modelo educativo universitario de Aragón, basado en criterios de calidad, descentralización, equilibrio territorial y de gestión (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 124, de 20 abril 2001).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón de 28 junio 2001, en relación con la comunicación remitida por la Diputación General sobre la Administración de la Comunidad Autónoma ante el proceso de comarcalización (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 150, de 4 julio 2001).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Aragón celebrado los días 26, 27 y 28 de septiembre de 2001 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 163, de 2 octubre 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón de 13 Y 14 diciembre 2001 por la que se crea una comisión especial de estudio que tenga por objeto actualizar el Pacto del Agua en sus distintas vertientes, en la búsqueda del máximo consenso social y político (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 188, de 18 diciembre 2001).

### **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 sobre la Cuenta general de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al ejercicio de 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 99, de 16 enero 2001).

Informe especial del Justicia de Aragón sobre instalaciones de telefonía móvil en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 103, de 6 febrero 2001).

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 2000 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 128, de 7 mayo 2001).

Informe especial sobre la vivienda en Aragón del Justicia de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 172, de 31 octubre 2001).

Informe especial del Justicia de Aragón sobre la siniestralidad laboral en Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 180, de 19 noviembre 2001).

## Actividad político-institucional

### *La cohesión de la mayoría absoluta de apoyo al Gobierno*

El año 2001 puede calificarse de relativamente tranquilo si se compara con la crisis que supuso para el Gobierno regional el asunto de la ley de Cajas de Ahorros en el año 2000 y que le obligó a abandonar su proyecto de ley ante el presentado por el grupo parlamentario socialista (véase el informe correspondiente a dicho ejercicio). También quedó cerrado parlamentariamente el *asunto Cofiño* (Véase el informe 2000) que había dividido y enfrentado a sectores de la Federación Socialista Asturiana.

No por ello dejó de haber asuntos que fueron causa de roces entre estos sectores, el más llamativo fue el *caso Campelo*, del que se encontrarán más detalles en líneas posteriores. Sin embargo, desde el punto de vista parlamentario la mayoría absoluta actuó con pleno apoyo al gobierno y, a juicio de la oposición, con una actitud de «rodillo» frente a las iniciativas de los demás grupos.

### *Cambios en el Consejo de Gobierno y en la Administración*

En octubre se producen cambios en la composición del Consejo de Gobierno. La remodelación se debe gran en parte a la conveniencia de limar las diferencias entre el Gobierno y el partido que le apoya, la Federación Socialista Asturiana, dominada por el líder del sindicato minero (SOMA-UGT) José Ángel Fernández Villa. Unas diferencias que, como se ha dicho, se hicieron palpables en el año 2000. Se nombra, así, nuevo Consejero de Trabajo a Graciano Torre, hasta ese momento alcalde socialista de un pueblo de la cuenca minera y vinculado a la dirección del partido. La hasta ese momento titular de la Consejería, Angelina Álvarez, pasa a desempeñar la cartera de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos y, a su vez, el titular de ésta, Luis Iturrioz, abandona el Consejo de Gobierno para ocuparse de la Dirección del Área de Estudios y Documentación de la Presidencia del Principado.

En un nivel inferior cabe destacar la creación, dentro de la Consejería de Educación y Cultura, de la Agencia para el Desarrollo de Proyectos e Infraestructuras Culturales y los cambios habidos en la Dirección General del Instituto de Fomento Regional, con un nombramiento polémico, por acusar la oposición al nuevo titular de desconocimiento de la realidad empresarial asturiana y por estar incurrido en causas de incompatibilidad. Al cabo de tres meses, el recién nombrado Director presentó su dimisión y fue sustituido por el actual.

### *Otros cambios políticos de interés*

Aunque referidos a órganos estatales, ha de subrayarse el abandono del escaño del diputado socialista por Asturias, Luis Martínez Noval, al ser nombrado Vocal del Tribunal de Cuentas. Su sustituto es el ya otras veces diputado y responsable de política local del PSOE, Álvaro Cuesta.

### *Las políticas gubernamentales*

La actividad gubernamental del Principado de Asturias se desplegó en diversos ámbitos. Desde el punto de vista legislativo consiguió cristalizar sus proyectos elaborados el año anterior y se aprobaron nada menos que 14 leyes, frente a las sólo 4 del año 2000. Desde el punto de vista de las políticas administrativas destacan los campos de ganadería, educación, empleo, infraestructuras y medio ambiente, así como la presencia en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno se elaboró el nuevo modelo de financiación, y la participación en la negociación de las transferencias del año 2001, muy singularmente la de sanidad.

En lo que respecta a la *ganadería*, el año 2000 concluyó con una serie de medidas urgentes para paliar y atajar el llamado mal de las «vacas locas» y desembocaron en mayo de 2001 en la aprobación de una ley de concesión de crédito extraordinario de ayudas al sector ganadero y para la lucha y prevención de la encefalopatía espongiforme bovina.

En *política educativa*, cabe distinguir entre la enseñanza universitaria y la no universitaria. En la primera, el año se caracterizó por las buenas relaciones del Principado con la institución universitaria y, sobre todo, por la apuesta por un ambicioso plan de ayudas a la investigación tanto para la consolidación de grupos llamados «de excelencia» como para proyectos de «investigación no orientada». La selección de dichos grupos de elite se vio al final del año envuelta en la polémica, tras la inclusión por el Gobierno de un grupo, dirigido por un conocido catedrático y asesor del Presidente del Principado, que a juicio de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva no reunía méritos suficientes para tal calificación. La decisión del Gobierno levantó voces de protesta del equipo rectoral de la Universidad y fue causa de la dimisión del Director General de Universidades. El asunto dio lugar a dos plenos de la Junta General en enero de 2002.

En la enseñanza secundaria hubo dos frentes. Uno era continuación del abierto el año anterior, como consecuencia de la transferencia de este sector y consistió en el enconado conflicto de los profesores interinos con la Consejería a causa del sistema de provisión de las vacantes y de acceso a las plazas fijas. El asunto halló momentánea solución. El otro frente se situó en la reducción de aulas y los conciertos educativos que enfrentó a la Consejería con los centros escolares tanto privados como públicos, obviamente, unos y otros con intereses contrapuestos.

Por lo que se refiere a la *política cultural*, ha de señalarse el empeño de la Administración regional, junto con la estatal y local de Oviedo, en la conmemoración del centenario de la muerte del escritor Leopoldo Alas *Clarín*. Asimismo,

es de subrayar la aprobación de la Ley de Patrimonio cultural y la creación del Consejo de las Artes y las Ciencias.

En el capítulo del *empleo* se renovaron los convenios del Plan Institucional de Empleo, diseñado por el Gobierno nada más tomar posesión y considerado por su Presidente como una de las prioridades de su política. El cambio en la titularidad de Consejería no supuso alteración de la política en este sector que tiene como objetivo primordial la reactivación económica de las cuencas mineras y la lucha contra el desempleo, cuya tasa sigue siendo de las más altas de España. Dentro de esa línea política se aprobó una ley de concesión de crédito extraordinario para financiar el Plan Complementario de Reactivación de las Comarcas Mineras durante 2001.

En *infraestructuras* es donde más se ha escenificado el ya tradicional desencuentro entre el Presidente regional, Álvarez Areces, y el líder del PP asturiano, Álvarez Cascos, que no en vano es Ministro de Fomento. Durante el año 2001, al igual que el 2000, ha sido una constante las acusaciones mutuas sobre el retraso en la construcción de las comunicaciones ferroviarias y por carretera de responsabilidad regional y estatal, respectivamente, y, a la vez, la afirmación por cada uno de ellos de los logros obtenidos por sus correspondientes administraciones. Lo cierto es que desde mediados del año 2001 parece haberse entrado en una larga campaña electoral con goteo de inauguraciones por unos y de otros que dan como fruto el que por fin comience a insinuarse una mejora en las comunicaciones de la región.

Por lo que respecta al *medio ambiente*, una parte importante de los decretos aprobados por el Gobierno están relacionados con la conservación de la naturaleza, en correspondencia con el reconocimiento que desde el punto de vista internacional se le otorga a Asturias, pues en septiembre de 2001 la UNESCO aprobó la declaración del parque natural de Redes como Reserva de la Biosfera. Una calificación que ya habían recibido el año anterior los también parques asturianos de Muniellos y Somiedo.

En cuanto a la *economía*, la política regional se orientó sobre todo a la incentivación de los campos antes señalados: empleo, infraestructuras y actividades comerciales vinculadas a la naturaleza asturiana como fuente de riqueza, muy en especial la actividad turística, que se ha visto, además, regulada por una ley de la Junta General.

#### *Las nuevas transferencias y la sanidad*

Al inicio del año se gestaron los traspasos de servicios en relación con las políticas activas del Instituto Nacional de Empleo, con la ampliación de los medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados al Principado de Asturias en 1999 en materia de enseñanza no universitaria y, en 1985, en materia de protección de la mujer. También traspasos de funciones y servicios en materia de transporte marítimo.

Al final del año se pudo llegar al acuerdo sobre la competencia más importe

recibido hasta el presente por el Principado de Asturias: la sanidad. Pero hasta culminar esa negociación, este capítulo fue durante todo el año motivo de polémica con motivo del futuro del Hospital Central de Asturias. Este viejo centro sanitario fruto de una imperfecta fusión de hospitales de distinta procedencia (Insalud, Antigua Diputación Provincial e Instituto Nacional de Silicosis) necesitaba y necesita ser sustituido por otro. La opción del Insalud, y defendida por el PP asturiano, era la remodelación integral del complejo hospitalario; la del Gobierno regional, la construcción de un nuevo y ambicioso centro sanitario en otra parte de la ciudad de Oviedo. En el asunto terciaron también el Ayuntamiento de la capital y plataformas cívicas y fue un motivo más de agrio enfrentamiento entre el PP y el Gobierno regional. En juego estaba la financiación de esta infraestructura, tanto en su cantidad global como en el método de financiación, bien a través de la negociación general del traspaso sanitario o por una vía externa a éste.

Al igual que el resto de Comunidades Autónomas, el Principado de Asturias se vio en el mes de diciembre con la sorprendente enmienda introducida en la nueva ley de financiación autonómica, que condicionaba el nuevo modelo de financiación a la aceptación previa del traspaso sanitario. Para Asturias esto era un duro revés, porque siempre se pensó negociar la transferencia con arreglo a su coste efectivo, pues el gasto sanitario asturiano es porcentualmente el segundo más alto de todas las CCAA, después del de Aragón. El tener que acordar la transferencia sanitaria sobre la base del nuevo modelo de financiación obligaba a situar el punto de partida de la negociación —coste efectivo del año 1999— en unas cantidades cercanas a las barajadas por el Gobierno asturiano, so pena de que el horizonte del gasto en los años 2002 y siguientes no se correspondiese con el nivel de ingresos para hacerle frente. Al final, se limaron en gran parte las diferencias, aumentando sustancialmente el Estado su oferta (156 mil millones de pesetas), que, sin embargo, ni sumando los fondos FEDER llega a la cantidad demandada por la Administración del Principado. La parte asturiana de la Comisión Mixta dio por mayoría su aprobación al acuerdo, pero está por ver si con el nuevo modelo de financiación y con la poco vigorosa capacidad recaudatoria del Principado de Asturias se puede hacer frente dentro de seis o siete años a la cada vez más costosa prestación sanitaria.

Este traspaso supone un aumento de un tercio del personal y un incremento en casi la mitad del presupuesto de la Comunidad Autónoma.

### *La actividad socio-económica*

Los datos estadísticos de la actividad socioeconómica asturiana de 2001 pese a su leve mejora con respecto a los de años precedentes, siguen siendo preocupantes porque la región continúa teniendo una de las tasas más altas de paro, la falta de tejido industrial, aun con ayudas y subvenciones a las empresas, parece ya endémica e incluso el nivel de renta comienza a bajar a pesar de que las numerosas prejubilaciones en la siderurgia y la minería mantienen una artificiosa y temporal apariencia de bienestar social, visible en los índices de consumo y en la instalación de grandes superficies comerciales.

El año tuvo como exponente más notable de conflicto social el protagonizado por los ganaderos y su descontento con la política sobre el llamado «mal de las vacas locas». La gran incertidumbre creada les incitó a realizar una marcha hacia la capital del Principado, que culminó en un asalto al edificio del parlamento asturiano.

Por lo que respecta al devenir de las grandes empresas radicadas en Asturias, cabe hacer mención a Hidroeléctrica del Cantábrico y a Aceralia. En relación con la primera, la diversas Opas habidas en 2000 sobre esa sociedad eléctrica (véase informe anual) tuvieron su continuidad en 2001; sin embargo, finalmente, en diciembre, se llegó a la estabilidad con el control de la empresa por Cajastur, que incrementó notablemente su participación, junto con la eléctrica portuguesa EDP y la alemana ENWB. En relación con Aceralia, (la antigua ENSIDESA), asociada con Arbed se vinculó con Usinor, creando así la mayor siderúrgica del mundo. Aceralia supondrá casi un 30 por ciento del consorcio.

### Actividad parlamentaria

En cuanto a la *actividad legislativa* La vida parlamentaria se ha caracterizado por una intensa actuación que se materializó en la aprobación de catorce leyes, todas ellas procedentes de proyectos de ley, y por la tramitación de otras iniciativas legislativas gubernamentales que se supone culminarán con éxito a lo largo del año 2002.

La oposición, en especial el grupo de IU, ha presentado diversas proposiciones de ley regional que han sido rechazadas por la mayoría absoluta socialista, e igual suerte corrieron, salvo una, las iniciativas legislativas realizadas de conformidad con el art. 87.2 de la Constitución.

En cuanto a la actividad de control del Consejo de Gobierno, la característica dominante ha sido la agresividad del principal grupo de la oposición, el del PP, muy semejante a la llevada a cabo por el PP en el Congreso de los Diputados cuando era oposición. Izquierda Unida, en un tono más dentro de los cánones de la corteza parlamentaria, se ha distinguido por las numerosas proposiciones no de ley presentadas, así como por las preguntas, interpelaciones y solicitud de comparecencias. URAS, el grupo escindido del PP y dirigido por el ex Presidente Marqués, ha tenido una actividad mucho más discreta.

El Gobierno, apoyado en su mayoría absoluta, nunca ha encontrado dificultad parlamentaria para rechazar las críticas, ni en el debate del estado de la región ni en las demás iniciativas de la oposición.

En lo que se refiere a las Comisiones, la actividad ha sido importante, como dan fe las publicaciones oficiales de la Cámara, pero cabe destacar la de investigación creada para estudiar el llamado «*asunto Campelo*», un concejal de un ayuntamiento de la cuenca minera que supuestamente pidió comisiones a empresarios a cambio de facilitar la instalación en el municipio de una gran superficie comercial. El caso se convirtió en un enredo político y parlamentario. Político, porque Campelo era concejal socialista y sindicalista del SOMA-UGT, pero no perteneciente al sector mayoritario liderado por el líder de la FSA, José Ángel

Fernández Villa. Además, comenzaron a caer sospechas también sobre un concejal del PP, lo que dividió a este partido entre partidarios y contrarios a su expulsión y, en todo este lío el PP quiso implicar al Presidente Álvarez Areces, acusándole de conocer el caso y de no ponerlo en manos de la fiscalía. El enredo parlamentario vino al crearse la Comisión de investigación y situar en su presidencia a un diputado socialista que a su vez fue sustituido aprovechando la ocasional insuficiencia de mayoría socialista por un diputado de IU. El Grupo socialista bloqueó los trabajos de la Comisión que prácticamente no volvió a reunirse pese a renunciar a su presidencia el diputado de IU. El asunto tiene también su tramitación judicial sobre el que aún no ha recaído sentencia.

## Actividad normativa

### *Los Reales Decretos de traspasos*

Ya se ha señalado antes que el año 2001 ha sido crucial para el Principado de Asturias por la importancia política y la envergadura en cuanto a personal y presupuesto de la transferencia sanitaria. Aunque frente a ella, todas las demás palidecen, no debe dejar de subrayarse la relevancia que para Asturias tiene la transferencia de las políticas activas de empleo. Esta es la relación de Reales Decretos de traspasos correspondientes a este periodo.

*Real Decreto 11/2001*, de 12 de enero, sobre traspaso al Principado de Asturias de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. (B.O.E.: 31-01-2001).

*Real Decreto 12/2001*, de 12 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados al Principado de Asturias por el Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre, en materia de enseñanza no universitaria. (B.O.E.: 31-12-2001).

*Real Decreto 13/2001*, de 12 de enero, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados al Principado de Asturias por el Real Decreto 1665/1985, de 30 de abril, en materia de protección de la mujer. (B.O.E.: 31-12-2001).

*Real Decreto 14/2001*, de 12 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de transporte marítimo. (B.O.E.: 31-12-2001).

*Real Decreto 1471/2001*, de 27 de diciembre, sobre traspaso al Principado de Asturias de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. (B.O.E.: 31-12-2001).

### *La legislación del Principado de Asturias*

*Leyes.* Como antes se ha señalado, el 2001 ha sido un año de abundante producción legislativa (12 leyes aprobadas), aparte de las ya consabidas Ley de Presupuestos (Ley 13/2001) y Ley de Medidas presupuestarias, Administrativas

y Fiscales (Ley 14/2001). Esta cantidad se debe a la agilización de los trámites parlamentarios que en el 2000 retuvieron no pocos proyectos de ley en las Comisiones correspondientes, pero también a que se han regulado por ley materias de escaso relieve político, como la creación del servicio de llamadas de urgencia y de creación de la entidad pública «112 Asturias» (Ley 8/2001) o de la entidad pública «Bomberos del Principado de Asturias» (Ley 9/2001), así como la creación de colegios oficiales de profesiones tituladas (Leyes 4 y 5/2001).

Desde el punto de vista económico, se han aprobado leyes de concesión de créditos extraordinarios, en un caso, para ayudas a las explotaciones ganaderas y de financiación de gastos de prevención y lucha contra la encefalopatía espongi-forme bovina (Ley 6/2001) y, en otro, para la financiación del Plan de reactivación de las Comarcas Mineras (Ley 12/2001).

Quizás, desde el punto de vista del desarrollo legislativo de las competencias autonómicas, tenga mayor interés la aprobación de leyes como la de Patrimonio cultural (Ley 1/2001), a la que se añade la de una autorización de permuta para ampliación del Museo de Bellas Artes de Asturias (Ley 11/2001), la Ley 2/2001 del Consejo Económico y Social, la Ley 3/2001 de Juego y Apuestas, la Ley 7/2001 de Turismo y la Ley 10/2001 del voluntariado.

La ley 14/2001 de acompañamiento de los Presupuestos ha incidido en la reforma de diversas leyes entre las que destacan la Ley 5/1987. de Servicios sociales; la Ley 1/1992. del Servicio de Salud; la Ley 3/1985, de ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias; la Ley 2/1995, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado, y la Ley 1/1994, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias.

*Proposiciones de ley.* Todas las habidas fueron presentadas por la oposición y todas fueron rechazadas o retiradas. Las de Izquierda Unida (sobre Ente público de Comunicación de Asturias. Creación de un tributo a las grandes superficies comerciales, Distribución de ayudas a las rentas de los ganaderos asturianos y Régimen Local). Las del Grupo Popular, (sobre aumento de deducciones en el IRPF, así como sobre la fórmula de designación de representantes en el Consejo Asturiano de las Artes y las Ciencias). Y las de URAS (sobre supresión de recargos en el IAE y sobre Defensa de consumidores y usuarios).

*Iniciativas vía art. 87.2 CE.* Hubo diversas iniciativas legislativas basadas en el art. 87.2 de la Constitución, todas ellas a propuesta del Grupo de Izquierda Unida (sobre reforma del Código penal en relación con la eutanasia, sobre la reforma del Código civil en materia de matrimonio y sobre igualdad jurídica de parejas de hecho), pero ninguna prosperó, salvo la referente a la presencia de las lenguas del Estado en los sellos y efectos postales, que contó con el apoyo de los demás grupos parlamentarios.

### *La actividad reglamentaria*

La producción reglamentaria fue muy amplia y se puede sintetizar en las siguientes materias:

*Reorganización Administrativa:* de las Consejerías y servicios del de la Administración del Principado, en gran medida como consecuencia de las transferencias anteriores a la de la Sanidad.

*Protección de la Naturaleza:* Declaración de monumentos naturales, protección de la flora y fauna, etc. Moratoria para instalación de parques eólicos.

*Actividad agraria y ganadera:* centrada en ayudas al sector, bien en aras de la mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios o de la modernización de las estructuras de las explotaciones agrarias, bien para paliar las consecuencias del «mal de las vacas locas». Desarrollo de normativa europea sobre etiquetado de productos cárnicos.

*Hacienda:* regulación del juego.

*Cultura:* creación del Consejo Asturiano de las Artes y las Ciencias, Reglamentación relacionada con el bable, creación de de la Agencia para el Desarrollo de Proyectos e infraestructuras culturales. Patrimonio cultural.

*Educación:* formación permanente del profesorado, reglamentación de Centros de Educación Básica.

*Asuntos sociales:* regulación en materia de centros de la tercera edad y planes de promoción y ayuda para viviendas sociales.

*Sanidad:* adaptación del mapa sanitario a las necesidades que surgirán de la transferencia en esta materia.

*Economía, Industria y Trabajo:* creación del Instituto Universitario de Tecnología Industrial. Planes y programas de ayudas a las empresas y de reactivación de las cuencas mineras. Renovación de convenios del Plan Institucional para el Empleo.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Sinopsis de composición y cambios en el Consejo de Gobierno

CONSEJERÍA	TITULAR
Presidencia	Ilma. Sra. Dña. María José Ramos Rubiera
Administraciones públicas y asuntos europeos	Ilma. Sra. Dña. Angelina Álvarez González <i>Sustituye al Ilmo. Sr. D. Luis Iturrioz Viñuela</i>
Asuntos Sociales	Ilmo. Sr. D. José García González
Educación y Cultura	Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Fernández Vallina
Hacienda	Ilmo. Sr. D. Jaime Rabanal García
Industria, Comercio y Turismo	Ilmo. Sr. D. Jesús Urrutia García
Infraestructuras y política territorial	Ilmo. Sr. D. Juan Ramón García Secades
Medio Ambiente	Ilmo. Sr. D. Herminio Sastre Andrés
Medio Rural y Pesca	Ilmo. Sr. D. Santiago Menéndez de Luarda Nava-Osorio
Salud y Servicios Sanitarios	Ilmo. Sr. D. Francisco Sevilla Pérez
Trabajo y Promoción de empleo	Ilmo. Sr. D. Graciano Torre González <i>Sustituye a la Ilma. Sra. Dña. Angelina Álvarez González</i>

## CANARIAS

*José Suay Rincón*

### Rasgos generales

El tercer año de la V Legislatura registra un importante cambio de escenario político-institucional. La coalición de gobierno establecida entre Coalición Canaria (CC) y el Partido Popular (PP), que provenía incluso de la Legislatura anterior, ha perdurado a lo largo del año 2001, aunque al amparo de una fórmula diversa. Hasta ahora, en efecto, los socios parlamentarios compartían el Gobierno de Canarias: las distintas Consejerías (un total de 10) figuraban adscritas así a ambos (aunque en proporción desigual, 6, para el socio mayoritario: CC, y 4, para el socio minoritario: PP). He aquí, sin embargo, que, concretamente, este último partido ha terminado por aceptar una nueva fórmula de gobierno, con el respaldo de su dirección nacional: Gobierno monocolor del CC (ahora, con 9 Consejerías), con el mantenimiento del apoyo parlamentario del PP.

Establecida esta nueva fórmula a principios de año (finales de enero), lo cierto es que ha funcionado en términos satisfactorios para ambos socios, lo que se ha proyectado claramente a lo largo del período tanto en la propia actividad legislativa como en la actividad gubernativa y administrativa de la Comunidad Autónoma, conforme se explicará en apartados posteriores. Desde luego, no quiere ello decir que no hayan faltado instantes de tensión, incluso de particular agudeza, en algunos momentos, pero sí que las turbulentas relaciones entre los dos partidos coaligados existentes prácticamente durante todo el año anterior, han sido sofocadas y el rumbo parece así enderezado con vistas a encarar ya el último año completo de la presente Legislatura. Lo ponen de manifiesto, singularmente, tres datos que ahora es preciso adelantar, sin perjuicio de su desarrollo en posteriores apartados.

En primer término, la reconducción de los dos asuntos de mayor carga polémica que hasta ahora venían salpicando las relaciones entre CC y PP, los denominados casos «Tindaya» e «ICFEM» —especialmente, el primero— que, por otra parte, venían arrastrados del año anterior: parecen definitivamente excluidos del ámbito de acción del Parlamento de Canarias. La contienda política parece saldada de este modo; lo que no quiere decir que ambos asuntos sigan teniendo repercusión sobre la vida pública de Canarias, por cuanto que se mantienen vivos en otras instancias, particularmente de carácter judicial.

En segundo lugar, ambos socios han sabido eliminar sus diferencias a propósito de lo que, sin duda, ha sido el tema-estrella de este año y, posiblemente, de toda la Legislatura: la contención del crecimiento turístico a partir de la aprobación de un amplio abanico de medidas normativas y administrativas. Las cir-

cunstances en que se ha desarrollado el debate en torno a la «moratoria turística» será objeto de examen en los siguientes apartados; lo que ahora interesa resaltar es la sintonía entre los dos socios parlamentarios a propósito de esta cuestión, salvadas sus diferencias desde unos planteamientos iniciales nada coincidentes y cuyo contraste el futuro puede deparar todavía alguna sorpresa.

En último lugar, la solidez de la coalición gubernamental ha atravesado su más dura prueba, ya a finales de año prácticamente (principios de noviembre), como consecuencia de una moción de censura presentada por la oposición al Gobierno (PSOE), en el curso del debate parlamentario anual sobre el «estado de la nacionalidad» (finales de octubre), y que concluyó sin éxito: no se produjo fisura alguna en la coalición gubernamental y el planteamiento de la oposición sólo atrajo, y no del todo, al Grupo Mixto (Asamblea Herreña Independiente: AHI), cuyos dos representantes, a decir verdad tampoco votaron a favor, terminaron decantándose por la abstención. De este modo, el intento quedó en una actitud puramente testimonial, de manera similar –valga la referencia comparada– a lo acontecido poco antes en Cataluña, y cuyos efectos a largo plazo, positivos o negativos, para los propios promotores, es imposible determinar ahora por falta de perspectiva suficiente.

### La legislación

Como en el año precedente, tampoco ha sido particularmente prolija la actividad legislativa desplegada por el Parlamento de Canarias, en el curso de este año, aunque se han aprobado mayor número de Leyes que en el año 2000: nueve, en lugar de siete, y, además –y esto es lo que mayor relevancia tiene, como es obvio– su contenido normativo ha sido también más marcado.

Un primer grupo de Leyes inciden sobre aspectos de carácter estrictamente organizativo y afectan en lo fundamental a organismos e instituciones ya en funcionamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Son todas ellas, además, meras Leyes de reforma en mayor o menor medida de otras existentes.

La Ley 2/2001, de 12 de junio, es, en el sentido apuntado, una modificación puntual de otra que se mantiene como tal (Ley 4/1987, de 7 de abril, sobre Consejos Escolares), aunque altera sustancialmente algunos de sus preceptos (entre otras determinaciones, con vistas a dar entrada en el Consejo Escolar de Canarias a nuevos sectores, profesionalizar la figura del Secretario del Consejo, establecer el régimen de suplencia de los miembros del Consejo, introducir un nuevo procedimiento para la designación de su Presidente, limitar su mandato, etc.).

Del mismo carácter es la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, que afecta ya a una institución incardinada dentro del ámbito de organización de la propia Comunidad Autónoma. Se presenta, en este caso, como una Ley nueva, por lo que, en consecuencia, deroga la legislación precedente (Ley 1/1985, de 12 de febrero): en realidad, sin embargo, resulta más bien un perfeccionamiento del texto normativo anterior. La actualización de la figura del Diputado del Común se proyecta, en primer término, sobre la determinación del ámbito sujeto a su fis-

calización: administraciones públicas canarias con carácter general, para la defensa de los derechos y libertades constitucionales, también con carácter general. De igual modo, en la configuración de su estatuto orgánico, se detallan las causas de cese y se diferencian las consecuencias según los casos, se prevé la posibilidad de mantener al Diputado del Común en funciones y se institucionalizan como órganos de apoyo la Secretaría General y la Junta Asesora. En cuanto a su régimen de actuación, la sistemática también mejora sustancialmente: enumeración de sus funciones, concreción del ámbito subjetivo de supervisión, relaciones con la Justicia, etc.; las quejas, por su parte, son objeto de regulación exhaustiva; y, en fin, concluye el texto legal con los informes al Parlamento: se especifica el contenido del informe anual y se contemplan también los informes extraordinarios, así como su respectiva publicación.

Todavía dentro de este abanico normativo, habría que situar una última: la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, que afecta, sino al ámbito de una organización administrativa estrictamente considerada, sí a las relaciones existentes entre organizaciones de esta índole, en concreto, las existentes entre la propia Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares. Es también una mera modificación puntual de la Ley 14/1990, de 26 de diciembre, que afecta así sólo a tres de sus previsiones, aunque su trascendencia no puede por ello minusvalorarse: se sustituye en bloque la delegación por la transferencia en el marco de estas relaciones interadministrativas (Disposición Adicional 1ª), se reserva la delegación sólo para supuestos concretos (obras públicas de interés general, personal adscrito y complemento de competencias transferidas: Disposición Adicional 2ª) y se previene la constitución de comisiones para determinar las funciones asociadas a cada transferencia y calcular los servicios, medios personales y materiales y recursos precisos para su desarrollo (Disposición Transitoria 1ª).

Un segundo bloque de disposiciones proyecta sus determinaciones más allá de los ámbitos estrictamente organizativos hasta regular la actividad propiamente dicha, lo que no quiere decir, evidentemente, que los aspectos anteriores queden fuera de una regulación que, en definitiva, resulta más integral.

Sin duda, a este bloque de disposiciones habría que adscribir la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias, que deroga la normativa anterior de carácter reglamentario: regula la condición de artesano y empresa artesana, clasifica por grupos las actividades artesanas y prevé el establecimiento de normas para acreditar la calidad de los productos (incluso, para crear marcas de calidad). Esto aparte, determina las Administraciones competentes en la materia, y sus respectivas atribuciones, crea la Comisión Canaria de la artesanía como órgano colegiado de participación y el Registro de Artesanía. Y, por último, establece también el régimen de infracciones y sanciones administrativas en el sector.

Asimismo, la Ley 5/2001, de 9 de julio, de Promoción y Desarrollo de la Investigación Científica y la Innovación, la denominada «Ley de la Ciencia». Sin perjuicio de la creación del entramado organizativo preciso para el desarrollo de la actividad investigadora, la Ley entra en otros aspectos, como el establecimiento de un sistema de planificación para asegurar la coordinación y orientar la investigación y el impulso de la propia actividad investigadora mediante medidas de incentivo complementario. Dentro de la organización diseñada al efecto, par-

tualmente compleja, se contempla la Comisión de Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación, de carácter interdepartamental, como órgano de apoyo y consulta, la Oficina de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, este último de carácter participativo. En el ámbito de la planificación, la Ley se refiere primero a los planes en plural (regula aspectos tales como su elaboración y aprobación, contenido y duración, etc.) y después a diversas figuras específicas (el Plan Canario de Investigación, Desarrollo e Innovación como instrumento básico, el Plan Canario de Cooperación Científico-Técnica con redes internacionales y el Plan Canario de Formación de Personal Investigador).

Prácticamente, Leyes-medida son la Ley 1/2001 y la Ley 6/2001. La Ley 1/2001, de 21 de mayo, impone a las viviendas la necesidad de disponer de la instalación precisa para la utilización de energía solar para el agua, lo que se exige también para rehabilitaciones integrales de edificios. Por vía reglamentaria cabe extender tales exigencias, y también algunas excepciones. Sin acreditar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley, no cabe otorgar las licencias correspondientes.

También la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo, constituye inequívocamente una Ley-medida, aunque de indudable trascendencia: representa el máximo avance dado hasta la fecha por la Comunidad Autónoma de Canarias en su esfuerzo por controlar el crecimiento de su territorio, racionalizar sus expectativas turísticas y armonizar éstas con el principio del desarrollo sostenible: un debate que ha estado presente prácticamente todo el año y que se ha manifestado en pluralidad de disposiciones normativas, básicamente de tipo reglamentario, por lo que la cuestión será tratada con mayor detenimiento en el apartado siguiente.

En todo caso, es preciso indicar ahora sobre la Ley que en sus preceptos procede a acordar la suspensión, en sus respectivas determinaciones turísticas, de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística (art. 2), los Planes Generales de Ordenación y Normas Subsidiarias (art. 3) y el planeamiento de desarrollo (art. 4): en cada caso, sin embargo, se contemplan excepciones a la regla general, lista en las que los grupos parlamentarios de gobierno tuvieron que hacer particular esfuerzo para alcanzar el entendimiento. La vigencia de la suspensión se prolonga hasta la aprobación y entrada en vigor de las Directrices de Ordenación y del Turismo (art. 5), se prevé un régimen especial más flexible para La Palma, La Gomera y El Hierro (Disposición Adicional 1ª) y también la extinción de Planes Parciales (Disposición Adicional 2ª), autorizaciones turísticas previas (Disposición Adicional 3ª) y licencias urbanísticas (Disposición Adicional 4ª), si sus promotores y titulares no han dado cumplimiento a los deberes urbanísticos que pesan sobre ellos. Asimismo, se refuerza la obligación de comunicar a la Comunidad Autónoma los planes, autorizaciones turísticas previas y licencias por las Administraciones competentes (Disposición Adicional 5ª). Y, en fin, se da nueva redacción a la Ley del Territorio para diseñar el procedimiento para la elaboración de las Directrices de Ordenación, instrumento que se convertirá así en la clave de todo este proceso.

Como todos los años, importantes son la Ley 4/2001, de 6 de julio, de

Medidas Tributarias, Financieras, de Organización y relativas al Personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2002. La Ley 4/2001 es, en efecto, una Ley de «Acompañamiento», pero lo es de la legislación presupuestaria anterior aprobada el año precedente, a finales de 2000. La práctica de la Comunidad Autónoma está consolidando su presentación tardía y su aprobación parlamentaria se demora en el tiempo, sucediéndose varios meses (en este caso, hasta siete entre una y otra). Por supuesto, incorrecta resulta así su calificación como «Ley de Acompañamiento», aunque más allá de esta circunstancia concreta, desde luego objetable, es merecedora de crítica con carácter general la técnica legislativa seguida en estos casos que impide un debate natural en torno a las medidas dispuestas por estas Leyes en sede parlamentaria y que incluso cuestiona disposiciones del propio Reglamento de la Cámara. En este punto resulta preciso señalar que se comparten las apreciaciones sentadas al respecto sobre este asunto en otros años en este mismo Informe.

Esto sentado, en cuanto a su contenido, la Ley 4/2001 procede a la modificación de quince textos legales vigentes de determinado signo. Dentro de las medidas tributarias (Título I) se modifican así la legislación sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma, lo mismo que la del Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo; también se incluye aquí, sin embargo, una modificación sustantiva de la legislación de juego y, además, cambios en la ley presupuestaria del año anterior. Como medidas financieras (Título II), fundamentalmente, se contemplan importantes reformas de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (en aspectos tales como la compensación de deudas entre entes públicos, el régimen de garantías por el abono anticipado de las subvenciones, la retención en los contratos de obra de carácter plurianual, el modo de rentabilización de los excedentes de tesorería, la contratación centralizada de la prestación de servicios derivados de la utilización de los edificios de servicios múltiples y, sobre todo, la atribución de amplias facultades de la Consejería de Hacienda en relación con las operaciones de endeudamiento autorizadas). No sólo se incluye aquí, sin embargo, la reforma de la Ley 7/1984; también, entre otras, la legislación urbanística, para excluir la calificación territorial en los asentamientos rurales o determinar el destino de los ingresos de las sanciones impuestas por la Agencia de Protección de Medio Urbano y Natural; la legislación universitaria; la legislación sanitaria; etc. El abanico de medidas de organización y relativas al personal (Título III) contempla reformas, ya de carácter más puntual, de la Ley reguladora del Consejo Económico y Social, la Ley de Carreteras y la Ley de Función Pública (en ciertos aspectos del régimen de retribuciones y para la creación de nuevas Escalas de Funcionarios). Finalmente, dentro de las Disposiciones Adicionales, destaca la modificación puntual de la legislación del sector eléctrico canario (Primera) y la previsión de la ejecución directa de obras, servicios, suministros y demás actividades, por la Comunidad Autónoma de Canarias a través de sociedades públicas (Segunda), lo que trata de instrumentarse a través de la figura de la encomienda por medio de la cual se habilita asimismo a los entes locales para hacer efectiva la misma facultad.

El conjunto de Leyes se cierra, como es habitual, ya con la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2002, que completa el año 2001 y

otorga, como es habitual, la autorización correspondiente para la obtención de ingresos y realización de gastos, previstos en ella.

### Actividad normativa del Gobierno

A lo largo del año 2001, el Gobierno ha desplegado una notable actividad normativa concentrada fundamentalmente en torno a dos áreas: turismo y ordenación territorial. Se han yuxtapuesto a este respecto dos factores: la necesidad de desarrollar la legislación aprobada en años precedentes sobre estas materias y, sobre todo, la difícil tarea de contener el crecimiento turístico en aras del desarrollo sostenible, lo que ha llevado al Gobierno a moverse en distintos frentes y a dictar diversas normas en este contexto.

En lo que al desarrollo estricto de la legislación turística concierne, por fin, vio la luz el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, con lo que prácticamente vino a ultimarse el desarrollo de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias (Ley 7/1985). Polémica y difícil su gestación, lo cierto es que al final vino a alcanzarse un amplio consenso en los sectores sociales afectados.

Si el desarrollo reglamentario concluye en un sector, en otro puede decirse que apenas ha comenzado. La Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (Ley 9/1999 y, con posterioridad, el Decreto Legislativo 1/2000), en efecto, empieza a producir las primeras piezas reglamentarias, aunque los más relevantes asuntos como el planeamiento y la gestión urbanística han sido postergados. Se han aprobado, no obstante, dos reglamentos que permiten poner en marcha dos organismos a los que la legislación concede máxima relevancia: la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Decreto 129/2001, de 11 de junio), órgano máximo en materia de planeamiento; y la Agencia de Protección del Medio Ambiente y Natural (Decreto 189/2001, de 15 de octubre), organismo mixto de carácter consorcial al que igualmente se le otorga el protagonismo máximo, en este caso, en materia de disciplina.

Pero los episodios acaecidos en torno a la lucha por contener el crecimiento turístico de las islas son los que realmente han conducido a una actividad normativa extraordinaria del Gobierno a lo largo del año. Y ésta comenzó bien temprano, a decir verdad, porque apenas iniciado éste el Gobierno adoptó la primera «moratoria turística», conforme había anunciado a finales del año anterior, incluso en el curso del debate sobre el «estado de la nacionalidad» y sobre la base de algunos acuerdos alcanzados ya, al menos, parciales, con ciertas organizaciones del sector. Por Decreto 4/2001, de 12 de enero, intentó el Gobierno del modo expuesto dar inicio al procedimiento para la elaboración de las Directrices territoriales, decisión que vino acompañada de la suspensión por un año de todos los instrumentos de planeamiento con determinaciones turísticas, así como las correspondientes licencias de edificación de establecimientos turísticos alojativos, salvo algunas excepciones cuya concreción fue, sobre todo, lo que desencadenó mayor polémica.

El Decreto 4/2001 representó sólo, sin embargo, un primer intento, porque

fue objeto de suspensión cautelar por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Así las cosas, el Gobierno, apenas conocida dicha suspensión, procedió a dictar una nueva medida cautelar (Decreto 126/2001, de 28 de mayo), esta vez, al amparo de la facultad igualmente contemplada por la legislación turística y en aras de adaptar el planeamiento insular y municipal a dicha Ley. El alcance de la suspensión no es exactamente coincidente con la anterior (por ejemplo, queda excluida de ella en La Palma, La Gomera y El Hierro). Y, en esta ocasión, no prosperaron en vía cautelar los recursos promovidos contra ella.

Junto a esta decisión, y al objeto de completar las demás previsiones contenidas en el inicial Decreto 4/2001, vino a adoptarse una nueva decisión gubernativa (Decreto 127/2001, de 5 de junio). Con el ánimo de regular la figura de las Directrices de Ordenación completando las previsiones legales, se concreta así su objeto y ámbito, su contenido y documentación y el procedimiento administrativo preciso para su aprobación.

Consciente el Gobierno de Canarias, no obstante todo esto, de que la situación así encauzada podía resultar precaria, vista la experiencia, y a fin de evitar riesgos, promovió la aprobación de una norma de rango legal, ya expuesta en el apartado precedente (Ley 6/2001), texto legal que a su vez ha propiciado nuevos desarrollos reglamentarios.

Por de pronto, el Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, por el que el Gobierno acuerda formalmente el inicio del procedimiento para la elaboración de dos de las Directrices legalmente previstas, las de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Además de los criterios de elaboración, la norma reglamentaria, entre otras determinaciones, concreta los plazos en que dichas Directrices han de ser aprobadas (la aprobación provisional se contempla dentro de un plazo máximo de un año desde el 27 de julio de 2001) y se prevé igualmente su comunicación formal al Parlamento.

Y todavía también el Decreto 187/2001, de 3 de octubre, porque el compromiso alcanzado entre los socios de gobierno para la tramitación exitosa de la Ley 6/2001 pasaba por permitir la construcción de hoteles de la máxima categoría desvinculados de campos de golf, parques temáticos e instalaciones de ocio, si cumplían determinadas condiciones que son, justamente, las que concreta esta nueva norma reglamentaria.

Fuera de estas dos grandes áreas del turismo y el urbanismo, la acción normativa del Gobierno se ha proyectado fundamentalmente sobre los aspectos orgánicos y de funcionamiento de la Comunidad Autónoma.

Entre los primeros destaca ya desde el inicio el Decreto 10/2001, de 29 de enero, del Presidente del Gobierno: en respuesta a la crisis de gobierno surgida entonces, y de la que habremos de ocuparnos en un apartado posterior, se aprovechó la circunstancia para reducir de diez a nueve el número de Consejerías de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma: se suprimió a tal efecto la de Comercio e Industria, cuyas competencias se asumieron por las de Economía y Hacienda (Comercio) y de la Presidencia (Industria), pasando esta última a denominarse Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica. Las demás Consejerías no resultaron afectadas.

En desarrollo de la denominada Ley de Sedes (Ley 4/1997), el Gobierno de Canarias da asimismo un paso decidido a partir de esta nueva planta de las Consejerías y por Decreto 12/2001, de 30 de enero, procede a la fijación de la estructura central y periférica de las Consejerías. El texto articulado del Decreto establece el nuevo organigrama (sus respectivos órganos superiores, también sus órganos dependientes, los territoriales y los de apoyo). Y tanto más importante, en el archipiélago, se concretan en las Disposiciones Adicionales las sedes de las Consejerías, lo mismo que el funcionamiento de los órganos horizontales de coordinación (Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Comisión de Coordinación y Planificación del Gobierno de Canarias).

Muy importante desde el punto de vista organizativo fue también el Decreto 153/2001, de 23 de julio, que ultima el entramado orgánico del Ente Público Radio Televisión Canaria. La regulación legal había sido parca y del todo punto era necesario esta ordenación pormenorizada que ahora se acoge por vía reglamentaria para la puesta en funcionamiento efectivo del organismo antes indicado.

En fin, para completar la presente exposición, no habría que dejar de citar, ya en el último trimestre del año, el Decreto 188/2001, de 15 de octubre, que reconoce a las empresas públicas indicadas en el mismo su condición de medio instrumental a los efectos que puedan prestar los servicios y ejecutar las obras y trabajos que se les encomienden por la Administración autonómica; el Decreto 291/2001, de 20 de noviembre, que regula el sistema de acreditación de las autoridades del Gobierno de Canarias y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma; y, por último también, en un aspecto interesante sobre el funcionamiento de la Administración, el Decreto 205/2001, de 3 de diciembre, sobre cuya base se faculta para la introducción y empleo del sistema de firma electrónica en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En las fichas normativas hay referencias al resto de la producción reglamentaria impulsada desde el Gobierno de Canarias.

### **Conflictividad constitucional**

Ha sido prácticamente inexistente la conflictividad constitucional a lo largo del año, en el marco de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias. Esta tónica general sólo ha encontrado una puntual excepción en el conflicto de competencias 3784/2001 promovido por el Abogado del Estado contra una Resolución, dictada por la Dirección General de Trabajo del Gobierno de Canarias (8 de marzo de 2001), sobre fijación de servicios mínimos para la huelga convocada en la empresa «Bai, Promoción y Congresos». La citada entidad desarrolla su actividad como empresa de servicios en el ámbito aeroportuario y el conflicto se suscita, justamente, a propósito de la determinación de la autoridad competente para el establecimiento de los servicios mínimos en caso de huelga.

## Cooperación con las Corporaciones Locales

Es preciso anotar aquí, en primer término, la sustancial modificación operada en el marco de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares a partir de la Ley territorial 8/2001, definitivamente aprobada, como vimos ya, después de un largo período de gestación y que sustituye la transferencia por la delegación como técnica primordial para la articulación de estas relaciones interadministrativas. Los Cabildos Insulares alcanzan, de este modo, mayor autonomía que puede incluso consolidarse, más todavía, si se utiliza la previsión asimismo incorporada a la reforma legal antes indicada que permite atribuir a los Cabildos, ahora a través de la delegación, facultades complementarias a las que son propiamente objeto de transferencia para trasladar de este modo sectores completos de la actividad administrativa y permitir su gestión conjunta.

En distinto orden de consideraciones, cabe destacar igualmente que la Comisión General de Cabildos, prevista en el nuevo texto estatutario como órgano de participación de los Cabildos en las tareas ordinarias del Parlamento de Canarias, ha continuado desarrollando su labor: ha informado de este modo las iniciativas legislativas tramitadas por el Parlamento en los asuntos que les conciernen, si bien esta última expresión no ha sido interpretada en sentido maximalista y absoluto: así interpretada, como es obvio, cualquier disposición incide siquiera indirectamente sobre los Cabildos: técnicamente, por eso, su intervención se considera sólo preceptiva cuando en el centro de la controversia se plantea la afección directa al ámbito específico de competencias de los Cabildos Insulares.

De cualquier modo, al margen de la Comisión General de Cabildos, la FECAI, que engloba a todos los Cabildos Insulares, mantiene íntegro su protagonismo en el escenario político. Su contribución resultó decisiva para la constitución de la Agencia de Protección del Medio Ambiente y Natural, organismo de carácter consorcial, como debe recordarse; y, probablemente lo sea también para la exitosa aprobación en 2002 de las Directrices de Ordenación General y del Turismo, tal y como está previsto, y cuyo avance se dio a conocer a finales de agosto. Cuando se redacta este Informe apenas ha concluido el trámite de información pública: sus recelos y objeciones expresamente manifestados resultan, por eso, inquietantes, a no ser que deban entenderse, desde luego, en el contexto de una negociación.

## Otros aspectos de la actividad político-institucional

La actividad político-institucional se ha visto influida por el buen estado de salud de las relaciones entre los dos socios parlamentarios mayoritarios de la Cámara (PP y CC), que comparten su apoyo a un Gobierno monocolor formado por esta última formación política. Dicho sea ello, por supuesto, en términos generales.

Los polémicos asuntos «Tindaya» e «ICFEM», independientemente de que prosigan con sus avatares judiciales, han salido del ámbito parlamentario, al

parecer, de modo definitivo. A decir verdad, el segundo ni siquiera planteó conflicto al tramitarse las conclusiones correspondientes, como había sucedido en el primero, aunque sin duda repercutió negativamente en la Audiencia de Cuentas de Canarias donde dio origen a una crisis importante: el Pleno de dicho organismo promovió y aprobó la destitución de su Presidente; el Parlamento, sin embargo, rechazó su destitución a renglón seguido; en cualquier caso, sí cesó como Presidente pasando a simple Vocal y otro de éstos ocupó su puesto.

Cerrados ambos casos en sede parlamentaria, los socios mayoritarios han evitado la apertura de nuevas investigaciones pretendidas por la oposición, sobre todo, a propósito de ciertos acontecimientos surgidos, en particular, en el ámbito de la isla de Gran Canaria y, además, prácticamente al unísono. A finales de junio, en efecto, se desata un conflicto en el norte de dicha isla que pone en disputa a dos municipios por la ubicación de una superficie comercial; y, poco después, a principios de agosto, da comienzo una investigación sobre la cesión urbanística de una parcela de 4.500 m<sup>2</sup> por un precio polémico a la vista de las contraprestaciones. En el centro del conflicto, en ambas ocasiones, (los denominados casos «Gáldar» y «Jinámar»), la Consejería de Política Territorial.

La mayoría parlamentaria funcionó eficazmente, sin embargo, para evitar las investigaciones requeridas por la oposición en estos dos casos que, con todo, debe indicarse, siguen vivos todavía. En el caso «Gáldar», la COTMAC como órgano superior en materia de ordenación urbanística denegó la revisión del planeamiento de Gáldar, precisa para llevar a efecto la ubicación de la superficie municipal en el citado municipio (en Ponencia Técnica, el 11 de septiembre; en Pleno, el 4 de octubre); pero puede hacerse en suelo ya clasificado como urbano: permanecen no obstante dudas sobre si la licencia comercial otorgada puede trasladarse de lugar. En cuanto al caso «Jinámar», está ahora en la Fiscalía Anticorrupción, aunque se ha recuperado la parcela polémica (después de evacuada consulta a Consejo Consultivo que no se pronunció sobre el fondo por advertir un defecto sustancial en la tramitación de la revisión), a partir de un Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, y pretende ahora firmarse un nuevo convenio sobre la base de la falta de competencia de quien firmó la adjudicación anterior en escritura pública.

Del modo expuesto, el otoño comenzó con un ambiente caldeado; y, por los acontecimientos apenas indicados, con la sombra de una crisis de gobierno: básicamente, en el área de Política Territorial; pero no sólo. Por ejemplo, no menos importante la crisis en Sanidad, con una huelga de médicos permanente durante casi ocho meses (desde el 10 de mayo).

En este contexto, todavía un último acontecimiento vino a agravar la situación: la crisis en el municipio turístico más importante de Canarias, San Bartolomé de Tirajana. Ya a fines de junio (20 de junio), CC se había quedado sola en el gobierno municipal al abandonar el PSOE el ejecutivo por la destitución de dos de sus concejales, por supuestas maniobras para la presentación de una moción de censura. Y la moción de censura efectivamente se presenta el 3 de octubre (resulta imparabable y el 26 de octubre se vota y da lugar a un cambio en la composición del gobierno municipal).

En este clima llega el debate anual sobre el «estado de la nacionalidad», que da inicio propiamente el 24 de octubre. Tras la intervención del Presidente, al día siguiente –y probablemente, bajo la influencia de los episodios reflejados hace un instante en este mismo Informe– el 25 de octubre, el líder de la oposición (PSOE) anuncia en pleno debate la presentación de una moción de censura contra el Gobierno de Canarias.

Antes de su discusión, un primer balón de oxígeno recibe el Gobierno con el cierre de la huelga médica (entre el 26 y 31 de octubre). Pero, en cualquier caso, el debate sobre la moción de censura no arroja sorpresas: se inicia el 6 de noviembre y la votación se celebra el 7. En contra de la moción, los 39 votos conjuntos de CC y PP. La única novedad es que no se suman a ellos los 2 votos de AHÍ, que sí habían votado a favor de la investidura, aunque tampoco prestan su apoyo a la censura: simplemente se abstienen.

Aparte de ello, este episodio sirve para cerrar la controversia sobre la crisis de gobierno que definitivamente no llega a producirse de resultados de los acontecimientos expuestos: ciertamente, hay algún relevo en tres o cuatro cargos de carácter intermedio, pero los Consejeros permanecen todos en sus cargos.

De este modo, parece confirmarse lo expuesto al inicio de este Informe, esto es, la recuperación de la normalidad institucional: la mejor evidencia lo constituye el modo en que el Gobierno de Canarias ha sorteado las pruebas a que le ha sometido la oposición (PSOE) a lo largo del año 2001.

### **Elecciones, partidos y vida política**

La inestabilidad de gobierno que la Comunidad Autónoma de Canarias venía arrastrando desde el año precedente se ha superado en 2001, como ya es conocido. Lo cierto es que a la vista de su persistencia, el 4 de enero se había ofrecido el PSOE a CC para configurar una nueva mayoría; pero, como ya ha sido destacado en diversas ocasiones a lo largo de este Informe, CC firmó finalmente con el PP el denominado Pacto de Estabilidad (25 de enero) por virtud del cual el Grupo Popular proporciona el necesario apoyo parlamentario para la acción de gobierno, quedando fuera del Ejecutivo que corresponde sólo a CC. No es difícil deducir que, si la crisis se decantó en el sentido expuesto, a ello no resultó ajena la colaboración existente a escala nacional entre ambas formaciones políticas, a pesar de la mayoría absoluta del PP: el respaldo del CC en las Cortes Generales no ha tenido fisuras prácticamente e incluye textos legales tan discutidos y polémicos como, entre las últimas, la LOU (Ley Orgánica de Universidades), aprobada a finales de año (20 de diciembre).

De cualquier modo, sea por las razones arriba indicadas o por alguna otra, lo que interesa ahora subrayar es el alumbramiento de un nuevo Gobierno formado exclusivamente ahora por CC, al que se incorporan D. Pedro Rodríguez Zaragoza como Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación, vacante desde que fuera cesado D. Guillermo Guigou (PP) a finales del año anterior (2000), como ya quedó expuesto en el Informe correspondiente a dicho año; así como D. Fernando José González Santana en la Consejería de Política Territorial en susti-

tución de D. Tomás Van de Walle (PP), relevo que está en la base sin duda de la conflictividad surgida a partir del verano en torno a esta Consejería. Por último, cesó también D. Lorenzo Suárez (PP) en la Consejería de Industria y Comercio, pero esta baja no fue cubierta, porque la Consejería pasó a absorberse en las de Economía y Hacienda (ahora, Economía, Hacienda y Comercio) y de Presidencia (Presidencia e Innovación Tecnológica). De este modo, las Consejerías se redujeron a nueva, en lugar de las diez existentes al inicio de la Legislatura.

Como primeras iniciativas y aprovechando las circunstancias de la crisis, el Gobierno de Canarias intensificó su esfuerzo, a lo largo prácticamente de todo el mes de febrero, para reequilibrar territorialmente la estructura de las Consejerías. Si bien es de notar el avance, todavía permanece alguna desigualdad incluso reconocida en Informes internos (15 de febrero), lo que motivó la protesta formal del Cabildo de Gran Canaria (24 de febrero).

No se han registrado elecciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias a lo largo de este año, ni tampoco los partidos políticos protagonistas de la escena han celebrado sus congresos respectivos, algunos de los cuales están previstos ya para 2002. Así, CC lo tiene anunciado para verano próximo, poco después del que habrá de celebrar una de sus principales formaciones (en marzo, ICAN). Persisten recelos para su transformación en un único partido político, por lo que parece se mantendrá la fórmula de la coalición, dentro de la cual, sin embargo, otro de sus partidos miembros, el CCN de signo centrista, no termina de encontrar acomodo del todo y amenaza en alguna ocasión con desvincularse del proyecto conjunto de CC. Asimismo, a finales de año se prevé la celebración del congreso próximo del PP donde en principio tampoco se esperan grandes sorpresas, pero es difícil preverlo porque falta todavía algún tiempo y porque la reciente dimisión del Presidente Insular de Tenerife el 4 de diciembre puede arrastrar alguna secuela: en buena lógica, sin embargo, la inmediata cita para entonces de las elecciones autonómicas y locales en primavera-verano de 2003, no permitirá a los partidos políticos envueltos en la contienda muchas sorpresas.

En el ámbito de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, interesa dar cuenta asimismo de algunos acontecimientos de signo heterogéneo: así, en el debate sobre el «estado de la Nación» celebrado en el Congreso a partir del 26 de junio, el Presidente del Gobierno de la Nación se comprometió en su discurso al mantenimiento del diferencial fiscal de Canarias con la Península como vehículo principal para alcanzar el bienestar del archipiélago; en la formación del Consejo General del Poder Judicial, por otra parte, a partir del nuevo sistema de designación no se registra la entrada de ningún juez o magistrado proveniente de las islas, a diferencia del período anterior; debe destacarse también la determinación del Gobierno de la Nación para autorizar a REPSOL la realización de investigaciones petrolíferas en áreas marinas próximas a Marruecos: la investigación de la citada compañía apoyada en satélites se hace pública en agosto, aunque el Consejo de Ministros no otorgará las autorizaciones correspondientes sino a principios de 2002, iniciativa que cuenta con el apoyo del Gobierno de Canarias, aunque ha repercutido en las relaciones con Marruecos: en este inicio de 2002 se ha convertido en uno de los episodios centrales de la vida política del archipiélago; y, en fin, cabría agregar también la apro-

bación del Plan Director del Aeropuerto de Gando en Gran Canaria (29 de septiembre) que da respuesta a las reivindicaciones de isla y que había generado una intensa polémica por la falta de contemplación inicial de una segunda pista para dicho aeropuerto.

Por último, ya prácticamente, interesa dejar constancia siquiera somera del estado de las relaciones de Canarias y España con la Unión Europea, donde sobresale la incidencia sobre ellas de las previsiones normativas incorporadas a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, con anterioridad objeto de informe favorable en el trámite preceptivo previo ante el Parlamento de Canarias. Como en ocasiones anteriores (así, en la anterior Ley 14/2000, de 29 de diciembre), la Ley 24/2001 incorpora ajustes y retoques puntuales al régimen económico fiscal de las islas que requiere una permanente adaptación a las nuevas circunstancias (art. 10): se da nueva redacción, de este modo, a distintos preceptos de la Ley 20/1991 y 19/1994, que son las que configuran en la actualidad dicho régimen especial. Sin embargo, junto a ello, este año se agregan a la Ley 24/2001 dos determinaciones novedosas.

Primero, la regulación completa de una nueva figura impositiva, el denominado AIEM, tributo de carácter indirecto que se configura como arbitrio sobre la importación y entrega de mercancías (art. 11): la liquidación se practica a la entrada del producto en Canarias por el importador. Sustituye así al antiguo APIC que había sido prorrogado por última vez durante 2001 (Ley 14/2001: Disposición Adicional 37ª; la aprobación de la prórroga por el Parlamento Europeo y por el Consejo de Ministros Comunitario tuvieron lugar ya en el 2001: 2 y 5 de abril, respectivamente). Y está en vigor ya, aunque de los necesarios trámites ante la Unión Europea el AIEM sólo ha recibido por ahora la aprobación de la Comisión: es más, los plazos inicialmente previstos no van a poder cumplirse ante las reticencias del Parlamento europeo. Es cierto que las objeciones hasta ahora suscitadas son formales y que éste no es órgano decisor; pero no lo es menos que la intensa polémica que acompaña al AIEM desde su gestación y que enfrenta, básicamente, a grandes y pequeños empresarios, puede afectar negativamente lo que sería de extrema gravedad porque el impuesto ha entrado en vigor a partir de enero de 2002, justamente, por virtud de la Ley 24/2001 que ahora comentamos.

Además de esto, la Ley 24/2001 atribuye nuevas facultades tributarias a la Comunidad Autónoma: mediante la reforma de la Ley 20/1991, concretamente, procede a otorgarle, concretamente, competencias normativas en materia de gestión, liquidación, recaudación e inspección del IGIC y del AIEM (art. 12), sobre la base de la cláusula habilitante establecida a tal efecto por el Estatuto de Autonomía en su art. 26, lo que permitirá no sólo la consolidación y profundización del régimen económico especial para Canarias, sino el inicio del establecimiento de un régimen de responsabilidad conjunta con la Comunidad Autónoma, de lo que hasta ahora, en la normativa, correspondía preservar exclusivamente al Estado.

En fin, ahora sí para terminar, debe destacarse que el Presidente del Gobierno de la Nación, en diciembre de 2001, en el avance de su programa para la Presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2002, ha mani-

festado su respaldo explícito para la aprobación del AIEM (cuya controversia ha ocupado la atención de este Informe apenas unas líneas más arriba), así como para la adopción de otras medidas igualmente favorables para Canarias (exenciones arancelarias, nuevo régimen especial de abastecimientos, promoción de la reforma de la OCM del plátano); todo ello, al amparo de la cláusula de ultrapefificidad existente para los territorios de ultramar incorporada al art. 299.2 del Tratado de Amsterdam.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 60

*Coalición Canaria (CC): 14*

*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)

Número de Consejerías: 9

*Consejería de la Presidencia e Innovación Tecnológica:* Excmo. Sr. D. Julio Bonis Álvarez (CC)

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

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

*Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación:* Excmo. Sr. D. Pedro Rodríguez Zaragoza

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

*Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente:* Excmo. Sr. D. Fernando José González Santana (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**

Coalición Canaria (CC), con el apoyo parlamentario del Partido Popular (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 9 Consejerías

**Cambios de Gobierno**

Ceses y nombramientos en las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y de Política Territorial y Medio Ambiente. Supresión de la Consejería de Industria y Comercio y absorción de sus competencias por las de Presidencia (Presidencia e Innovación Tecnológica) y Economía y Hacienda (Economía, Hacienda y Comercio).

**Investidura, mociones de censura, cuestión de confianza**

*Mociones de censura (no aprobadas):* 1

*Mociones de reprobación:* ninguna

*Preguntas con respuesta oral:* 162

*Preguntas con respuesta por escrito:* 381

*Mociones consecuencia de interpelación:* 7

*Proposiciones de ley:* 4

*Proposiciones no de ley:* 86

*Comparecencias del Gobierno:* 237

*Proposiciones de ley a iniciativa institucional:* 1

*Proposiciones de ley a iniciativa popular:* 2

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

*Comisiones de Investigación:* 2

**Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna

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

Relevo en la Presidencia de la Audiencia

### Introducción

A) A semejanza del año anterior, el primer año del siglo XXI no ha supuesto apenas novedades, pero sí hay que señalar algunos hechos que simbolizan la consolidación institucional y competencial de la Comunidad que, al terminar el año, comienza a celebrar el vigésimo aniversario de su Estatuto de Autonomía aprobado por una Ley orgánica, justamente, de 31 de diciembre de 1981.

Hay dos hechos adicionales que se pueden destacar. Desde el punto de vista de actividad legislativa, si bien se continúa en la tónica de un número de leyes moderado, hay que señalar que las Leyes adquieren cada vez más importancia y trascendencia externa, y que se han acabado ya los años de las normas simbólicas y meramente retóricas. Lo cual agudiza la importancia de la técnica jurídica para solventar los problemas que su ausencia suele luego propiciar. Y entre todas las Leyes aprobadas sobresale la que seguramente ha sido la Ley más importante desde que existe la Comunidad: la ley de ordenación territorial y régimen jurídico del suelo, una Ley larga y compleja, a la que luego me referiré y que fue aprobada por unanimidad en el verano, entrando en vigor en el mes de septiembre.

El otro dato importantísimo tuvo lugar a final de año. Se trata de la transferencia de funciones y servicios del Insalud, para lo que la Comunidad, por su parte, aprobó la Ley por la que se crea el Servicio Cántabro de Salud, organismo encargado en adelante de asumir las funciones traspasadas y que, a buen seguro, capitalizará una parte importante de recursos y atención, al margen del componente simbólico que en la Comunidad tiene el centro hospitalario que centraliza los servicios sanitarios, el viejo hospital universitario Marqués de Valdecilla, que cumple pronto 80 años (a la fecha de la creación de la Fundación originariamente privada que le da nombre) y que está, además, en pleno proceso de modernización y transformación después del accidente que sufriera en el otoño de 1999, cuando se derrumbó una fachada produciendo varios muertos.

La efectiva asunción de las competencias sanitarias del Insalud culmina, de hecho, el proceso de las transferencias de gran proyección social. Como ya dije en el Informe del año pasado, es la hora de asumir el reto de la gestión.

B) En el plano institucional no hay apenas nada que añadir. La vida de los partidos se mantiene en su tónica habitual sin que quepan destacar conflictos significativos. La actividad del Parlamento y la no muy significativa conflictividad jurisdiccional se destaca en otro lugar de este Informe. Y por lo que hace a la actividad gubernamental, sólo quiero hacer una breve mención a dos aspectos: el debate sobre la construcción de una nueva sede en la que se centralicen los ser-

vicios del Gobierno y la Administración y algunas cuestiones relacionadas con las infraestructuras. En cuanto al primer aspecto –la nueva sede administrativa– hay que mencionar que el Gobierno convocó un concurso y que, tras una información pública y una preselección de tres proyectos de entre los presentados, al final resultó elegido el proyecto presentado por Rafael Moneo, el conocido arquitecto navarro. La polémica ciudadana –en la que también han intervenido el Colegio de Arquitectos– no cuestionaba el proyecto en sí sino su ubicación y el volumen, exigido éste en el pliego inicial. El lugar elegido es el mismo de la actual sede del Gobierno, el edificio de la antigua Diputación Provincial, un lugar notoriamente insuficiente en la actualidad y que no reúne los requisitos mínimos exigibles. Se pretende, pues, un volumen edificado mucho mayor utilizando para ello, además, dos solares anexos que ahora se utilizan como aparcamiento. El resultado es un edificio realmente grande en el entorno de Puerto Chico, en el centro mismo de la ciudad y al lado de los Paseos de Pereda y Castelar, declarados conjuntos históricos. La polémica concita, por un lado, a los defensores del edificio y, por otro, a los más numerosos –al menos por lo que se deduce de las informaciones de prensa– detractores del mismo, algunos de los cuales han aducido la existencia del conjunto histórico para recordar el art. 32 de la reciente Ley 2/2001, de régimen urbanístico del suelo, según el cual las construcciones en lugares inmediatos a un grupo de edificios formalmente declarados protegibles por razones históricas y culturales «habrán de armonizar con el entorno, especialmente en cuanto a alturas, volumen y materiales exteriores», lo que para los más críticos no se cumple en el proyectado edificio. Se abre así un tipo de polémica clásica en la que es difícil de conciliar todas las opiniones, pero no va más allá de la simple anécdota a los efectos de este Informe.

En cuanto a las infraestructuras el problema es el posible retraso en la terminación de la autovía de accesos a la meseta. A las dificultades que surgieron el año anterior en la elaboración de los presupuestos del Estado para el año 2001 (véase *Informe'2000*) se une ahora la necesidad de una nueva evaluación de impacto ambiental con motivo de un cambio de trazado, lo que ha vuelto a disparar las reticencias y a cuestionar el compromiso gubernamental de que autovía esté terminada en el año 2005.

C) Por lo demás, tiene alguna significación un pequeño episodio al que nos referíamos ya el año anterior, aunque tuvo lugar entrado el año 2001. Según señalábamos en el *Informe 2000*, el Consejo Económico y Social presentó en enero un documento titulado *Una visión estratégica para Cantabria (una propuesta ilusionante de futuro sostenible para Cantabria)*, de cuyo contenido nos hicimos eco en su momento. Como también dijimos entonces, el documento fue descalificado por el Consejero por el Consejero de Economía y Hacienda antes incluso de su presentación pública, poniendo en cuestión tanto el análisis de la situación económica que contenía como los datos de los que partía. La crítica del Consejero fue asumida por el Presidente y esas críticas, que hacían referencia a la falta de rigor del informe, impidieron el análisis sereno y desapasionado de un texto que, más allá de sus análisis y propuestas concretas, tenía detrás –según ya se indicaba el año pasado– el aval unánime del órgano llamado a ser «plataforma institucional de diálogo y deliberación permanente» y «mecanismo de comunicación» entre el Gobierno y los agentes sociales. Era la primera vez que un docu-

mento de ese tipo de gestaba y aprobaba por representantes de sindicatos, empresarios y expertos. Abierta la polémica se cerró en seguida y quedó yugulado cualquier debate en profundidad. Al cabo de algún tiempo —aunque ya sin relación con este concreto asunto— el Consejero de Economía dimitía y el Presidente del CES también.

### Actividad normativa: Leyes

A) La actividad normativa en el año 2001 ha sido similar a la media de otros años. Once Leyes, cuatro más que en 2000 y las mismas que en 1999. Siguiendo la tónica de estos últimos años las Leyes aprobadas inciden en cuestiones concretas y plasman políticas públicas a las que inmediatamente me refiero enumerando cada una de las 11 Leyes aprobadas.

—*Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales*. Se trata de una Ley breve (22 artículos, 3 Disposiciones Adicionales, 3 Transitorias y 1 Final) que, ejerciendo la competencia estatutaria de desarrollo legislativo y ejecución en la materia, confesadamente pretende «completar el marco normativo de los Colegios Profesionales». Un marco constituido hasta ahora exclusivamente por normativa estatal preconstitucional (Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por Ley 74/1978, de 26 de diciembre) y postconstitucional de carácter parcial (Ley 7/1997, de 14 de abril, modificada por D. Ley 6/2000, de 23 de junio).

La Ley se refiere sólo a los Colegios que desarrollen exclusivamente su actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma, excluyendo de su ámbito de aplicación, justamente, a los Colegios únicos o de ámbito nacional. Define a los Colegios como Corporaciones de Derecho Público que ostentan la representación y defensa de las profesiones tituladas. En tal condición, además de las típicas funciones de velar por el correcto ejercicio de la profesión, la ley posibilita expresamente que las Administraciones Públicas les deleguen el ejercicio de funciones administrativas relacionadas con la específica profesión siempre que dicha delegación sea pública y que en la misma se determine su alcance, contenido, duración, condiciones y medios (art. 5). Asimismo cabe la posibilidad de que se les encomiende el ejercicio de actividades de carácter material, técnico o de servicios.

De entre la lista de funciones que la Ley atribuye a los Colegios destacan la facultad de informar en los procedimientos administrativos «cuando sean requeridos» o cuando así lo prevea la legislación vigente, lo que tiene sin duda importancia en la elaboración de disposiciones de carácter general; la posibilidad de participar en órganos consultivos y la función de visar los trabajos profesionales cuando así se prevea estatutariamente siendo el visado un acto de control profesional que puede incluir, bien que sólo facultativamente, «un visado de calidad, voluntario, cuando lo contemple el reglamento o Estatuto del Colegio». Se trata de una previsión que será seguramente de difícil implantación y aceptación, pero que abre algunas posibilidades de interés desde la óptica de los consumidores de servicios.

La creación de los Colegios deberá hacerse por Ley, estará condicionada «a la existencia de una profesión, para cuyo ejercicio sea necesario estar en posesión de la correspondiente titulación oficial» y deberá, además, estar justificada en razones de interés público. El Colegio se rige por unos Estatutos cuyo contenido mínimo regula el art. 14 de la Ley.

Los actos de los Colegios sujetos al Derecho Administrativo, esto es, aquellos que se refieran a la constitución de sus órganos y el ejercicio de las funciones administrativas, serán susceptibles de los recursos corporativos previstos en sus Estatutos y contra las resoluciones que agoten la vía corporativa se podrá recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los actos dictados en ejercicio de competencias expresamente encomendadas por la Administración podrán ser recurridos en vía administrativa ante la Consejería competente. La ley se mueve, no obstante, en la misma calculada ambigüedad de otras Leyes similares a propósito de la posibilidad de recurso «corporativo» ante el correspondiente Consejo General de ámbito estatal. Como en el caso de una Comunidad uniprovincial no hay previsto un Consejo autonómico y el art. 15 de la Ley del Proceso Autonómico deja en manos de los Estatutos la posibilidad de recurso ante el Consejo General, parece que la previsión de la Ley —que reproduce en suma el art. 8 de la propia Ley de Colegios— de que se puede acudir a la vía contenciosa «contra las resoluciones que agoten la vía corporativa» impone la necesidad de que sean dichos Estatutos los que, efectivamente, especifiquen los supuestos en que las resoluciones de los órganos de los Colegios agotan la vía corporativa.

La Ley, finalmente, impone la colegiación obligatoria para el ejercicio de la ahora denominada «profesión colegiada». Se trata, aquí y en otras leyes similares, de una proposición tautológica. Obsérvese, en efecto, que los Colegios se crean, en principio, cuando exista una profesión *titulada*, esto es, una profesión para cuyo ejercicio sea necesario estar en posesión de un título oficial, aunque la ley no especifica cómo se impone tal exigencia, quizá por considerar que está implícito en la competencia estatal. Pero esa profesión se convierte y denomina profesión *colegiada* una vez creado el Colegio de la profesión *titulada*. ¿Puede haber acaso profesiones colegiadas porque exista un Colegio aunque se trate de profesiones para cuyo ejercicio no haya leyes que impongan un título oficial, esto es, para cuyo ejercicio no se imponga una profesión *titulada*?. El tema no es baladí, pero de la lectura de esta Ley parece que, en principio, se impone una respuesta negativa habida cuenta que ahora la Ley de creación del Colegio estará condicionada a la existencia de una profesión titulada (art. 6).

Al margen de esta cuestión semántica la Ley impone, como digo, la colegiación obligatoria una vez que existe la profesión colegiada. Con una excepción: tal requisito «no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración pública mediante relación de servicios regulada por el Derecho Administrativo o laboral», sin perjuicio de que sí sea exigida la colegiación para el ejercicio privado de la profesión (art. 17). La excepción resulta, a su vez, excepcionada en la Disp. Adicional 2ª para los profesionales médicos y de enfermería al servicio de las Administraciones Públicas cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tienen como destinatarios inmediatos a

los ciudadanos. Para tales profesionales la efectividad de la excepción a la colegiación obligatoria prevista en el art. 17 «requerirá su previa declaración por el Gobierno mediante Decreto».

La Ley prevé un Registro de Colegios de carácter público.

–*Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo*. No es posible en el breve espacio de que aquí dispongo describir el contenido de esta importante Ley que regula, conjuntamente, dos materias íntimamente relacionadas: la ordenación territorio y el urbanismo.

La Ley, como en el caso de otras Comunidades Autónomas, trae causa de la conocida STC 61/1997, de 20 de marzo, que anuló gran parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y en la que se sentó la doctrina fundamental de que cuando todas las CCAA han asumido las mismas competencias en una materia el Estado no puede legislar para ellas con carácter supletorio. Al anularse la mayor parte del TR de 1992 recobraba vigencia como legislación supletoria el Texto Refundido de 1976, pero esta norma planteaba problemas al no contemplar previsiones que sí estaban en el TR de 1992 y a partir de las cuales se habían elaborado o se estaban elaborando algunos planes de urbanismo. Todo ello impuso a la Comunidad Autónoma la necesidad de legislar, cosa que hasta entonces –pudiendo, porque como es bien sabido el urbanismo es una competencia exclusiva– apenas había hecho.

En efecto, la legislación propia producida era más bien escasa. Se había aprobado –pero no desarrollado y, de hecho, estaba inédita– una Ley de Ordenación Territorial (la Ley 7/1990, de 30 marzo). Y, además, la Ley 4/1992, de 24 marzo, de constitución de reservas de suelo y otras actuaciones prioritarias (impugnada ante el TC de cuyo recurso el Estado desiste una vez aprobada la Ley 2/2001, que la derogó) y la Ley 9/1994, de 29 septiembre, de usos del suelo en el medio rural. Todas estas Leyes, como digo, son derogadas por la Ley 2/2001.

Nada más publicarse la STC 61/1997 la Comunidad de Cantabria aprobó una Ley provisional de artículo único por la que hacía suya, como legislación autonómica, el contenido concreto de la legislación estatal preexistente –el TR de 1992– declarado inconstitucional por falta de competencia del Estado. De no haber utilizado esta excepcional medida, como digo, los Planes que se aprobaran que estuvieran basados en previsiones del TR de 1992 o que contemplaran contenidos plasmados en dicho TR de 1992 carecerían de cobertura legal y, si se recurrieran, podrían ser anulados. Tal era el caso del Plan de Santander, en fase terminal de su procedimiento aprobatorio cuando se conoce la STC de 20 marzo 1997. De ahí que la Comunidad aprobara la Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia urbanística, que ahora se deroga también.

En ese contexto y con esos antecedentes se aprueba la Ley 2/2001. Una Ley cuya Exposición de Motivos confiesa que nace con algunos condicionantes obligados. En primer lugar, por supuesto, el respeto a la legislación estatal válidamente existente, esto es, la ley 6/1998, de 13 de abril, que, junto con los restos del TR de 1992, concentra las competencias no urbanísticas del Estado pero inciden o condicionan indirectamente el urbanismo: propiedad, expropiación, responsabilidad, etc. En segundo lugar, era preciso respetar el condicionante obli-

gado de la autonomía municipal que tradicionalmente, además, concentran el núcleo fundamental de las competencias de ejecución en esta materia. Finalmente, la Ley señala que la prudencia imponía respetar también una tradición, un lenguaje, una cultura y un conjunto de conceptos y de estructuras lingüísticas que, trabajosamente, ha ido poco a poco consolidándose desde hace apenas 45 años, en concreto desde 1956, fecha de la primera Ley del Suelo española. Se trata de un bagaje común y compartido de ideas básicas, conceptos, definiciones y palabras que, en lo posible, había que mantener ampliado, si acaso, —y es la última precisión— con la asunción de otras experiencias ajenas, básicamente, algunas que habían sido alumbradas por la legislación autonómica que hasta ese momento se había publicado.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, se aprobó por unanimidad después de un pacto político fruto del cual fue la inclusión de diversas enmiendas de la oposición asumidas por todos los grupos parlamentarios. Entró en vigor a principios de septiembre.

La Ley tiene una estructura clásica y, en resumen, trata de regular las dos funciones básicas del Derecho Urbanístico: el planeamiento y sus consecuencias. El Plan clasifica y zonifica el suelo, lo califica, prevé destinos, intensidades, contenidos, alturas, distancias y ocupaciones, orienta el crecimiento, decide y define una política urbana. Por eso, la primera misión del Derecho Urbanístico es enmarcar el Plan: prever su contenido mínimo, su elaboración y aprobación, su naturaleza normativa y las consecuencias y efectos que de ello se derivan y, en su caso, imponer mínimos obligatorios (normas de aplicación directa, que han de ser mínimas porque la Ley no puede concretar en sus detalles cómo ha de ser cada pueblo y cada ciudad, labor que queda encomendada, precisamente al Plan). Pero como el Plan produce desigualdades, la segunda función del Derecho Urbanístico consiste en imaginar técnicas de equilibrios y recomposición, de manera que los beneficios y las cargas derivadas recaigan proporcionalmente por igual entre todos los propietarios.

A regular ambas cuestiones se dedican la Ley que se comenta en sus 264 artículos divididos en 8 Títulos. Y lo hace sobre la base de algunos principios que interesa explicitar.

En primer lugar, opta por una única norma que regule y contemple la Ordenación territorial y el urbanismo desde el convencimiento de que una y otra materia suponen un «continuum» sin deslindes netos. A la Ordenación territorial, no obstante, se le dedican pocos preceptos porque los problemas son distintos a los del urbanismo. Ahí no hay que ejecutar, ni distribuir. Sólo prever el tipo de planes, su contenido mínimo y su procedimiento de elaboración.

La Ley, en segundo lugar, opta decididamente por un criterio municipalista que se observa en múltiples aspectos: la posibilidad del municipio de optar por el tipo de Plan que desee, optar por contenidos diferenciados; la posibilidad de que muchos Municipios aprueben definitivamente sus Planes Parciales e incluso que algunos aprueben definitivamente, por delegación, los Planes Generales. En todo caso, la intervención del órgano autonómico que informe o apruebe estos Planes lo hará con criterios reglados y no discrecionales, de modo que no podrá

imponer sus propios criterios materiales de diseño o de futuro si no existe una norma autonómica que los imponga: los Planes Territoriales en sus variadas formas.

La Ley, como tercer criterio, trata de simplificar. Simplificar los Planes, sus nombres y sus contenidos. Y, simplificar, sobre todo, la gestión, flexibilizando exigencias, requisitos, plazos, y procurando sistematizar el contenido real de lo que se quiere expresar.

Finalmente, la Ley pretende, en general, posibilitar más que imponer, al menos en el ámbito de la planificación y la gestión, no así en la disciplina. Los Planes se conciben con gran flexibilidad de contenidos y esa libertad se compensa con las normas de aplicación directa (que se imponen directamente) y los estándares urbanísticos (que se imponen a los Planes como contenidos mínimos inderogables. Un corolario de esa mayor libertad es que impone algunos cambios de actitud: una mayor atención a la forma de planificar y, en particular, una mayor exigencia a la hora de motivar las decisiones.

Como se acaba de decir, la Ley se articula en 8 Títulos que tratan de las siguientes cuestiones.

El Título Preliminar (arts. 1 a 9) está dedicado a los principios generales. Precisa las finalidades, objeto, y contenido de la Ley, plasma las competencias administrativas y sienta las bases de las imprescindibles relaciones interadministrativas. Una novedad es el catálogo de derechos de los ciudadanos que contiene el art. 8 reiterando previsiones existentes en otras normas generales, incorporando otros o concretando derivaciones de principios genéricos.

El Título I (art. 10 a 91) es el más largo, con 82 preceptos. Cumple la función primaria del Derecho Urbanístico: prefigurar y enmarcar el diseño futuro. Se contemplan en él los instrumentos del planeamiento territorial y urbanístico (distinción entre planes territoriales y urbanísticos). Y se incluyen también las ya citadas normas de aplicación directa y los estándares sustantivos mínimos que los Planes deben respetar y que se refieren a la protección medioambiental, entorno, paisajes, distancias, alturas y volúmenes, edificabilidad y densidad, equipamientos y espacios libres...

El planeamiento territorial pivota sobre tres posibles instrumentos: a) el Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT), que se puede articularse como un Plan único o como varios Planes, que se aprueba por Ley y que vincula al planeamiento municipal; b) las Normas Urbanísticas Regionales (NUR), que aprueba el Gobierno, pero que no vinculan al planeamiento municipal sino que lo suplen o completan; c) los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional, que son proyectos aislados de carácter excepcional que aprueba el Gobierno por razones industriales y de grandes equipamientos y que se imponen al planeamiento municipal; y d) los Planes Especiales de desarrollo del PROT.

El planeamiento urbanístico contempla los instrumentos clásicos: a) Plan General de Ordenación Urbana; b) Planes Parciales (donde, en coherencia con la nueva perspectiva de la Ley estatal se precisan los supuestos de Planes de iniciativa pública y de iniciativa particular); c) Planes Especiales (de desarrollo del PG

o, excepcionalmente, y en materias tasadas, independientes de él) y d) otros Instrumentos: Estudios de Detalle, Proyecto de Urbanización, Ordenanzas municipales... con algunas modificaciones respecto de lo anteriormente vigente.

Entre algunas de las novedades de este Título está la ya mencionada flexibilización de contenidos de los Planes Generales, la posibilidad de que los Planes Generales cumplan el papel de Planes Parciales en parte del suelo urbanizable, la posibilidad de que se delegue la aprobación definitiva y la aprobación municipal de los Planes Parciales, la limitación de las competencias de la Comisión Regional de Urbanismo a la hora de aprobar o rechazar los Planes (o del informe vinculante sustitutivo de la aprobación), precisiones a la hora de conocer el contenido de los planes y su necesaria publicidad (no sólo publicación), etc.

El Título II (arts. 92 a 116) regula la clasificación y el régimen jurídico del suelo. La clasificación del suelo incluye la perspectiva del suelo urbano que hay que consolidar, rehabilitar o conservar; el suelo de crecimiento (esto es, el suelo urbanizable) y, finalmente, el régimen del suelo rústico, en el que se han prever los criterios de su protección. Las tres clases de suelo clásicas son ahora, en realidad, 6 porque cada una de ellas se subdivide en dos: a) el suelo urbano se subdivide en suelo urbano consolidado y no consolidado; b) el suelo urbanizable será urbanizable delimitado (el que el municipio ordena directamente y por donde prevé el crecimiento inmediato) y urbanizable residual (que es donde se concreta, conforme a la legislación estatal, la liberalización de un suelo que queda al albur del mercado y donde el Plan puede incidir y planificar negativamente, pero no positivamente porque el desarrollo de ese suelo sin estar prohibido a los municipios se pretende que dependa más de la iniciativa privada; d) finalmente el suelo rústico se subdivide en rústico de protección especial y rústico de protección ordinaria. El régimen jurídico es tanto más rígido cuanto mayor sea el tipo de suelo a proteger.

El Título III (art. 117 a 182) se dedica a la ejecución del planeamiento. Tiene 65 artículos y es el segundo más largo porque en él se aborda la segunda gran misión del Derecho Urbanístico: llevar a la práctica las previsiones del Plan evitando en lo posible las disfunciones y desigualdades que inevitablemente comporta. La Ley empieza aquí con unas Disposiciones Generales que definen lo que se entiende por gestión, atribuyen competencias, singularizan los presupuestos de esa gestión y precisan en términos deliberadamente explicativos el contenido de lo que se denomina el aprovechamiento urbanístico.

Entre las muchas novedades que este Título incorpora está la entrega al planeamiento de los porcentajes de cesión obligatoria (con el máximo del 10 por 100), la previsión del sistema de ejecución por concesionario urbanizador, la simplificación de los procedimientos y muy especialmente la posibilidad de reducir el ámbito territorial en el que hacer la igualdad lo que se compensa con la prohibición de que las diferencias entre unidades de un mismo sector superen el 15 por 100 del aprovechamiento medio del sector, que es el ámbito de un Plan Parcial...

El Título IV (arts. 183 a 201) se dedica a la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo (licencias, parcelaciones, deber de conservación y la ruina como límite a ese deber genérico). No contiene grandes novedades por

tratarse de aspectos muy consolidados. Se sistematizan no obstante las diferentes licencias, se regula su procedimiento, se matiza el silencio positivo (que funciona aunque haya discrepancias no esenciales con el planeamiento), se añade la obligatoriedad de carteles informativos y se regula el deber de conservación y el correlato de la ruina, en cuya regulación se contemplan algunas novedosas previsiones en cuanto a las órdenes de ejecución cuando éstas excedan del deber de conservación.

El Título V (arts. 202 a 228) aborda la disciplina urbanística (inspección, protección de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones). Es también un ámbito clásico con escasas novedades, salvo, quizá, la regulación de la inspección urbanística y la posibilidad de publicidad de las sanciones. En garantía del efectivo cumplimiento de las órdenes de paralización se prevé la simultánea y paralela suspensión de los suministros de aguas, telefonía y electricidad por las empresas correspondientes.

El Título VI (arts. 229 a 252) contiene una referencia a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo: patrimonios públicos de suelo (incluido el patrimonio regional de suelo), derecho de superficie para construcción de viviendas protegidas o fines sociales, la posibilidad del derecho de tanteo y retracto con fines de reducción de los precios especulativos de la vivienda, los supuestos de edificación forzosa, también como instrumento antiespeculativo. En todos estos casos se trata de variantes de previsiones ya existentes, a las que se han añadido precisiones, matices o procedimientos adaptados a los nuevos tiempos y a la realidad actual.

Finalmente, el Título VII (arts. 253 a 264) está dedicado a la Organización administrativa y al régimen jurídico (Comisiones Regionales de Ordenación Territorial y Urbanismo, acciones y recursos administrativos, y una especial y singular regulación de los Convenios urbanísticos. Se prevé la existencia de un órgano novedoso: el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Órgano consultivo de carácter representativo concebido como foro de debate abierto y desvinculado de decisiones concretas) y dos Comisiones Regionales operativas que concentran las facultades de la Administración autonómica.

En el Capítulo de acciones y recursos la Ley reitera el principio de la acción popular para la exigencia de la observancia de la normativa urbanística y en un Capítulo específico regula en detalle los Convenios urbanísticos, distinguiendo entre convenios de planeamiento y convenios de gestión. Se enumeran sus límites y, sobre todo, se impone la publicidad como obligado contrapeso de transparencia y control a una forma de actuación generalizada.

Además, la Ley tiene 4 Disposiciones Adicionales; 10 Disposiciones Transitorias; 1 Derogatoria de toda la legislación autonómica anterior y 2 Disposiciones Finales.

*-Ley 3/2001, de 25 de septiembre, de Bibliotecas.* La ley de Bibliotecas trae causa del art. 113 de la ley del Patrimonio Cultural de Cantabria, que crea el llamado Sistema de Bibliotecas e impone la necesidad de regularlo por Ley.

Como la propia Exposición de Motivos señala dos son las ideas centrales de

la Ley y del citado Sistema de Bibliotecas: el principio de coordinación y el de colaboración entre las Administraciones y titulares de bibliotecas privadas.

La Ley comienza fijando su objeto que es el establecimiento de las bases para la planificación, creación, organización, funcionamiento y coordinación del llamado Sistema de Lectura Pública de Cantabria, garantizando el derecho de los ciudadanos a la lectura y el acceso a la información. A estos efectos, define el Sistema de Lectura Pública como el conjunto organizado de los servicios bibliotecarios existentes, tanto de titularidad pública como los de propiedad privada que hayan suscrito un convenio de integración. El citado Sistema tiene como cabecera referencial la Biblioteca Central de Cantabria.

La Ley define los servicios básicos de la biblioteca pública (consulta, copia, información, préstamo). Crea la Comisión de Bibliotecas y alude a los medios personales de gestión. Finalmente, se refiere al régimen sancionador en términos no muy precisos desde el punto de vista de tipificación legal de las infracciones puesto que señala que constituyen infracciones «las acciones u omisiones que vulneren los deberes y obligaciones establecidas en la presente Ley», precisando luego dos infracciones graves («Concretamente, se considerarán infracciones graves») y señalando, finalmente, que «el *resto* de infracciones tendrán la consideración de leves salvo que merezcan otra calificación conforme a la ley del Patrimonio Histórico español o en la Ley del Patrimonio Cultural de Cantabria».

En todo caso, se trata de una norma de escaso contenido concreto, aunque las cuestiones a las que se refiere tienen una enjundia cuya problemática trae causa del propio Estatuto de autonomía.

La ley no aborda –ni menciona– algunas bibliotecas de interés que tienen singularidad propia. En primer lugar, la que es, probablemente, la biblioteca más importante de la Región, la antigua biblioteca de don Marcelino Menéndez y Pelayo que se vincula al Ayuntamiento de Santander por una cláusula testamentaria del propio don Marcelino, pero que convive en un mismo espacio físico en la Biblioteca del Estado, de gestión autonómica, y la biblioteca municipal, conformando así el núcleo bibliotecario, sin duda, más destacado e importante de la región y, al tiempo, un complejo problema de armonización y gestión. Otra biblioteca-museo que puede mencionarse por su singularidad es la Casa Museo de Tudanca (la llamada «Casona de Tudanca») sede de la antigua biblioteca de Don José María de Cossío, cedida a la Diputación, con más de 25.000 volúmenes. La biblioteca universitaria sí se menciona pero sólo genéricamente, junto con las bibliotecas escolares, como integrante potencial del Sistema de Lectura. Y luego está el problema de la posible –pero inexistente como entidad formal– Biblioteca médica de Cantabria cuyos fondos, agrupados, pertenecían a tres instituciones distintas: la Universidad de Cantabria (Facultad de Medicina), la Fundación Marqués de Valdecilla y el Insalud (hoy ya Comunidad Autónoma), estos últimos amalgamados en lo que es el Hospital (universitario) M. de Valdecilla.

Pero el asunto de las bibliotecas, como los museos públicos, tiene cierta entidad, según ya he indicado. La confusión procede del propio Estatuto, como digo, que atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva (por tanto legislati-

va y de gestión) de, entre otras, las bibliotecas «de interés para la Comunidad Autónoma cuya titularidad no sea estatal» (art. 24.16), así como la competencia, ahora de ejecución o gestión de las «bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado» (art. 26.5, que añade que los términos de dicha gestión «serán fijados mediante convenios». A ello se refiere también el Real Decreto 3547/1983, de 28 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios en la materia.

Pero la cuestión no está bien resuelta por más que probablemente no es una Ley como la comentada el lugar idóneo para solucionar y clarificar un tema que, como digo, a mi juicio, no lo está.

Y es que la gestión de las Bibliotecas, como de los archivos y museos, «de titularidad estatal» ha sido transferida a las Comunidades Autónomas habiéndose firmado el oportuno convenio previsto en el Estatuto (Resolución de 14 de diciembre de 1984). Lo fundamental es que el Estado mantiene la titularidad (la propiedad) de los edificios y fondos, pero la gestión es autonómica, sin perjuicio de que se aplique también el Reglamento de las Bibliotecas públicas del Estado, aprobado por RD 582/1989, de 19 de mayo, y que, por cierto, la Ley no menciona.

La Ley comentada no menciona este hecho y alude, por ejemplo, a la Biblioteca Central de Cantabria presuponiendo implícitamente que es la antigua Biblioteca del Estado (de titularidad estatal, en la terminología del Estatuto) puesto el art. 7 de la Ley dispone, con notable confusión terminológica y no menor ambigüedad, que «el correspondiente Convenio de gestión determinará el alcance de su integración en el Sistema derivada de su función de Biblioteca pública del Estado en Santander». Algo parecido sucedió ya en otras Comunidades como Andalucía donde el inicial Convenio de 1984 se modificó —como tendría que modificarse el de Cantabria— para precisar que se instala la sede de la Biblioteca de Andalucía (de titularidad autonómica) en la sede de la Biblioteca de titularidad estatal de Granada (?).

¿Qué supone en la práctica la «titularidad» estatal? . No mucho, por más que el Convenio antes mencionado se refiera a que el Estado mantiene, en todo caso, la potestad reglamentaria, la titularidad de los inmuebles y fondos, ciertas competencias en relación con el personal facultativo y la exigencia del cumplimiento «de las normas estatales que regulen tanto el préstamo de los fondos como el acceso a la consulta de los mismos».

Pero, como he señalado en otro lugar, no hay una correlación exacta entre el art. 148.1. 15ª CE (que posibilita la competencia exclusiva autonómica de las bibliotecas de interés de la Comunidad) y el art. 149.1.28 CE (que atribuye al Estado la competencia sobre bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión autonómica). Tampoco la hay exactamente entre el precepto estatutario en el que se prevé que la Comunidad Autónoma asuma la competencia exclusiva de las bibliotecas de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal y el que contempla la asunción competencial relativa a la gestión de museos, archivos y bibliotecas que, siendo de titularidad estatal, su gestión no se la reserve el Estado. Pero de la economía de todos esos preceptos parece poder deducirse que las razones por las que el Estado puede asumir la gestión *directa* de algunos de estos Centros (en particular, la Biblioteca Nacional) apelan al ciertamente eva-

nescente y vago criterio del «interés» general que a la postre habla de la relevancia y de una cultura común. Un concepto, un criterio este del interés que se aleja con frecuencia de las connotaciones jurídicas y presupone una convención acerca de su real contenido. Es decir, por mucho que se apure la interpretación esta concreta faceta de los servicios culturales apela a cuestiones políticas, y aún sociales, que apuntan a los valores de integración en un conjunto que es, de por sí, y se quiere institucionalmente sea, plural y diversificado.

De ahí que insista en tres ideas muy sencillas: a) que la cuestión no puede solventarse desde criterios impuestos desde la técnica jurídica, sino que apela a consideraciones políticas y sociales; b) que, ello no obstante, debe operar una cierta autorrestricción estatal como elemento de fidelidad al sistema descentralizado, de manera que los supuestos de gestión directa sean escasos; c) que, si esto es así, cabría replantear la situación concreta derivada de los Convenios en los que las Comunidades gestionan centros «de titularidad estatal» identificando esta expresión o reduciéndola a los casos de gestión directa; y, finalmente, de cara al ciudadano y desde su óptica cotidiana, hay que insistir en que lo que importa es el resultado de la oferta cultural y de la información, donde debe hacerse un esfuerzo plural de coordinación, de cofinanciación y de la colaboración a la que parece apela esta Ley aunque sin precisar sus contenidos, ni contribuir a clarificar tan complejo panorama.

—*Ley 4/2001, de 15 de octubre, del Consejo de la Juventud.* Esta Ley, que sustituye a otra del mismo título de 1985 (Ley 3/1985, de 17 de mayo) regula el órgano de encuentro y representación de las asociaciones juveniles, al que se dota de personalidad jurídica con el carácter de Entidad de Derecho Público. Una entidad y unos miembros cuyo funcionamiento interno debe ser democrático y que —dice la Ley con discutible acierto— «*aceptan* el marco constitucional, así como el Estatuto de Autonomía para Cantabria y se *adhieren* a la Declaración Universal de los Derechos Humanos». Con discutible acierto, digo, se utilizan verbos que a mi juicio no proceden. ¿Cómo que *aceptan* el ordenamiento constitucional y se *adhieren* a un Convenio internacional si se trata en ambos casos de Derecho interno plenamente vigente?. La Constitución es una norma vigente que —recuérdese— vincula a todos los poderes públicos, y por tanto también a los entes de esa naturaleza, sin que sea necesario precisar en cada norma que se acepta. Y el Convenio es también Derecho interno vía arts. 10.2 y 93 CE una vez que el Estado, y no el Consejo de la Juventud, lo asumió.

Dejando al margen estas cuestiones baste decir que el Consejo tiene como finalidades defender, promover y fomentar actividades juveniles, que colabora con la Administración, que sus miembros son asociaciones juveniles y que está integrado por una Asamblea, una Comisión de Portavoces y una Comisión Permanente. Tiene también un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Los Consejos Territoriales (locales o comarcales) se configuran también como entidades de Derecho Público.

—*Ley 5/2001, de 19 de noviembre, de Museos.* La ley de Museos, como la ya mencionada de Bibliotecas trae causa de la ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria, que impone una Ley específica en la materia.

La Ley pretende fomentar la creación de museos, promover mecanismos de cooperación interadministrativa, fijar directrices de protección de los bienes y colecciones museísticas, garantizar la prestación del servicio y aunar todos los museos en un único Sistema de Museos con una oferta integrada a los ciudadanos.

La Ley define el Sistema de Museos como «el conjunto organizado de museos, colecciones museográficas, organismos y servicios que se configura como instrumento para la promoción, investigación, protección y difusión del patrimonio museográfico de la Comunidad». Lo integran los museos de titularidad autonómica y aquellos otros —públicos o privados— con los que se acuerde un convenio de integración. La Ley precisa las funciones de la Comunidad respecto de los museos del Sistema (planificar, gestionar, coordinar, inspeccionar, dictar normas técnicas....) así como las de las entidades locales respecto de los museos que ellas gestionen (organizar, gestionar, colaborar). Asimismo se prevén las obligaciones de los museos integrados y se crea un Registro.

El Capítulo III de la Ley se refiere a los deberes generales de los museos, entre los que destaca la seguridad, el acceso a la investigación y la apertura al público.

Regula también la Ley los depósitos de fondos, los derechos de tanteo y retracto, la reproducción y restauración. Se autoriza también el pago de deudas con la Administración autonómica, que no tengan carácter tributario, mediante la entrega «de bienes culturales susceptibles de ser incorporados en los museos» de titularidad autonómica.

La Ley define también las funciones y servicios de los museos, crea la Comisión de Museos y alude a los medios personales y se refiere al régimen sancionador reproduciendo el mismo esquema de la ley de Bibliotecas por lo que a lo señalado a propósito de dicha ley me remito ahora.

La Disposición Adicional primera, como han hecho otras Comunidades Autónomas (por ej. Castilla y León o Murcia) aunque no todas, establece que el Gobierno «promoverá las acciones precisas para el regreso a Cantabria de los bienes integrantes de su patrimonio cultural que se hallen fuera de su territorio». La disposición merecería seguramente un comentario en profundidad. Baste señalar que ha de entenderse referida la patrimonio que define la Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria, según la cual el patrimonio cultural de Cantabria «está constituido por todos los bienes relacionados con la cultura e historia de Cantabria» y lo integran «los bienes muebles, inmuebles e inmateriales de interés histórico, artístico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico» (art. 3.1 y 2).

La Disposición tiene cierto paralelismo con la Disp. Adicional. 6ª de la ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español, según la cual el «Gobierno negociará en los correspondientes Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales cláusulas tendentes a reintegrar al territorio español los bienes culturales que hayan sido exportados ilegalmente». Obsérvese no obstante que el énfasis de la Disposición está en el adverbio «*ilegalmente*» en tanto que la Disposición de la Ley de museos que se glosa prescinde de dicho matiz. Y tén-gase en cuenta también que no parece tratarse de una apelación a adoptar una

directriz genérica de adopción de medidas posibles (por ej. comprar en las subastas obras de esa naturaleza con prioridad a otras) sino que la Ley habla de «acciones». ¿Judiciales?. No parece que sean posibles habida cuenta que no ha habido ni hay cortapisas para la movilidad de bienes –incluso de bienes culturales declarados– dentro del territorio español. Por otra parte, ¿habría que pensar en «el regreso» de los bienes que se hallen fuera de su territorio desde un determinado tiempo o desde siempre si se considera que la Comunidad es un ente jurídico sólo desde 1981 y no puede hablarse de ella en términos exclusivamente geográficos?. ¿Quiere el legislador que las obras de artistas nacidos en Cantabria o que hayan llevado a cabo su producción en Cantabria y estén, por ejemplo, en el Museo del Prado deben «volver» a un museo de titularidad autonómica?. ¿Y las que se hallen en los museos municipales o regionales de Cantabria?. El tema daría bastante de sí para una reflexión sobre la cultura que no cabe ahora apurar. Baste señalar, para terminar, que desde el punto de vista de los servicios museísticos la Comunidad dispone de una buena muestra, tanto de museos de titularidad autonómica y municipal como privada. Cabe citar, entre los primeros, los provenientes de la antigua Diputación Provincial: el Museo de Prehistoria y Arqueología (con importantes fondos), el Museo Marítimo (donde se ubica, además, un acuario y una destacada colección de especies disecadas, instrumentos de navegación y cartas marinas), el Museo Etnográfico, las diferentes cuevas visitables que se pueden considerar museos (las de Puenteviego y Hornos de la Peña, las Cuevas de Ramales, etc.), las Casas del Aguila y de la Parra en Santillana del Mar, sede del museo de las comarcas (con fondos etnográficos y fotográficos), el Museo Regional de la Naturaleza, en Carrejo (Palacio de Pedro de Ygareda), creado por Decreto 2/1984, de 11 de enero. También, y ya entre los de titularidad privada, el importante Museo Diocesano en Santillana del Mar, el no muy conocido Museo (privado) de arte contemporáneo ubicado en el Palacio de Elsedo en Pámanes. Y, desde luego, el complejo Altamira donde se ubican las cuevas originales, la reproducción y un museo explicativo con material original.

–*Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Protección de Personas Dependientes.* La Ley, que completa las previsiones anteriores de la Ley de Acción Social (Ley 5/1992, de 27 de mayo) y de Salud mental (Ley 1/1996, de 14 de mayo), aborda de una manera integral la atención pública a las personas dependientes entendiendo por dependencia el estado en que se encuentran las personas que necesitan una ayuda importante para su vida cotidiana. A estos efectos se prevé una red con diferentes niveles que van desde el apoyo domiciliario a la atención continuada en centros públicos con prestaciones sociosanitarias que serán definidas reglamentariamente.

Capítulo importante en tema tan delicado como éste es el conjunto de principios rectores de la protección (art. 6) que, sintéticamente expuestos, son para la Ley los siguientes: dignidad, autonomía, participación, integración, prevención, descentralización, universalidad, igualdad y equidad. Se prevén también una serie de derechos de las personas en situación de dependencia (art. 7): información, trato correcto, confidencialidad y, si la persona está ingresada en un centro asistencial, además, derecho a la resolución de sus quejas, participación, derecho a recibir las mismas prestaciones sociales y sanitarias que el resto de los ciudadanos reciben en su domicilio, derecho a la continuidad de los servicios, a la asig-

nación de un médico de atención primaria, etc. En particular, resulta destacable el derecho general plasmado en el apartado 3 del mencionado art. 7: «Toda persona dependiente con capacidad suficiente podrá libremente elaborar un documento de voluntad anticipada en el que exprese las instrucciones que deban tenerse en cuenta cuando se encuentre en una situación en que las circunstancias que concurren no le permitan personalmente expresar su voluntad».

La Ley se refiere a la promoción de la investigación y formación. Y dedica especial atención a la financiación. El Gobierno dispondrá de financiación prevista cada año en la Ley de Presupuestos. Los Ayuntamientos podrán acceder a fondos autonómicos si disponen de un plan de atención. Y se establece, finalmente, la cofinanciación con los afectados sin perjuicio de atender gratuitamente a las personas sin recursos. A estos efectos la aportación económica privada se calculará sobre la base de la renta, el patrimonio y el número de personas de la unidad familiar. Los precios públicos de las estancias en centros los fijará el Gobierno que podrá exigir la constitución de garantías reales o personales para su cobro.

—*Ley 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica.* Esta Ley, ubicada en el contexto de la política sanitaria y en el marco de los criterios básicos establecidos en la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de servicios de oficinas de farmacia, pretende planificar la oferta farmacéutica regulando de forma integral los diferentes sectores que participan en la distribución y dispensación de medicamentos, con especial atención a las propias oficinas de farmacia.

El Título primero establece el ámbito de aplicación de la ley y los derechos de los ciudadanos en esta materia. Destaca entre ellos el derecho a la consulta farmacéutica privada, confidencial y gratuita y el de la asistencia directa del farmacéutico (cuya presencia garantiza otro precepto) cuando así se solicite. Y llama un tanto la atención la referencia a la objeción de conciencia a que se refiere el art. 3.2: «La Administración sanitaria garantizará que el derecho a la objeción de conciencia del profesional farmacéutico no limite o condiciones los derechos de los ciudadanos recogidos en el apartado anterior, adoptando las medidas oportunas» (?).

El Título II es el más largo y se dedica al tema central: los establecimientos y servicios de atención farmacéutica, cuya apertura, funcionamiento, ampliación, modificación o traslado se someten a autorización administrativa previa. Sólo los farmacéuticos podrán ser propietarios de las oficinas de farmacia y sólo podrán ser titulares o cotitulares de una. Se prevé la figura del farmacéutico regente (en casos de jubilación, fallecimiento o incapacidad del titular), farmacéutico sustituto y farmacéutico adjunto. El farmacéutico, como ya se ha dicho, debe estar presente en el horario de apertura que se prevé sea libre sin perjuicio de las eventuales guardias. Se prohíbe la publicidad de farmacias y en cuanto a la de medicamentos, en general, se ajustará al criterio de veracidad («evitando inducir a una utilización incorrecta») y autorización, quedando prohibida «la publicidad de fórmulas magistrales y preparados oficinales» (art. 46.3).

La Ley prohíbe la venta ambulante de medicamentos, aunque excluye de dicho concepto la eventual entrega en el domicilio del cliente de los medicamen-

tos solicitados por parte de una oficina «de la zona» donde aquél tenga ficha y quede registrada la prescripción y entrega.

La autorización de las oficinas de farmacia obedecerá a un criterio de planificación previa a través de las zonas farmacéuticas que se delimitarán teniendo como base los municipios y las zonas básicas de salud del mapa sanitario para los municipios que abarquen varias zonas de salud. El establecimiento de zona farmacéutica, sobre la base del municipio, atenderá a criterios geográficos, demográficos, socioeconómicos y culturales. Se podrán tener en cuenta datos de plazas turísticas y de segunda residencia. El módulo de población que fija la Ley, sin perjuicio de la posibilidad de que en cada municipio exista una farmacia, es como máximo de una por cada 2800 habitantes de la zona, pudiendo establecerse otra, una vez cubierta esta proporción, si con el resto de la población se alcanzan los 2000 h. El número total se fijará anualmente. En cuanto a la ubicación la distancia mínima será de 250 mts. a la oficina de farmacia más próxima y de 150 a cualquier centro «público» de asistencia sanitaria con consultas externas «en funcionamiento o en fase de proyecto o construcción»; aunque estas distancias podrán excepcionalmente reducirse.

La Ley regula en detalle las transmisiones, traslados, cierres y hasta la modificación del local que debe ser, en todo caso, autorizada. Se refiere también a los servicios de farmacia de atención primaria, a los de hospitales, centros sociosanitarios y penitenciarios, así como a los depósitos de medicamentos estableciendo funciones y reglas mínimas. Uno de los Títulos de la ley, el IV. alude a los medicamentos veterinarios, que podrán ser dispensados en farmacias, entidades o agrupaciones ganaderas y establecimientos comerciales detallistas autorizados con farmacéutico responsable.

La inspección farmacéutica y el régimen de infracciones y sanciones se regulan en términos más precisos que en otras leyes que se refieren a otras materias, de modo que se plasmas adecuadamente los principios de legalidad y tipicidad.

En resumen, una Ley con planteamientos clásicos y más o menos tradicionales aunque incorpora algunos cambios que están lejos, aún, de la tan proclamada, en otros campos, liberalización.

*-Ley 8/2001, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2002.*

La Ley de Presupuestos contempla otra vez este año la cifra de ingresos y gastos más alta desde que existe la Comunidad Autónoma. Un presupuesto con aproximadamente un 8 por 100 de aumento respecto del año anterior, que por primera vez se expresa ya en euros. Un total de 1.017.765.344 euros, que corresponden a unos redondeados 169 mil millones de ptas., frente a los 157 del pasado año.

A esa cuantía hay que añadir 627.131 euros del «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC)»; 2.143.133 del «Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)»; 863.017 de la «Oficina de Calidad Alimentaria» y la estimación correspondiente a las restantes Entidades públicas (6.113.842 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla», el 100 por 100

más que el año anterior, cuando subió ya un 60 por 100 más; 440.049 del Consejo Económico y Social, también una subida sustancial superior al 50 por 100, que contrasta con la del año anterior que apenas llegó al 2 por 100, y 78.150 euros del Consejo Asesor de RTVE). En total, el presupuesto consolidado para el año 2002 asciende a 1.018.825.921 euros.

Destacan en el presupuesto los 306.3 millones de euros previstos para educación (frente a los 284 del presupuesto anterior) que vuelven a suponer algo más del 30 por 100 del total. La siguiente función en importancia son las infraestructuras básicas y transportes (131.2 millones de euros) y el bienestar comunitario (100.9 millones), las únicas tres funciones que superan los 100 millones de euros. A distancia, con 70 millones, está Agricultura, pesca y alimentación y sanidad (67), aunque en este caso sin contemplar aún el coste de las transferencias del Insalud.

La estructura de la Ley es clásica. Tiene 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 y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1997, de 28 de abril, del Gobierno y la Administración. El Título VII regula las ayudas y subvenciones públicas y el VIII el régimen de las operaciones financieras.

—*Ley 9/2001, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2002.* Un año más, aunque con un contenido más limitado que otras veces, se aprueba la Ley «de acompañamiento» a la de Presupuestos. Se trata de una Ley muy breve, de apenas 7 artículos y 3 Disposiciones Adicionales, cuya principal objetivo es, en esta oportunidad, modificar las tasas por la prestación de numerosos servicios. Se modifica también el concepto de precio público de la ley 9/1992, para adaptarlo a la nueva definición de la Ley estatal 25/1998, de 13 de julio. En el Título II (medidas administrativas) se autoriza la tramitación de los expedientes sancionadores por infracciones leves por el procedimiento ordinario y no por el simplificado previsto en el RD 1398/1993, de 4 de agosto, visto que el plazo de un mes previsto en dicho procedimiento simplificado para notificar la resolución se muestra insuficiente. De otro lado, la Ley precisa que los plazos en los procedimientos de selección y gestión de personal se señalarán por días naturales, dando así cobertura legal a previsiones reglamentarias en tal sentido, como exige la Ley 30/1992. Y, finalmente, se deroga el art. 1 de la Ley 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, que había sido impugnado por el Estado ante el TC. Se preveía en dicho artículo que el personal laboral temporal con más de tres años de antigüedad «adquirirá la condición de laboral fijo, una vez superado un proceso selectivo que se materializará en un curso de aprovechamiento en el Centro de Estudios de la Administración Regional de Cantabria». Finalmente, la Ley modifica una Disposición Transitoria de la Ley 2/2001 que había suspendido todo tipo de autorizaciones de viviendas unifamiliares en suelo rústico hasta la aprobación de ciertos instrumentos de planeamiento de manera que, tras la reforma, se permite la construcción de aquellas

viviendas que la fecha de publicación de la Ley 2/2001 dispusieran ya de autorización de la Comisión Regional de Urbanismo, como preveía la normativa vigente, aunque estuvieran pendientes de licencia municipal.

*-Ley 10/2001, de 28 de diciembre, de creación del Servicio Cántabro de Salud.* Esta Ley crea el organismo autónomo denominado, justamente, «Servicio Cántabro de Salud» que asumirá las funciones del antiguo Insalud en materia de gestión de asistencia sanitaria en el momento en que se produce la transferencia de funciones y servicios de éste. La Ley se limita a la creación del ente, precisar su naturaleza, fines, régimen jurídico, personal, recursos y régimen presupuestario y de contratación. Al mismo tiempo, aprueba en un Anexo de la ley, el Estatuto del nuevo organismo. Dicho Estatuto destaca los principios de actuación del Servicio, sus funciones y su organización que pivota sobre tres tipos de órganos: de dirección, de gestión y de participación. Destaca el Consejo de Dirección formado por el Consejero de Sanidad, el Director Gerente y representantes de la Administración de la CA nombrados por el Gobierno a propuesta del Consejero de Sanidad.

*-Ley 11/2001, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma.* Es una Ley de coyuntura que modifica la ley 1/1990 en el sentido de que no podrá procederse a la renovación de Consejeros cuando esté en trámite una reforma legal que modifique la composición de los órganos para evitar mandatos sujetos a interinidad.

B) Entre los proyectos de Ley pendientes destaca el de la Ley de Archivos, el de la Ley del Comercio y el de la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

## Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento ha sido intensa, como en los últimos años. Ha habido relevantes debates, mociones aprobadas y se ha funcionado con desigual fortuna la Comisión de Peticiones que recoge peticiones ciudadanas, muchas de las cuales tienen más que ver con la actividad de la Administración que con la del Parlamento, pero que no por eso dejan de ser vías de comunicación.

Entre los debates relevantes destaca el debate sobre la orientación política del Gobierno, correspondiente al segundo año de la V Legislatura, celebrado el 20 de junio de 2001, y en el Pleno aprobó varias resoluciones. En algunos casos se insta al Gobierno a presentar proyectos de Ley. Así, el proyecto de ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, el de Regulación de las Cajas de Ahorro, el proyecto de ley de Saneamiento y Depuración, el proyecto de ley de Residuos Sólidos o el proyecto de ley de Ordenación Sanitaria.

El Parlamento también instó en esa ocasión al Gobierno a presentar el II Plan de Carreteras, el Plan Estratégico de Turismo, el Plan de Calidad de la Administración Autonómica y un Plan de Acción para la Inclusión Social.

En la misma oportunidad se aprobó una resolución en virtud de la cual «el Parlamento insta al Gobierno de Cantabria, para que en relación al traspaso de funciones y servicios del Insalud a la Comunidad Autónoma de Cantabria, se mantenga el nivel investigador, asistencial y docente, en todos sus aspectos, asegurando financieramente su desarrollo en el tiempo, con un reconocimiento diferenciado al Hospital Universitario Marqués de Valdecilla, que le permita seguir avanzando, bajo criterios de calidad y excelencia, en consolidar su nivel de referencia nacional e internacional». Y otras referentes a la mejora de la producción cárnica y la diversificación de producciones pecuarias como alternativa al monocultivo de la producción de leche.

Las proposiciones no de Ley han sido abundantes y a la Comisión de Peticiones antes mencionada han llegado escritos del más variado cariz: cuestiones ambientales, urbanísticas, educativas, petición de normas sobre el control de subvenciones o la más reiterada: la petición de numerosos Presidentes de Juntas Vecinales pidiendo la modificación de la Ley de Entidades Locales menores de Cantabria.

### Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) Poco hay que decir en este aspecto. Quizá, que siguen proliferando las normas de subvenciones (a municipios, vivienda, turismo, educación, ocio, empleo...). Se han aprobado Planes especiales de Protección Civil sobre transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril y otro sobre incendios forestales. Por Decreto 36/2001, de 2 de mayo, se desarrolló parcialmente la Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural y se aprobó también el Decreto sobre el Registro General de Bienes de Interés Cultural, el Catálogo General de Bienes de Interés Local y el Inventario General del Patrimonio Cultural de Cantabria. Por Decreto 66/2001, de 17 de agosto, se establece el Mapa Sanitario Autonómico. En materia de sanidad animal destacan también algunas medidas relacionadas con el sacrificio de ganado bovino, ovino y caprino en relación con la prevención de encefalopatías espongiiformes transmisibles.

Importancia destacada tiene también el Decreto 103/2001, de 31 de octubre, por el que se regula la nueva composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Urbanismo prevista en la Ley 2/2001.

Como en años anteriores el protagonismo gestor se centra en la política de inversiones.

B) Durante el año 2001 se han producido dos importantes Decretos de traspasos de funciones y servicios:

-RD 1418/2001, de 14 de diciembre, sobre gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, y

-RD 1472 /2001, de 27 de diciembre, sobre funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud (Insalud).

C) Por lo que hace a la conflictividad constitucional hay que mencionar dos

Sentencias del TC que resuelven sendos conflictos, uno planteado por el Estado frente a decisiones autonómicas y otro, al revés, de la Comunidad Autónoma respecto de normas estatales. El primer lo resuelve a favor de la CA la STC 45/2001, de 15 de febrero, y el segundo la STC 95/2001, de 5 de abril.

—La *STC 45/2001, de 15 de febrero*. Conoce esta Sentencia de varios conflictos positivos de competencia acumulados, planteados, entre otras, por el Gobierno de Cantabria, respecto de un Plan de reordenación del sector lechero (RD 1888/1991, de 30 diciembre y Orden de la misma fecha) y unas normas específicas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria sobre el exceso de producción lechera respecto de las cuotas o cantidades de referencia (RD 1319/1992, de 30 octubre y Orden de 4 de diciembre de 1992). La cuestión central es el alcance de las competencias de ejecución en materia de ganadería frente a la cláusula del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, que atribuye al Estado las bases y coordinación de la actividad económica.

El punto de partida es la política agrícola común que, en este punto, descansa sobre la fijación de unas determinadas cantidades de referencia máximas por campaña que se asignan entre los Estados miembros de forma que se garantice a todos un volumen global de producción que cada Estado distribuye a su vez con arreglo a las opciones que cada uno de ellos ejercite. En este contexto se prevé una reserva garantizada y una tasa suplementaria de aplicación sobre el exceso de producción respecto de las cantidades de referencia. El cuestionado RD 1888/1991, con un pretendido «carácter de disposición marco» y «con el fin de disponer de un fondo de cantidades de referencia que facilite la aplicación del régimen de la tasa suplementaria y permita atender con agilidad a las necesidades de reordenación del sector..», constituye una reserva nacional integrada por las cantidades liberadas como consecuencia del programa nacional de abandono de la producción lechera, concebida como un instrumento general de la política económica. De otra parte, el RD 1319/1992, también cuestionado, vino a complementar dicha normativa, confirmando que la reasignación de cantidades de referencia individuales, al margen incluso de la reserva nacional, se efectuaría por el Ministerio de Agricultura. Con posterioridad, dicha normativa ha experimentado notables modificaciones siempre «en la línea de un paulatino reconocimiento a las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas que inicialmente fueron objeto de controversia». Se cuestiona, pues, en primer lugar, la pervivencia del conflicto que el TC decide mantener en la medida en que se mantiene la competencia del Estado para la resolución final de los expedientes relativos a la asignación y reasignación de las cantidades de referencia procedentes de la reserva nacional.

La competencia para la adopción de la resolución final de los expedientes de solicitud de asignación de cantidades de referencia al margen de la reserva nacional no puede ampararse en la ejecución del Derecho Comunitario, pero tampoco —dice el TC— en el título competencial exclusivo que «ex» art. 149.1.13 CE se reserva al Estado. Y el Tribunal recuerda su doctrina general al respecto en el FJ 8:

«el art. 149.1.13 CE puede amparar tanto normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para

alcanzar los fines propuestos en dicha ordenación (STC 155/1996, de 9 de octubre, F. 4 y jurisprudencia en ella citada). Pero este Tribunal ha declarado también que, en supuestos de concurrencia entre unas competencias autonómicas específicas, en materia de «ganadería», y una genérica competencia estatal, en materia de «ordenación general de la economía», primar la aplicación de esta última, aun cuando no se advierta una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general de la competencia objeto de controversia, sería tanto como vaciar de contenido el título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio; 21/1999, de 25 de febrero, y 128/1999, de 1 de julio, F. 7, entre otras).»

Desde esta perspectiva —añade— «puede que en un primer momento resultase indispensable para hacer posible la planificación de la actividad económica del sector, retener en el Estado la potestad de asignar a cada productor la cantidad de referencia correspondiente. Pero, desarrollada progresivamente la ordenación del mismo, resulta aplicable a esa actividad ejecutiva la misma necesidad de territorialización que hemos destacado en materia de subvenciones [SSTC 13/1992, de 6 de febrero, F. 8 b); 16/1996, de 1 de febrero, F. 2, y 68/1996, de 4 de abril, F. 9].»

«Así las cosas, que, más allá de la facultad de mera propuesta, puedan las Comunidades Autónomas acordar la efectiva asignación a los productores ubicados en su territorio de cantidades, dentro del límite máximo disponible que les haya correspondido, en nada sustancial podría incidir sobre la competencia estatal «ex» art. 149.1.13 CE.

La territorialización de las cantidades y la existencia de un procedimiento perfectamente determinado deja sin fundamento el desplazamiento de la competencia que, en materia de ganadería, tienen atribuida las Comunidades Autónomas litigantes por la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En suma, reordenado ya el sector, perfectamente determinado el procedimiento a seguir para la asignación de las cantidades disponibles a los solicitantes y previamente distribuidas entre las Comunidades Autónomas la totalidad de las mismas, ningún riesgo apreciable puede correr la eficacia del sistema, como tampoco la posición de los solicitantes, dimanante del hecho de que la decisión final sobre la asignación se lleve a cabo en sede autonómica. En consecuencia, no cabe pretender que la unidad del sistema dependa de que la adopción de tales resoluciones siga estando en manos de la Administración central del Estado».

Solución distinta ha de adoptarse en el caso de la asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional, integrada ahora, según el RD 1192/2000, por el 10 por 100 del total de las cantidades de referencia. Dicha reserva garantiza, de una parte, el ajuste de la suma global de las cantidades de referencia individuales a la cantidad total asignada al Estado español y, de otra, permite tanto atender reclamaciones (facilitando, en consecuencia, la aplicación de la tasa suplementaria) como llevar a cabo la reordenación del sector conforme a criterios generales de política económica. «Como dijimos en nuestra STC 29/1994, de 27 de enero, resulta constitucionalmente justificado, en la línea de lo resuelto por las SSTC 13/1992 y 79/1992, la resolución centralizada de estos expedientes».

En consecuencia, estima parcialmente los conflictos y declara que correspon-

de a la Comunidad de Cantabria la competencia para adoptar la resolución final de los expedientes de asignación individual de las cantidades de referencia que no procedan de la reserva nacional y, por lo tanto, declara inconstitucional y nulo el art. 1 del RD 1319/1992 en cuanto atribuye al Estado la asignación de dichas cantidades. Y, por el contrario, declara que corresponde al Estado la competencia para adoptar la resolución final en los expedientes de asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional.

—La *STC 95/2001, de 5 de abril*, está directamente relacionada con la anterior. En este caso es el Estado el que impugna el Decreto 168/1991, de 20 de diciembre, por el que se regula la ejecución de un plan de fomento del abandono de la producción lechera en zona de montaña, financiado con cargo a fondos propios de la Comunidad Autónoma y en el que se prevé que será ésta la que reordene la asignación de las cantidades internas de leche resultantes del citado abandono. El Estado, al impugnar el Decreto, considera que el reconocimiento al Gobierno autonómico de una función semejante alteraría los elementos esenciales de la política estatal tendente a la reordenación del mercado nacional de la leche y los productos lácteos, vulnerando las medidas establecidas por el Gobierno para la ordenación del sector.

El Gobierno de Cantabria aduce que, al plantear el conflicto, el Estado estaría poniendo globalmente en cuestión la competencia autonómica para establecer, regular y ejecutar, con fondos propios, programas regionales de transmisión-abandono de la producción de leche, a lo que el TC replica que

«este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, «*ratione materiae*», las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación (STC 79/1992, de 28 de mayo).

Una medida que, además, tampoco contraviene el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE aducido por el Estado, citando al respecto la jurisprudencia ya transcrita al hilo del FJ 8 de la anterior STC 45/2001. Y que se encuadra también en el marco de la doctrina constitucional en materia de ayudas y subvenciones:

«De otra parte, (...) la potestad de gasto autonómica —o estatal— no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre y 13/1992, pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio).»

Recuerda el TC la anterior Sentencia 45/2001 relativa al mismo tema para reiterar que «resulta aplicable a la actividad ejecutiva de las Comunidades Autónomas la misma necesidad de territorialización que hemos subrayado en materia de subvenciones [SSTC 13/1992, F. 8 b); 16/1996, F. 2, y 68/1996, F. 9]». Y que el hecho de que las Comunidades Autónomas puedan acordar la efectiva asignación de cantidades a los productores ubicados en su territorio, dentro del límite máximo disponible, en nada sustancial podría incidir sobre la competencia estatal, «ex» art. 149.1.13 CE.

En consecuencia, y dada la similitud con los conflictos acumulados resueltos por la STC 45/2001, aplica la doctrina de ésta y concluye diciendo que la designación por parte del Gobierno de Cantabria de los destinatarios de las cantidades liberadas como consecuencia de la puesta en práctica de un plan regional de fomento de abandono de la producción, ejecutado con cargo a los presupuestos de la propia Comunidad Autónoma (y respetándose, en todo caso, la normativa estatal básica sobre la materia, esto es, que se deje a la competencia del Estado la asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional), en nada afecta a la unidad del sistema ni a su plena eficacia, ni resulta tampoco desproporcionado ni contrario al principio constitucional de igualdad. Desestima, por tanto, el conflicto planteado por el Estado y declara la titularidad autonómica de la competencia controvertida.

D) Respecto a la conflictividad ordinaria podemos citar ahora algunas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ, de interés por impugnar disposiciones de carácter general, por su cuantía, o por otras razones significativas.

— Entre las Sentencias que abordan la impugnación de normas de carácter general podemos mencionar:

—*STSJ de Cantabria de 9 de enero de 2001*. En esta Sentencia se contempla la impugnación del Plan Especial de Protección de la Zona Periférica Agrícola-Ganadera del Parque Natural de Oyambre. La Sentencia, que estima el recurso, contiene en el fondo una crítica a la poco explicable actitud de la Comunidad desde el punto de vista de la técnica normativa. Y es que, en efecto, la Ley de Cantabria 4/1988 declaró Oyambre Parque Natural, sin previsión específica referente a la ordenación urbanística desde el punto de vista de la planificación. La Ley establecía los límites externos del Parque pero lo dividía luego en tres zonas con distinto régimen de protección pero sin que se llevara a cabo propiamente una delimitación interior. En la zona periférica la ley preveía un Plan que, aunque pasaron los años, no se dictó. En medio se produjo la entrada en vigor de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, que establece un régimen de planificación protectora en los espacios protegidos a que se refiere, entre el que destaca la exigencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que sí vinculan al planificador urbanístico. Así las cosas se trata de saber si el Plan especial recurrido es un plan urbanístico o un PORN encubierto. La Sentencia admite que un plan urbanístico de protección puede convivir con los planes de protección específicos de la legislación ambiental, pero si el Plan recurrido es un plan especial urbanístico no se ajusta ni a la legislación urbanística, ni a la Ley 4/1988 que dice desarrollar. Por fin, la Sentencia se pregunta si, entonces, no se estaría ante un PORN encubierto con otro nombre, pero llega a la conclusión que tampoco, entre otras razones porque, si así fuera, también se habría violado el procedimiento de elaboración.

—*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 de discusión versó en torno al principio de reserva de Ley en el desarrollo por la Comunidad de la legislación básica estatal (Ley

7/1996 y LO 2/1996). La Sentencia parte de dos afirmaciones: que la reserva de Ley a que se refiere el art. 53.1 de la Constitución no tiene carácter absoluto (para lo que trae referencias de algunas Sentencia del TC y del TS: STC 227/1993 y STS 15 de julio y 5 diciembre 1996) y que se trata de un reglamento ejecutivo de desarrollo de una ley estatal que aquél no puede vulnerar pero sí naturalmente desarrollar. Buena parte de la Sentencia se dedica entonces a comparar si ha habido extralimitación en el desarrollo de la ley estatal.

–Dos *SSTSJ de Cantabria de 9 de julio de 2001* abordan la impugnación del Decreto 8/2000, de 17 de febrero, de integración de médicos y personal del cuerpo de sanitarios locales en los equipos de atención primaria de la Comunidad. La cuestión central reside en un precepto que establecía que aquel personal con plaza en propiedad y en comisión de servicio en otra que renuncie a la integración debe reintegrarse a la plaza que ostenta en propiedad extinguiéndose la comisión de servicios. Así planteado el tema se centra en la cuestión de los derechos adquiridos y la denunciada violación del principio de igualdad. El Tribunal desestima el recurso. No hay desconocimiento del principio de igualdad porque las situaciones a comparar (plaza en propiedad y comisión de servicios) con consecuencias distintas no son realidades comparables para apreciar la vulneración del principio. Y, en segundo lugar, porque no hay derechos adquiridos a continuar en la situación: «las condiciones laborales que nacen de la ley se mantienen en los términos de la ley».

–*STSJ de Cantabria de 18 de julio de 2001*. Se refiere a la impugnación del Decreto 41/2000, de 14 de junio, por el que se regula el procedimiento para la autorización de parques eólicos. La Sentencia desestima el recurso, pero alude a varias cuestiones de interés. En primer lugar, frente a las alegaciones referidas la elaboración del Decreto, la Sentencia descarta que se haya violado el principio de autonomía municipal por no dar audiencia a los entes locales. Lo hace de una manera no muy argumentada puesto que se limita a señalar que la regulación del procedimiento de los parques eólicos «conciene a los intereses generales de la ciudadanía» y, en consecuencia, la potestad autonómica no infringe el principio de autonomía local. Otra cuestión, de fondo, interesante es la relación entre los Parques eólicos y la normativa urbanística. El Decreto remite a la derogada Ley de Ordenación Territorial de 1990, ahora sustituida por la Ley 2/2001. La Sentencia recuerda ese extremo y apunta a los denominados Proyectos Singulares de Interés Regional, instrumentos de ordenación territorial (arts. 26 a 29 de la Ley 2/2001) que –dice la Sentencia– resultan similares a la figura de los Planes Directores eólicos del Decreto impugnado, aunque señala que «como instrumentos de ordenación territorial deberán cumplir la normativa contenida en la Ley 2/2001»; normativa que no contiene sólo la figura un tanto excepcional de los Proyectos Singulares sino los más importantes Planes Regionales (o comarcales) de Ordenación Territorial, de prioritaria consideración.

–*STSJ de Cantabria de 23 de noviembre de 2001*. Conoce de la impugnación del Decreto 91/2000, de 4 diciembre, por el que se aprueba el Segundo Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Saja-Besaya. La objeción principal de la asociación ecologista recurrente se basa en que la norma impugnada no tiene el respaldo previo de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

(PORN), como dispone la Ley estatal 4/1989. La Sentencia desestima el recurso aduciendo que la ausencia del PORN es una previsión transitoria de la propia Ley 4/1989 dado que el Parque Natural a que se refiere la norma impugnada es anterior a la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

— Por la cuantía cabe mencionar las SSTSJ de Cantabria de 10 de enero de 2001 (2.700 millones de pesetas), 4 de abril de 2001 (598 millones) y 27 de junio de 2001 (4.504 millones de pesetas). Las dos últimas, estimatorias, se refieren, una, a una devolución de ingresos indebidos por el Impuesto de transmisiones y la otra a un expediente de justiprecio expropiatorio de la finca aledaña al Palacio de Festivales donde la cuestión consiste en la forma de valorar el suelo improductivo A la STSJ de 10 de enero de 2001 nos referimos ya en el Informe de 2000. Se trataba de la reclamación de daños derivados de las limitaciones producidas a una finca propiedad del recurrente a raíz de la aprobación de normas protectoras que imposibilitaban toda explotación lucrativa. La Sentencia desestima el recurso por entender que no ha sido la norma autonómica, sino la estatal (Ley 6/1992, de 27 de marzo, de la Reserva Natural de las marismas de Santoña y Noja, anulada luego por el TC) a la que cabe imputar los eventuales daños.

### Valoración final

Como se anunciaba al principio el año 2001 ha sido, en sintonía con el anterior, un año sin apenas novedades más allá del impacto que supondrá, sin duda, la asunción del efectivo traspaso de los servicios sanitarios del Insalud. Las cuestiones relevantes son de tipo económico y subsisten. La ganadería, la industria, las infraestructuras, las cuestiones medioambientales, la común incidencia del Derecho comunitario. Cuestiones todas ellas que son, como digo, comunes a todas las Comunidades Autónomas. La singularidad dejó de ser una peculiaridad, aquí y en otras partes. Y eso, en este foro y más allá de coincidencias o discrepancias concretas, sólo puede ser valorado positivamente.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento de Cantabria por Grupos Parlamentarios

Total de Diputados: 39

*Grupo Parlamentario Popular: 19*

*Grupo Parlamentario Socialista: 14*

*Grupo Parlamentario 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. Jesús M<sup>a</sup> Bermejo Hermoso*

*Economía y Hacienda: Sr. D. Juan José Fernández Gómez*

*Ganadería, Agricultura y Pesca: Sr. D. José Álvarez Gancedo*

*Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz*

*Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico: Sr. D. Pedro Nalda Condado*

*Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Sr. D. José Luis Gíl Díaz*

*Sanidad, Consumo y Servicios Sociales: Sr. D. Jaime del barrio Seoane*

*Educación y Juventud: Sra. Dña. Sofía Juaristi Zalduendo*

*Cultura, Turismo y Deporte: D. José Antonio Cagigas Rodríguez*

### Tipo de Gobierno

De coalición –apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (19) y Regionalista (6)–

### Cambios de Gobierno

Sí hubo (cambio de la titularidad de tres Consejerías: de Presidencia, de Economía y Hacienda y de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico)

## Investiduras y mociones de censura

No hubo

## Debates y resoluciones más importantes

*Interpelaciones tramitadas: 46*

*Mociones aprobadas: 2*

*Proposiciones no de ley aprobadas: 13*

*Comparecencias del Gobierno en Comisión: 13*

*Comparecencias ante el Pleno del Presidente: no hubo*

*Resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento de Cantabria como consecuencia des debate sobre la orientación política del Gobierno correspondiente al segundo año de la V Legislatura: 13*

## Reformas del Reglamento Parlamentario

Dos modificaciones del art. 44 del Reglamento referentes al contenido de las Comisiones Permanentes Legislativas, aprobadas por el Pleno el 20 de junio y el 26 de septiembre de 2001 (BOPCA núms. 649, de 21 de junio, y 714, de 26 de septiembre, respectivamente).

## Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

Normas reguladoras del Registro de los Diputados y Diputadas del Parlamento de Cantabria, aprobadas por la Mesa del Parlamento el 20 de abril de 2001 y publicado en el BOPCA nº 575, de 25 de abril de 2001.

## CASTILLA Y LEÓN

*Tomás Quintana López*

### Consideraciones Generales

El año 2001, a pesar de la convulsión que supuso en todo el mundo el ataque terrorista del 11 de septiembre, ha sido en Castilla y León de normalidad; no faltaron, sin embargo, hechos cruciales que le han dotado de especial singularidad.

A mitad de legislatura se ha producido el relevo de quien venía siendo Presidente de la Comunidad en el último decenio, hecho que se ha realizado con la normalidad que garantiza el sólido apoyo parlamentario de que goza el Partido Popular. El relevo, en general, se ha percibido como un impulso a la acción de gobierno.

Este mismo año será también recordado por la toma de conciencia y la consiguiente adopción de medidas de apoyo a la natalidad y, en general, a la familia, medidas que se justifican en la creciente pérdida de población de la Comunidad en unos momentos en que, incluso, la población de España tiende a aumentar. Según los datos oficiales derivados de la revisión del padrón municipal (Real Decreto 3491/2000, de 29 de diciembre), Castilla y León ya se sitúa por debajo de los 2.500.000 habitantes, habiendo pasado de representar el 7,04 % ó el 6,21 % del total de la población española en, respectivamente, los años 1975 y 1999, al 6,1 % en el año 2000. La población es, como se sabe, un indicativo y un factor de desarrollo, pero además constituye, como también es conocido, un elemento determinante de la financiación de las Administraciones autonómicas y locales; precisamente este factor ha sido nuevamente en 2001 objeto de discusión en el marco de las negociaciones habidas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera con motivo de la fijación de un nuevo modelo de financiación autonómica en España. Como resultado de esa negociación la Comunidad de Castilla y León recibirá una cantidad superior a los 650.000 millones de pesetas, que representa unas 250.000 pesetas por habitante, cantidad superior a cualquier otra de las relativas recibidas por otras Comunidades Autónomas; no obstante, el montante indicado es el resultado de la ponderación de la población en un 94 %, la superficie en un 4,2 % y de la dispersión de la población en el 1,2 %, lo que da una idea muy certera de la negativa repercusión que tiene para Castilla y León su poca población, a la que, además, ha de prestarse servicios en un territorio muy extenso.

Con esa financiación y demás ingresos han sido aprobados para el año 2002 unos presupuestos que superan los 850.000 millones de pesetas, en los que destacan algunas prioridades, como el plan de apoyo a la natalidad (4.000 millones de pesetas), el desarrollo del Plan de Empleo Regional pactado con los agentes

económicos y sociales de la Comunidad (19.000 millones de pesetas) y el gasto en Investigación, Desarrollo e Innovación (17.000 millones de pesetas).

## Actividad normativa

### *Leyes*

Comenzamos esta reseña, comúnmente referida a las leyes y decretos legislativos aprobados en sede autonómica durante el año, saliéndonos conscientemente de este marco para realizar una breve indicación sobre dos decretos-leyes aprobados por el Gobierno de la Nación con objeto de adoptar medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias y temporales acaecidos ininterrumpidamente desde octubre de 2000 a marzo de 2001. El primero de ellos, el Real Decreto-Ley 6/2001, de 6 de abril, atiende a los temporales sufridos desde octubre a enero de 2001, y está dirigido a reparar los daños sufridos en zonas de Galicia y Castilla y León; el segundo, el Real Decreto-Ley 13/2001, de 5 de septiembre, prevé la adopción de medidas urgentes para reparar los daños producidos por las intensas lluvias que afectaron a las provincias de Burgos, León, Palencia, Valladolid y Zamora durante los meses de febrero y marzo de 2001.

La actividad legislativa de las Cortes de Castilla y León se ha concretado este año 2001 en la aprobación de quince leyes, algunas de las cuales de gran importancia en el contexto político y económico de la Región. Por su orden, la primera a considerar es la Ley 1/2001, de 4 de mayo, por la que se establece el Programa de Actuación en las Comarcas Mineras 2000-2003, ley que deroga a la que con un objetivo similar fue aprobada como Ley 3/1997, de 14 de abril, para los años 1996-1999. La hoy vigente, como la anterior, tiene como objetivos favorecer la productividad del sector minero, promover mayores niveles de seguridad en las labores de explotación, la investigación geológica a la búsqueda de yacimientos rentables, la diversificación económica en las comarcas mineras, la formación profesional, la mejora del hábitat minero y la calidad de vida de sus habitantes; en definitiva, la progresiva reordenación del sector impulsada por las medidas de fomento que se prevén en el programa de actuación en vigor, en la línea de los anteriores. Realizada esta breve referencia a la Ley 1/2001, de 4 de mayo, que es expresión de una política autonómica de consolidados antecedentes en la Comunidad, resulta oportuno poner de manifiesto que a través de la misma y de otras convergentes parece que se está consiguiendo que el sector alcance apreciables cotas de productividad, lo cual permite aventurar la continuidad del sector minero energético en Castilla y León, máxime cuando a finales de noviembre la Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria de Transportes y Energía ha anunciado el mantenimiento de ayudas a la producción del carbón más allá de julio de 2002 debido a la consideración de este recurso como reserva estratégica llamada a paliar la dependencia de la Europa comunitaria de otras fuentes de energía fósil procedentes de terceros países. Seguramente, en la adopción de esta decisión ha pesado la valoración de las imprevisibles consecuencias de los conflictos en que son parte o están implicados países productores de petróleo; sea como fuere, esa coyuntura favorece la prolongación de las ayudas a la minería y pone de manifiesto el acierto de la política autonómica tendente a la modernización y reordenación del sector.

La experiencia adquirida desde que entró en vigor la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León, ha aconsejado su reforma mediante la Ley 2/2001, de 4 de mayo, reforma cuyo limitado objetivo es ampliar el mandato temporal de los miembros que forman el pleno de las Cámaras Agrarias, lo que se justifica en la búsqueda de una mayor operatividad de los órganos y en una reducción de los costes de los procesos electorales.

Una de las leyes de mayor importancia aprobada durante el año 2001 y, seguramente, también a lo largo de toda la legislatura, ha sido la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. Su aprobación ha supuesto la derogación del Decreto Legislativo 1/1998, de 21 de julio, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León; éste, como aquélla, tiene su soporte en la competencia exclusiva de la Comunidad para establecer la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (artículo 32.1.1ª del Estatuto de Autonomía); pero la Ley 3/2001, a diferencia del Decreto Legislativo 1/1998, trata de responder a las necesidades de una Administración forzosamente más compleja debido a la progresiva asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad. Con este fundamento se regulan, como novedades, las Viceconsejerías, se crean en la Administración periférica los Departamentos Territoriales para la coordinación de las competencias de cada Consejería en cada provincia, o se regula la Administración institucional de la Comunidad. Como novedades también, aunque con otro fundamento, señaladamente alguna previsión incorporada en la última reforma estatutaria, la Ley 3/2001 acoge la facultad del Presidente de la Junta de acordar la disolución de las Cortes o de plantear ante las mismas la cuestión de confianza. El legislador también ha tenido bien presente la jurisprudencia constitucional para dotar de una regulación propia a los órganos colegiados. En definitiva, se trata de una ley que, sin perjuicio de la remisión cautelar a lo establecido en la legislación del Estado con carácter supletorio (disposición adicional primera), tiene vocación de ocupar íntegramente el ámbito competencial a que habilita el artículo 32.1.1ª del Estatuto a la Comunidad en materia de organización y funcionamiento de la Administración regional.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que operó la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, dispuso que por ley se habría de regular la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos para aquellas materias de competencia autonómica y en los términos previstos por la ley orgánica de desarrollo del artículo 87.3 de la Constitución. A este mandato han respondido las Cortes de Castilla y León con la aprobación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, en cuyo contenido podemos distinguir tres núcleos normativos bien diferenciados: el integrado por las que podemos considerar disposiciones generales y comunes, que afectan a las materias excluidas de la iniciativa, a las causas de inadmisión a trámite de las iniciativas y los posibles recursos frente a la resolución de inadmisión, así como algunas reglas sobre la tramitación parlamentaria; los otros dos grupos de normas atienden específicamente a regular cada uno de los dos tipos de iniciativas: la popular y la de los ayuntamientos.

Otra de las leyes aprobadas a lo largo del año 2001 de indudable importancia

para la economía de la región, ha sido la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León. El título competencial que da soporte a esta norma es la competencia exclusiva que el artículo 32.1.33ª del Estatuto atribuye a Castilla y León en materia de cajas de ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado. Al amparo de un título competencial distinto –desarrollo y ejecución de la legislación del Estado– había sido dictada una ley autonómica en 1990 y después el, hasta ahora vigente, Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, al que deroga la Ley 5/2001. Uno de los confesados objetivos de esta Ley es «profundizar en la vinculación de las Cajas de Ahorro de esta Comunidad con su mercado de origen, donde han forjado su propia identidad, donde han generado sus actuales recursos financieros y donde han venido cumpliendo una gran labor social» (exposición de motivos), de lo cual también se hace eco el propio articulado de la ley (artículo 4.2). Su contenido fue ampliamente acordado y su aprobación contó con el voto favorable de los miembros de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista; no así de los del Grupo Mixto.

Conforme exige el articulado de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, el legislativo regional ha aprobado varias leyes de creación de otros tantos Consejos de Colegios Profesionales. Por su numeración, son la Ley 6/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Castilla y León; la Ley 7/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales Veterinarios de Castilla y León; la Ley 8/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Médicos de Castilla y León; la Ley 9/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León; y, finalmente, la Ley 10/2001, de 22 de noviembre, de Creación del Consejo de Colegios Profesionales de Mediadores de Seguros Titulados de Castilla y León.

La Ley 11/2001, de 22 de noviembre, de modificación de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, constituye la plasmación de una reforma de la Institución en la línea de lo expresado por su titular en el Informe anual presentado ante las Cortes el 18 de septiembre de 2001, de cuyo contenido se da noticia en la parte de este informe correspondiente al Procurador del Común de Castilla y León.

Atendiendo a la jurisprudencia constitucional sobre el régimen de tasas y precios públicos y, además, teniendo en cuenta la progresiva asunción de competencias por la Comunidad y, por tanto, los trasposos de bienes y servicios de que se está haciendo cargo la Administración autonómica, ha sido dictada la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León. El mismo día de su aprobación también fue aprobada la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad, ley que contó con el apoyo del Grupo Popular y sólo parcialmente con el respaldo de los procuradores del Grupo Socialista, debido a la discrepancia que éstos mantuvie-

ron con el texto en lo que se refiere a la venta de medicamentos de uso animal; en todo caso, cabe destacar del texto aprobado que, en la línea de lo previsto en la anterior Ley 10/2000, de 9 de diciembre, se promueve la apertura de nuevas oficinas de farmacia mediante la reducción de los grupos de población, así como se flexibilizan los horarios de atención al público.

Las dos últimas leyes aprobadas en 2001, como viene siendo habitual al finalizar el año, fueron la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, y la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002. La primera de las citadas consta de tres partes bien diferenciadas correspondientes a los tres capítulos en que se estructura; el primero de ellos contiene algunas modificaciones a la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad; el segundo contiene previsiones de naturaleza tributaria, referidas al establecimiento de deducciones sobre la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como reducciones en la base imponible del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, y, finalmente, se fijan tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego; el tercer capítulo, bajo el rótulo de «Acción Administrativa», modifica las Leyes de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, de Caza de la Comunidad, de Concentración Parcelaria y de Sanidad Animal; por último, contiene algunas otras previsiones de las que destacamos el mandato a la Junta de Castilla y León para que elabore durante el primer semestre de 2002 un Plan Especial de Actuación en Areas Periféricas de la Comunidad.

### *Normas reglamentarias*

En el capítulo de la actividad normativa de rango reglamentario desplegada por la Comunidad de Castilla y León, consideramos en primer lugar el desarrollo integral de leyes autonómicas, desarrollo al que procede el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, en relación con la precedente Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras. Como normas de desarrollo legislativo, aunque sin hacerlo en su integridad, han sido aprobados varios Decretos en relación con otras tantas leyes autonómicas previas; en esta nómina deben citarse el Decreto 25/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes que ejerzan su actividad en la Comunidad de Castilla y León, cuyo engarce normativo se halla fundamentalmente en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, así como en la necesidad de adaptar la normativa reglamentaria de la Comunidad a la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los Viajes Combinados; en materia de consumo y para desarrollar la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, han sido aprobados los Decretos 26/2001, de 25 de enero, por el que se regulan los Resguardos de Depósitos en la prestación de Servicios a los Consumidores, y 180/2001, de 28 de junio, por el que se regula el Derecho de los Consumidores y Usuarios al presupuesto previo de los servicios que se les ofrecen; como desarrollo de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1/2001, de 4 de

mayo, por la que se establece el Programa de Actuación en las Comarcas Mineras 2000-2003, el Decreto 181/2001, de 28 de junio, crea y prevé la composición de la Comisión de Seguimiento para la aplicación del citado Programa de Actuación, en la que se integran representantes de las diversas Consejerías afectadas por el mismo; para terminar, en esta referencia a las normas reglamentarias de desarrollo de una ley previa ha de ser incluido el Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, cuyo contenido obedece a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas en la Comunidad, y, por último, el Decreto 284/2001, de 13 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 5/2001, de Cajas de Ahorro, en materia de órganos de gobierno y dirección, es decir, las previsiones del Título IV de dicha ley.

Consideramos a continuación un amplio número de decretos aprobados por el Consejo de Gobierno a lo largo del año 2001 que inciden en distintas políticas sectoriales correspondientes a materias de titularidad autonómica, decretos que, resulta obvio decirlo, integran previsiones que no son ajenas a habilitaciones previas de normas de rango legal. En materia de asistencia social, de las personas mayores, discapacitados y de la infancia y juventud con riesgos se ocupan las siguientes normas reglamentarias: Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores; Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos; Decreto 52/2001, de 1 de marzo, por el que se dictan normas sobre financiación de actuaciones en cumplimiento de objetivos en materia de residencias, viviendas, centros de día y otras instalaciones del Plan Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad; Decreto 179/2001, de 28 de junio, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas para la atención de niños y jóvenes dependientes de los Servicios de Protección a la Infancia de las distintas Gerencias Territoriales de Servicios Sociales; a la misma materia de la que se ocupan las normas citadas, atiende el Decreto 126/2001, de 19 de abril, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los servicios sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por entidades locales, norma con la que se da cumplimiento a la disposición adicional cuarta de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2001. Para finalizar, la última norma reglamentaria a considerar está relacionada con uno de los compromisos asumidos por el Presidente de la Comunidad en el debate de investidura, del que se da cuenta más adelante; se trata del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral.

La protección del medio ambiente también ha estado presente en la normativa reglamentaria aprobada durante el año 2001 en Castilla y León. Seguramente una de las normas más esperadas haya sido el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, por medio del cual dichas instalaciones quedan sometidas a la legislación de actividades clasificadas y con ello vinculadas a un régimen jurídico de contrastada apli-

cación. La segunda norma de incidencia en la protección del medio ambiente a considerar es el Decreto 178/2001, de 28 de junio, por el que se establece el sistema de guardias en las labores de lucha contra incendios forestales en Castilla y León para el periodo 2001-2003; con esta norma se tratan de solventar los problemas que se venían advirtiendo durante las largas campañas de lucha contra los incendios forestales como consecuencia de deficiencias en la gestión del personal afectado a estos servicios. El progresivo desarrollo de la legislación de protección de espacios naturales en Castilla y León viene representado por la aprobación por Decreto 164/2001, de 7 de junio, del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Arribes del Duero (Salamanca-Zamora), así como por la aprobación de los Decretos 196/2001, 197/2001 y 198/2001, todos ellos de 19 de julio, por los que, respectivamente, se regulan la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), de la Junta Rectora del Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca) y de la Junta Rectora del Monumento Natural de la Fuentona y de la Reserva Natural del Sabinar de Calatañazor (Soria).

En ejercicio de las competencias de que dispone Castilla y León en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, destacan dos normas; la primera constituye la aprobación de uno de los instrumentos de ordenación territorial de los previstos en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, concretamente del Plan Regional de Ambito Territorial del Canal de Castilla (Decreto 205/2001, de 2 de agosto); la otra norma, expresión del título competencial ahora considerado, es el Decreto 166/2001, de 14 de junio, sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en la Comunidad de Castilla y León, cuyo objeto primordial es adaptar el marco normativo autonómico en la materia al establecido por el Estado, fundamentalmente en los Reales Decretos 1190/2000, de 23 de junio y 115/2001, de 19 de febrero.

A lo largo del año 2001 también han sido aprobados una serie de planes regionales mediante decretos; en unos casos los planes constituyen el desarrollo y concreción de objetivos impuestos mediante leyes autonómicas, en otros suponen el avance de líneas de actuación a realizar a través de los correspondientes dispositivos normativos, y, en todo caso, son expresión de políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma. Siguiendo el orden de aprobación, los planes de referencia son: el Plan Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social (Decreto 24/2001, de 25 de enero); el I Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León (Decreto 129/2001, de 26 de abril); el IV Plan Regional sobre Drogas (Decreto 138/2001, de 3 de mayo), en relación con el cual y en relación con los planes que sobre drogas hayan aprobado o aprueben las entidades locales de Castilla y León, por Decreto 233/2001, de 11 de octubre, se regula la creación, composición, estructura y funciones de la Red de Planes sobre Drogas de Castilla y León, como instrumento de coordinación y cooperación en materia de drogodependencias entre la Administración local y la Administración autonómica; el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León (Decreto 191/2001, de 12 de julio); el III Plan Integral de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (Decreto 203/2001, de 26 de julio); y, finalmente, el Plan Estratégico de Urgencias y Emergencias Sanitarias de Castilla y León (Decreto 228/2001, de 27 de septiembre).

Precisamente, como concreción o desarrollo de planes anteriores, han sido aprobados dos decretos relacionados con el funcionamiento de la Administración autonómica y de gran transcendencia, por tanto, para el ciudadano. Por Decreto 193/2001, de 19 de julio, se regula el Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, lo que constituye el desarrollo de una acción prevista en el II Plan de Atención al Ciudadano (2000-2002); el Decreto 232/2001, de 11 de octubre, regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y con él se concreta una actuación contemplada por el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto 46/2000, de 9 de marzo.

### Organización administrativa

El relevo al frente de la Presidencia del Gobierno de Castilla y León, del que después se da cumplida noticia, trajo algunos cambios organizativos de la mano del nuevo Presidente, cambios que podemos calificar de menores pues las ocho Consejerías existentes se mantienen con sus denominaciones y, básicamente, con sus respectivas parcelas competenciales. Los cambios organizativos afectaron, al menos en parte, a la cúpula del ejecutivo regional en cuanto que de dos Vicepresidentes, inmediatamente después de la toma de posesión del nuevo Presidente de la Junta, pasa a haber un único Vicepresidente; en efecto, por Decreto 57/2001, de 19 de marzo, queda formalizado el fin de las funciones de los Vicepresidentes de la Junta de Castilla y León, funciones que venían desempeñando el Consejero de Medio Ambiente –Vicepresidente Primero– y el Consejero de Educación y Cultura –Vicepresidente Segundo–. La segunda parte de esta reforma se materializa por medio del Decreto 60/2001, de 19 de marzo, por el que se nombra Vicepresidente de la Junta de Castilla y León a D. Tomás Villanueva Rodríguez, Consejero de Educación y Cultura, es decir el mismo que venía desempeñando el cargo de la ya extinta Vicepresidencia Segunda. Consecuentemente con la indicada supresión de la doble Vicepresidencia, el Decreto 76/2001, de 22 de marzo, deroga al Decreto 161/1999, de 29 de julio, y con él atribuye la Presidencia de la Comisión de Secretarios Generales al único Vicepresidente de la Junta de Castilla y León, y no al Vicepresidente Primero que preveía el derogado Decreto 161/1999, de 29 de julio. Por otro lado, dentro del mismo proceso de reestructuración organizativa, la Portavocía de la Junta, que venía siendo desempeñada por D. José Manuel Fernández Santiago, hasta esa misma reforma Consejero de Medio Ambiente, pasa a ser ejercida por D. Carlos Javier Fernández Carriedo (Decreto 62/2001, de 19 de marzo), quien venía desempeñando y sigue ocupando el cargo de Consejero de Sanidad y Bienestar Social.

Mediante el Decreto 101/2001, de 5 de abril, también a raíz de la toma de posesión del nuevo Presidente de la Junta, se lleva a cabo una parcial alteración del Gabinete del Presidente, regulado por el Decreto 163/1999, de 29 de julio. La alteración afecta a las funciones que, dentro del Gabinete del Presidente, venía realizando la Dirección General de Relaciones con los Medios de Comunicación

Social, que ahora pasa a denominarse Dirección de Comunicación, y que, además de las tareas que venía cumpliendo, se le encomiendan otras con el objetivo de dinamizar la actuación de la Administración autonómica en el terreno de la comunicación.

En el capítulo de las modificaciones de las estructuras orgánicas de las Consejerías, interesa destacar la producida en la de Educación y Cultura a través del Decreto 95/2001, de 29 de marzo, por el que se modifica el Decreto 212/1999, de julio. En concreto, la reforma departamental supone la creación de la figura del Coordinador General de Cultura, dependiente orgánicamente del Consejero, con rango de Secretario General y con funciones de coordinación, apoyo, asesoramiento y asistencia técnica al Consejero; para el cargo de Coordinador General de Cultura fue nombrado quien hasta el momento venía desempeñando el puesto de Director General de Turismo, lo cual contribuye a poner de relieve que el puesto de Coordinador General de Cultura estaba llamado a actuar en orden a valorizar el rico patrimonio cultural de la Región. En esta misma dirección, aunque con un apreciable cambio en la estrategia organizativa, ha sido creada la Fundación Siglo, para cuya presidencia ha sido nombrado precisamente quien venía ejerciendo de Coordinador General de Cultura. Lo señalado, sin embargo, sólo es una parte del proceso de profunda transformación que ha sufrido a lo largo de 2001 la estructura de la Consejería de Educación y Cultura; en efecto, por Decreto 278/2001, de 7 de diciembre, del Presidente, al amparo de lo previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, fue creada la Viceconsejería de Educación, lo cual determinó la aprobación de un posterior Decreto, el 280/2001, de 13 de diciembre, de modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, por el que se suprimió la figura del Coordinador General de Educación, cuyas funciones pasan a ser desempeñadas por la Viceconsejería de Educación; a la vez que también queda suprimida la figura del Coordinador General de Cultura que, como vimos, su titular había pasado a presidir la Fundación Siglo.

Razones expresamente vinculadas a los nuevos traspasos efectuados en materia laboral a favor de la Administración autonómica han justificado una importante alteración de la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. El primer paso lo dio el Decreto 279/2001, de 7 de diciembre, del Presidente, por el que se crea la Viceconsejería de Trabajo, decreto al que le sigue el posterior Decreto 282/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería mencionada, en la que ya se incorpora la Viceconsejería de Trabajo, con la supresión de la antigua Dirección General del mismo nombre, y la creación de dos nuevas Direcciones Generales, la de Relaciones e Intermediación Laboral y la de Empleo y Formación.

Igualmente con fundamento en nuevas responsabilidades autonómicas, en concreto en materia sanitaria, se realizan importantes reformas en la organización de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y en la Gerencia Regional de Salud, si bien estas reformas se llevan a cabo por sendos decretos con anterioridad a que hubieran concluido las negociaciones para el traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. En concreto, por el Decreto 286/2001, de 13 de diciembre, se crea la Dirección General de Planificación

Sociosanitaria, en el marco de una nueva regulación de la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social; por otra parte, por medio del Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, mediante el que se crean cuatro Direcciones Generales dentro del citado ente público institucional: de Administración e Infraestructuras, de Asistencia Sanitaria, de Desarrollo Sanitario y de Recursos Humanos, lo que supone que será esta gerencia la encargada de gestionar la sanidad en la Comunidad una vez realizado el traspaso, a que después nos referiremos.

También la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se ha visto incrementada con la plena incorporación de la Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior, así como de las Direcciones del Gabinete del Presidente y de Comunicación, aunque estos dos últimos órganos solamente se integran en dicha Consejería a efectos orgánicos y presupuestarios (Decreto 151/2001, de 31 de mayo, de modificación del Decreto 226/1999, de 19 de agosto).

Mediante sendos decretos dictados en el año 2001, la Junta de Castilla y León procede a realizar un reparto de competencias en dos materias de especial interés. Se trata, en primer lugar, del Decreto 192/2001, de 19 de julio, por el que se determinan los órganos competentes de la Comunidad para la aplicación de medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, reparto que se efectúa entre las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Fomento e Industria, Comercio y Turismo. Por su parte, el Decreto 274/2001, de 5 de diciembre, distribuye las competencias en materia de industrias agrarias y alimentarias, a partir de las correspondientes definiciones de una y otra actividad industrial, a favor de, respectivamente, las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Industria, Comercio y Turismo.

La Administración periférica en la Comunidad ha sufrido unas apreciables modificaciones mediante el Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, en la línea de lo establecido por la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En general supone un fortalecimiento de las figuras de los Delegados Territoriales, a los que asisten, como órganos deliberantes, las llamadas Comisiones Territoriales de Coordinación; se crea también mediante el decreto citado el Consejo Territorial, como órgano de coordinación de la Administración periférica de la Comunidad, presidido por el Presidente de la Junta de Consejeros e integrado además por el Vicepresidente, el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, el Secretario General de esta Consejería y los Delegados Territoriales de la Junta en las nueve provincias de la Comunidad. Como comentario adicional a lo señalado, resulta oportuno indicar que este decreto ha sido presentado como un medio adecuado para facilitar la desconcentración de funciones a favor de la organización periférica de la Comunidad, lo que constituye la otra cara del proceso de descentralización a favor de las entidades locales que se intenta poner en marcha mediante la negociación tendente a lograr el llamado Pacto local, al que después se aludirá.

Completamos esta referencia a las normas relativas a la organización de la Administración autonómica con la consideración de algunos órganos colegiados y varios registros administrativos creados a lo largo del año 2001. De entre los primeros, destacamos el Consejo Asesor de Estadística (Decreto 27/2001, de 1 de febrero), el Consejo Científico Asesor de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles en Castilla y León (Decreto 12/2001, de 18 de enero), la Comisión de Seguimiento prevista en la Ley 1/2001, de 4 de mayo, por la que se establece el Programa de Actuación en las Comarcas mineras 2000-2003 (Decreto 181/2001, de 28 de junio), la Comisión Permanente para la Promoción Cultural, Turística y Medio ambiental de Castilla y León (Decreto 183/2001, de 28 de junio) y el Consejo Asesor del Medio Ambiente de Castilla y León (Decreto 227/2001, de 27 de septiembre); de los segundos, cabe señalar, el Registro de Centros Docentes de la Comunidad de Castilla y León (Decreto 280/2000, de 28 de diciembre, BOCyL de 2 de enero de 2001), el Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Castilla y León (Orden de 3 de enero de 2001), el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Sociosanitarios de la Comunidad (Orden de 8 de marzo de 2001) y el Registro de Enfermos Renales de Castilla y León (Orden de 30 de marzo de 2001).

### Relevo en la Presidencia de la Junta de Castilla y León

Con el cese de D. Juan José Lucas Jiménez como Presidente del Gobierno de Castilla y León como consecuencia de haber sido nombrado Ministro de la Presidencia (respectivamente, Reales Decretos 206 y 208, de 2001, de 27 de febrero, BOE de 28 de febrero), la Presidencia de las Cortes, tras las preceptivas consultas, propuso al Pleno como Candidato a la Presidencia del ejecutivo a D. Juan Vicente Herrera Campo. El Debate de Investidura se celebró los días 14 y 15 de marzo de 2001 y tras las intervenciones del Candidato y las demás reglamentariamente establecidas se llevó a cabo la votación, cuyo escrutinio arrojó el siguiente resultado. Votos emitidos: ochenta y tres. Favorables a la propuesta: cuarenta y ocho. En contra: treinta y cuatro. Abstenciones: una. Votaron a favor todos los Procuradores del Grupo Parlamentario Popular; en contra lo hicieron los integrantes del Grupo Socialista y cuatro de los cinco del Grupo Mixto, pertenecientes a la Unión del Pueblo Leonés (3) y a Izquierda Unida (1); se abstuvo el Procurador de Tierra Comunera, también integrante del Grupo Mixto.

El Candidato en su discurso apoyó la futura acción de gobierno sobre la base de lo que denominó una preocupación –la población– y una prioridad –el empleo–.

La consideración de la población como preocupación parte fundamentalmente de un dato fácilmente contrastable: el progresivo envejecimiento de la población de Castilla y León merced al aumento de la esperanza de vida y a una tasa de reposición negativa, realidad que el Candidato propuso enfrentar mediante un decidido apoyo a la natalidad, para lo que anunció la creación de una comisión que represente a todas las Consejerías con el objeto de diseñar una estrategia global de apoyo a la familia.

El empleo en la Comunidad, aunque el balance en los últimos cinco años es positivo al haber descendido la tasa de paro en casi siete puntos, tiene que superar el importante déficit que supone la todavía notable falta de incorporación de la mujer al mundo laboral, así como las carencias de políticas de seguridad y salud laboral. Más y mejor empleo, resumía el Candidato, como prioridad del futuro Gobierno regional y, a su servicio, las que configuró como las cuatro grandes líneas de acción para crear las condiciones que permitan alcanzar aquel objetivo. En apretada síntesis, los ejes de su acción manifestó que serían: el impulso de actividades económicas modernas y competitivas, el desarrollo de un modelo educativo regional, la garantía de una mejor calidad de vida, en especial para los menos favorecidos y, por último, la dotación de infraestructuras que vertebrén y comuniquen interna y externamente la Comunidad.

Cada una de las líneas de actuación las hizo descansar en la aprobación de específicas normas jurídicas o planes y programas, de forma que, por el orden expuesto, la primera se basa en los siguientes compromisos: la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley de Creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, como instrumento que se considera idóneo para garantizar la más alta calidad y seguridad alimentaria de las producciones de la Región; la continuidad en el apoyo del sector minero, tanto del tradicional energético como de la emergente producción de piedra natural; la consolidación de Castilla y León como primer destino turístico de interior, lo que se relaciona con la puesta en valor de su rico patrimonio cultural, para lo que comprometió la presentación de un Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad; finalmente, como objetivo a conseguir al acabar la presente legislatura, se marcó la inversión del 2 % del Producto Interior en investigación, desarrollo e innovación tecnológica.

La segunda de las líneas de actuación, referida al establecimiento de un modelo educativo regional, se basa en la adopción de una serie de iniciativas y compromisos con los distintos ámbitos y niveles educativos, de las que destacamos la especial atención a las Enseñanzas Artísticas y de Régimen Especial, la puesta en marcha de un Plan Regional de Formación Profesional y de un Programa de Extensión Educativa de cero a tres años, la remisión a las Cortes de sendos Proyectos de Ley de Formación y Promoción de las Personas Adultas y del Deporte de Castilla y León; la educación universitaria estuvo presente con el compromiso de atender el 100 % de los gastos de personal de las Universidades públicas y la creación de una Agencia para la Calidad Universitaria.

El tercer campo de actuación defendido por el Candidato a Presidente atiende a la consecución de un nivel adecuado de calidad de vida de los ciudadanos. Como acciones dirigidas a conseguir ese objetivo, se comprometió a enviar a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Igualdad de Oportunidades, con el fin de fomentar la promoción y participación de la mujer, su acceso al empleo y la erradicación de la violencia doméstica. La infancia, la juventud y los mayores dispondrán de sendas leyes, para lo que manifestó su voluntad de impulsar las correspondientes leyes de protección de la infancia, de la juventud —ésta a partir de la aprobación del I Plan de Juventud de Castilla y León— y de garantías de los derechos de los mayores. La sanidad también quedará enmarcada en esta línea de actuación una vez que culmine el proceso de transferencia a la Comunidad de esta materia, en

relación con la cual se pretenden ampliar los servicios farmacéuticos en el medio urbano para lo que el Candidato se comprometió a aprobar un Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica. El medio ambiente ocupó el último lugar en las iniciativas dirigidas a garantizar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, iniciativas que se concretaron en el diseño de un Plan de Diversificación Energética para el desarrollo de las energías renovables, la producción de energía a partir de biomasa y la producción de biocombustibles, así como en la remisión a las Cortes de un proyecto de ley de regulación de la prevención medio ambiental, entre otras.

Como cuarto y último soporte de su acción de gobierno, el Candidato aludió a la necesidad de dotar a la Comunidad de infraestructuras de comunicación, lo que consideró de vital importancia dada la extensión territorial de la Región y su población dispersa. En ese sentido, abogó por equilibrar el tradicional diseño radial de las comunicaciones en España con otros itinerarios Norte-Sur y Este-Oeste, así como con un diseño internodal adecuado de las diversas vías y modos de comunicación. En todo caso, el Candidato hizo descansar el progreso de la Comunidad en esta materia en el cumplimiento por parte del Estado en lo que a Castilla y León se refiere del Plan de Infraestructuras del Estado 2000-2007, sin perjuicio de la aprobación de un Plan Director de Infraestructuras de Transporte de Castilla y León 2001-2003, con un compromiso de inversión de medio billón de pesetas y una actuación en más de once mil kilómetros de carreteras regionales.

Señaladas las líneas de acción, resta destacar algunos momentos a nuestro juicio de especial interés en la postrimería del Discurso de Investidura, como las alusiones a la implicación de las Cajas de Ahorro de la Región en su desarrollo, alusiones que sólo alcanzaron a tener un planteamiento programático; o el compromiso con las entidades locales mediante el desarrollo de un Pacto local en la Comunidad y la regulación de las mancomunidades, a las que reconoció su capital importancia en una Región en la que los municipios se cuentan por miles; o, en fin, la reforma de la función pública autonómica, mediante la aprobación y remisión del proyecto de ley correspondiente.

Conforme al resultado de la votación, la propuesta de Presidente de la Comunidad recayó en D. Juan Vicente Herrera Campo, siendo nombrado por Real Decreto 280/2001, de 16 de marzo (BOE de 17 de marzo). Una vez tomada posesión, el nuevo Presidente de la Junta de Castilla y León, llevó a cabo una limitada remodelación del Gobierno de la Comunidad, relevando al Consejero de Industria, Comercio y Turismo, a cuyo frente colocó al que venía siendo Consejero de Fomento; de esta Consejería se hizo cargo quien venía desempeñando la Consejería de Medio Ambiente y Portavoz de la Junta, además de Vicepresidente Primero; para la Consejería de Medio Ambiente fue nombrada como Consejera quien hasta el momento venía desempeñando la Dirección General de Calidad Ambiental en la Consejería de Medio Ambiente. El otro relevo afectó a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, al frente de la cual fue nombrado quien venía ocupando la Presidencia de la Diputación de Salamanca.

## Conflictividad y cooperación

A finales del año 2000, concretamente mediante STC 306/2000, de 12 de diciembre (BOE de 16 enero de 2001), el Tribunal Constitucional resolvió sendos conflictos positivos de competencia acumulados frente al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, que habían interpuesto la Junta de Castilla y León y la Diputación Regional de Cantabria. Interesa destacar de esa sentencia su fundamentación, aunque sólo sea en síntesis, y el fallo. La argumentación que da soporte al fallo parte de la titularidad estatal para establecer la legislación básica en materia de protección ambiental *ex* artículo 149.1.23 de la Constitución, competencia que no da cobertura para que el Estado pueda elaborar y aprobar Planes de Ordenación de Recursos Naturales tal como resultan perfilados en la legislación vigente, toda vez que están concebidos con un grado de detalle incompatible con el concepto de lo básico; ni siquiera la supraterritorialidad de las determinaciones del Plan constituyen título competencial a favor del Estado; siendo uno y otro argumento como han quedado reflejados, lo cierto es que el llamado Plan de Ordenación de Recursos Naturales de los Picos de Europa aprobado por Real Decreto 640/1994 tiene un contenido que puede exceder de lo que formalmente debe incorporar un instrumento de esta naturaleza, exceso que bien puede estar cubierto por las competencias que ostenta el Estado, por lo cual el órgano constitucional considera necesario realizar un análisis pormenorizado del contenido del Real Decreto de aprobación del plan, análisis conforme al cual declara, como fallo, que «los apartados 4, 5 y 7, así como el apartado 3, en cuanto delimita la zona C, y el apartado 1, en cuanto en él se halla comprendida dicha zona C, todos ellos del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa, aprobado por el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, han invadido las competencias de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y de Cantabria», consecuentemente con lo cual anula los apartados del citado plan de que se ha hecho mención. Discrepa de este fallo y su fundamento el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera mediante voto particular, al que se adhieren los Magistrados D. Rafael de Mendizábal Allende y D. Fernando Garrido Falla, al entender que los conflictos positivos de competencia deberían haber sido desestimados por considerar que el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, no había invadido competencia autonómica alguna. Formula también voto particular el Magistrado D. Tomás Vives Antón, en el que, compartiendo el fallo, disiente de algunos argumentos que le dan soporte.

El Tribunal Supremo, por sentencia de 4 de julio de 2001, ha puesto fin al largo conflicto que venían manteniendo la Diputación Provincial de León y la Junta de Castilla y León a raíz de un acuerdo adoptado por la Diputación el 12 de diciembre de 1991 mediante el que la Corporación provincial se declaraba incompetente en materia de asistencia psiquiátrica, lo cual la eximía de seguir financiando los gastos de hospitalización psiquiátrica. Ante el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Castilla y León frente al acto de la Diputación, la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad dictó sentencia desestimatoria sobre la base de que la Comunidad no podía impugnar un acuerdo de la institución provincial que no afectaba a sus

competencias, toda vez que en esa materia aún no se había efectuado la transferencia correspondiente. Contrariamente al fallo de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 4 de julio de 2001, advierte que mientras el proceso de transferencias de los servicios sanitarios no haya concluido, como es el caso de Castilla y León, a la que todavía no se le había transferido la sanidad, la Diputación provincial debe seguir atendiendo a la gestión de los controvertidos servicios psiquiátricos, conforme establece la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 noviembre de 1944.

También el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 24 de abril de 2001, de su Sala de lo Social, ha dirimido en casación un conflicto planteado por la Federación de Servicios Públicos de la UGT a consecuencia de la discrepante interpretación del artículo 30.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales; frente al fallo dictado por el tribunal de instancia, que consideraba ajustado a Derecho la opción del ejecutivo regional de crear un servicio propio de prevención de riesgos laborales o encargar la prestación de este servicio a terceros, la Sala cuarta del Tribunal Supremo en su sentencia de referencia mantiene que de la interpretación conjunta de la ley y su reglamento de desarrollo se deduce la obligación de la Junta de Castilla y León, en cuanto empleadora de más de quinientos trabajadores, de crear un servicio propio de prevención de riesgos laborales.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, mediante sentencia de 9 de marzo de 2001, ha puesto fin a un pleito iniciado por la Asociación Ecologistas en Acción frente a un Decreto de 31 de enero de 1996 que permitía la roturación de terrenos forestales, al parecer, en particular, para permitir la instalación de una empresa productora de azafrán. La Sala, que ya había accedido a la suspensión de la norma, basó su sentencia estimatoria del recurso en que la tramitación de la norma había adolecido del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, sin entrar a valorar otros motivos de impugnación.

De todos los conflictos judicializados habidos a lo largo del año 2001, sin duda el que ha tenido mayor trascendencia social ha sido el derivado del acuerdo adoptado por la Corporación del pequeño municipio de Cabreros del Río (León) relativo al cierre cautelar de las instalaciones que la empresa Rebisa mantiene en ese término municipal, instalaciones que son las únicas existentes en Castilla y León autorizadas para destruir los materiales específicos de riesgo (MER) y los animales afectados o en contacto con otros afectados por la Encefalopatía Espongiforme Bovina. El acuerdo plenario y el posterior decreto de la Alcaldía fue objeto de requerimiento de anulación por parte del Delegado del Gobierno en Castilla y León con base en lo previsto en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985, requerimiento que daba un plazo de dos días para que los propios órganos municipales anularan los mencionados actos administrativos, transcurridos los cuales se adoptaría la suspensión gubernativa de los mismos y demás medidas pertinentes para la salvaguarda del interés público. No fue necesaria, sin embargo, la suspensión e impugnación gubernativa, toda vez que el día siguiente a haber sido realizado el requerimiento, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León dictó un auto de suspensión cautelar de los actos municipales en el marco del proceso impugnatorio que frente a ellos libraban los propietarios de Rebisa.

Como contrapunto a la conflictividad de que se ha dado noticia, el año 2001 nos muestra algunas acciones o proyectos de colaboración en los que una de las partes ha sido la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La iniciativa más ambiciosa en este sentido corresponde a la que ya en el año 2000 adoptaron la Región Norte de Portugal y la Comunidad de Castilla y León, mediante la que fue creada una Comunidad de Trabajo entre ambas. A su constitución ha seguido la celebración de una sesión plenaria de la misma el 5 de junio de 2001, con asistencia de delegaciones de ambas regiones al frente de las cuales estuvieron los respectivos presidentes. La idea central de la iniciativa es promover un desarrollo conjunto del amplio territorio (115.000 kilómetros cuadrados) que se sitúa en torno al Duero, territorio que constituye una de las periferias de la Comunidad Europea y que está formado por dos Regiones que hoy por hoy son Objetivo 1 de aquélla. En esa línea de colaboración se inscribe el aprovechamiento, para la ejecución de programas conjuntos, de la convocatoria Interreg III, del que se espera que pueda aportar para el desarrollo de la frontera hispano-lusa en Castilla y León más de 33.000 millones de pesetas a través del Programa de Cooperación España-Portugal.

En un ámbito más doméstico, la Consejería de Medio Ambiente ha aprobado la Orden de 16 de mayo de 2001, por la que se regulan los Convenios de Colaboración entre la Junta de Castilla y León y los Municipios en cuya jurisdicción se encuentran montes patrimoniales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, orden que constituye el desarrollo del Decreto 77/1999, de 22 de abril y cuyo contenido básicamente se circunscribe a prever la participación de las entidades locales en el 30 % del importe bruto de la enajenación de los productos obtenidos en dichos montes y a incluir un modelo de convenio.

El Boletín Oficial de Castilla y León de 18 de junio de 2001 incluye una Resolución de 11 de junio del mismo año, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el desarrollo de Planes de Formación Continua acogidos al Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas de 11 de enero de 2001.

## Transferencias

A comienzos del año 2001 son aprobados tres reales decretos sobre traspasos de funciones y servicios desde la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León producto de las negociaciones que culminaron el 18 de diciembre de 2000. El primero, el Real Decreto 8/2001, de 12 de enero, sobre traspaso de bienes y servicios en materia de buceo profesional, se realiza prácticamente sin coste alguno, algo evidente si se tiene en cuenta que Castilla y León carece de litoral. El segundo, el Real Decreto 9/2001, de 12 de enero, sobre traspaso de Profesores de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias a la Comunidad de Castilla y León, constituye una ampliación de lo dispuesto en el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria; el

traspaso, efectivo a partir del 1 de marzo de 2001, supuso la transferencia a la Comunidad de Castilla y León de treinta y dos funcionarios, con una valoración de su coste de 119.904.734 pesetas. Por último, en el mismo paquete fue aprobado el Real Decreto 10/2001, de 12 de enero, sobre ampliación de los medios de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de Castilla y León en materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO); el traspaso efectivo de los medios se produjo con fecha 1 de julio de 1999 y su coste efectivo, según presupuesto del año 2000, ascendió a 89.481.913 pesetas. Los traspasos efectuados respectivamente por los Reales Decretos 9/2001 y 8/2001, fueron atribuidos a la Consejería de Educación y Cultura (Decreto 42/2001, de 22 de febrero, de atribución de los medios traspasados por ampliación en materia de enseñanza no universitaria y Decreto 43/2001, de 22 de febrero, de atribución de funciones y servicios en materia de buceo profesional); los correspondientes al Real Decreto 10/2001, fueron atribuidos a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León (Decreto 41/2001, de 22 de febrero, de atribución de los medios de la Seguridad Social traspasados por ampliación en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).

El segundo traspaso más importante de los llevados a cabo durante el año 2001, se ha producido mediante el Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; en él se plasma un proceso negociador que culminó el 15 de octubre de 2001 y supone la transferencia a la Comunidad de seiscientos diez empleados, cuarenta y cinco vacantes y cincuenta y nueve centros, con una valoración de las funciones y servicios traspasados en pesetas de 2001 de 3.209.227.930, cantidad a la que ha de sumarse la correspondiente a la gestión de subvenciones y ayudas públicas de la política de empleo, de los programas nacionales de escuelas taller y casas de oficios, además de las propias de los talleres de empleo de los fondos de promoción de empleo, a excepción de las referentes a las prestaciones por desempleo, lo que supondrá la gestión autonómica de casi 10.000.000.000 de pesetas a partir del 1 de enero de 2002. Consecuencia directa de este traspaso ha sido la aprobación del Decreto 279/2001, de 7 de diciembre, y del Decreto 282/2001, de 13 de diciembre, ya considerados en la parte correspondiente a organización administrativa de este informe.

A lo largo del año 2001 han sido frecuentes los contactos entre la Administración central y la autonómica con el objeto de acercar posturas acerca del traspaso de la sanidad a la Comunidad; de ellos siempre trascendieron importantes diferencias, diferencias que se han mantenido hasta el día 26 de diciembre en que se alcanzó el acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencia, plasmado al día siguiente en el Real Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. El traspaso supone la incorporación a la Junta de Castilla y León de unos 26.000 empleados públicos, así como la gestión de quince nuevos hospitales y más de doscientos treinta centros de salud, todo ello a partir del 1 de enero de 2002, con un período de gestión compartida de tres meses, prorrogable a instancia de la Administración autonómica por otros tres meses más. Las discrepancias habidas a lo largo del proceso de negociación y solventadas en

el último momento afectaron al montante económico o coste del traspaso, finalmente contabilizado con base en el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en sus sesiones de 27 de julio, 16 y 22 de noviembre de 2001, y no, como posible método alternativo, a través del coste efectivo; de la aplicación del sistema referido y de la incorporación de otras cantidades ajenas al montante derivado de aquél, se deduce una valoración total de las cargas financieras de los medios traspasados de poco más de 330.000 millones de pesetas, cantidad que no llegó a los 340.000 millones de pesetas que mantuvo el Partido Socialista o a los 372.500 millones de pesetas que consideraba Izquierda Unida que costaba el traspaso de la sanidad, motivos de que estos dos partidos no apoyaran la firma del acuerdo; también rechazó el acuerdo final sobre el traspaso la Unión del Pueblo Leonés. El volumen de este traspaso ha exigido una profunda reforma de la Administración sanitaria de Castilla y León, a la que ya nos hemos referido en otro lugar de este informe (Decreto 286/2001, de 13 de diciembre y Decreto 287/2001, de 13 de diciembre).

### Administración local

El aspecto que a lo largo del año 2001 resulta más destacable en relación con la Administración local en Castilla y León seguramente sea el trabajo que se ha venido realizando para la elaboración de un documento que sea la base del llamado «Pacto local», mediante el que se pretende hacer realidad una vieja aspiración de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León, a la que, en el terreno de los compromisos, ha venido respondiendo la Administración regional. Sobre este particular, parece que el año 2001 ha permitido un avance y ya se citan materias como el urbanismo, juventud, políticas activas de empleo, servicios sociales, horarios comerciales, entre otras, llamadas a pasar con mayor o menor alcance a ser gestionadas por las entidades locales de la Región; con todo, de las últimas manifestaciones del Consejero de Presidencia y Administración Territorial se deduce que en el Pacto local se pretenden incluir otros asuntos ajenos al objetivo inicial, como es un eventual acuerdo acerca de la fusión de municipios en la Comunidad, cuestión de crucial importancia en Castilla y León dado que su número pasa de dos mil doscientos, o el espinoso problema de la transferencia y delegación de competencias autonómicas a favor de la Comarca de El Bierzo, que constituye desde hace años un foco de tensión en la Comunidad, marcado por las diferencias que mantienen la Junta de Castilla y León, la Diputación de León y el Consejo Comarcal de El Bierzo. Entre tanto, la situación financiera de los más importantes municipios y, sobre todo, de las nueve Diputaciones provinciales es delicada; sólo en relación a estas últimas, a principios del año su deuda fue cifrada en más de 85.000 millones de pesetas, endeudamiento que en algún momento habrá que analizar si obedece a un deficiente sistema de financiación o a la falta de claridad en los objetivos y fines que las instituciones locales tienen que cumplir en el entramado organizativo de nuestro Estado.

Coincidiendo o no con una situación económica, en algunos casos, francamente mala, algunas instituciones provinciales y municipales se han visto sacu-

didadas por crisis internas de variada etiología. Ha sido el caso de la Diputación de Palencia, en la que el Grupo Popular perdió a dos de sus Diputados, con lo que dejó de ostentar la mayoría, todo ello como una de las consecuencias de lo que se ha venido conociendo como «Caso Mañueco» (vid. Informe Comunidades Autónomas 2000). Tampoco la Diputación de León puede decirse que haya tenido un ejercicio tranquilo, a los problemas presupuestarios que viene arrastrando se han unido algunas polémicas en las que ha participado activamente su Presidente, no siempre con el apoyo de la totalidad de su Grupo, el Popular; señaladamente ha ocurrido esto en la ardua discusión mantenida con el Presidente del Consejo Comarcal de El Bierzo, del Partido Socialista, en relación con las competencias que aquélla, a juicio de éste, debería transferir o delegar a esta Comarca, discusión que, lejos de ser tenida como expresión de enfrentamientos personales o partidistas, seguramente podría ser aprovechada como punto de partida de una reflexión en profundidad acerca de la conveniencia o no de la comarcalización del territorio de la Región o, incluso, sobre la existencia misma de la única comarca hoy reconocida en Castilla y León. Algunos municipios también han sufrido dificultades en su gobernabilidad, como ha ocurrido en Burgos, en el que la gestión del Alcalde del Partido Socialista ha estado pendiente de la pérdida del apoyo de sus socios en el gobierno (Tierra Comunera) y, como consecuencia, de una eventual moción de censura; o ha sido también el caso del Ayuntamiento de Soria, cuya Alcaldesa, del Partido Socialista, está apoyada también por Izquierda Unida y una agrupación electoral independiente, y de cuya disciplina de voto se separaron dos de los concejales socialistas con motivo de la votación sobre el Plan General de Ordenación Urbana, lo que motivó su destitución y abrió la puerta a la moción de censura.

*El enclave de Treviño.* Nuevamente hay que traer a estas páginas algunos hechos acaecidos en relación con el enclave de Treviño. De los dos a que haré referencia, el primero está constituido por la presencia del entonces Lendakari en funciones en la Fiesta de las Ikastolas Alavesas celebrada el 17 de junio de 2001 en el municipio de La Puebla de Arganzón, situado en el enclave; la participación del Lendakari en la fiesta, sin que su presencia fuera conocida oficialmente por las autoridades de Castilla y León o de Burgos, fue tachada de deslealtad, tanto por el Presidente del Gobierno de Castilla y León como por el Secretario General del Partido Socialista en esta Comunidad, y de contraria al proceso de colaboración interautonómico en marcha para solventar las deficiencias que sufren los ciudadanos de los municipios del enclave, precisamente por su ubicación geográfica. Por otro lado la Diputación Foral de Alava firmó a finales del año 2001 un convenio marco con los ayuntamientos del enclave de Treviño para profundizar las relaciones entre ambos territorios, convenio que parte de considerar las mayores vinculaciones de los municipios del Condado de Treviño con Alava, y que también suscitó una reacción de rechazo por parte del ejecutivo de la Comunidad y del máximo responsable del Partido Socialista en la misma, sobre la base de considerar que con ello la Diputación Foral se está saliendo del marco de cooperación abierto entre las dos Comunidades Autónomas a través de la Comisión interinstitucional creada para solucionar los problemas del enclave y de sus ciudadanos.

## Partidos Políticos

El entendimiento habido entre los dos principales partidos políticos de la Comunidad, el Popular y el Socialista, en el proceso de reforma estatutaria no se prolongó al año siguiente, el 2000, en lo que se refiere a la aprobación de una serie de leyes llamadas a ser propiamente el desarrollo de dicha reforma, señaladamente, la reguladora de la Iniciativa Popular y de los Ayuntamientos, y las, respectivamente, reguladoras del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas. El año 2001, sin embargo, comienza con la aproximación de posiciones entre el, en aquel momento, recientemente elegido Secretario General de los Socialistas en la Comunidad y el Presidente de la Junta de Castilla y León. Ese nuevo entendimiento propició el acercamiento de posturas en torno a las leyes citadas y otros temas de indudable interés, como la reforma del Reglamento de las Cortes, pendiente aún después de varios años en que se ha venido anunciando, o la financiación autonómica, en aquel momento todavía no acordada. Este nuevo clima tuvo su prolongación en las negociaciones mantenidas en el seno de la Cámara legislativa por los dos grupos parlamentarios, lo que permitió la aprobación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Popular y de los Ayuntamientos, así como avanzar en la redacción de las otras dos importantes leyes, aún no aprobadas.

El nombramiento de D. Juan José Lucas como Ministro de la Presidencia, además de la vacante dejada al frente del ejecutivo de Castilla y León, que pasó a ser ocupada por D. Juan Vicente Herrera, supuso también la renovación del cargo de Secretario Regional del Partido Popular, que venía ocupando Jesús Merino desde hacía diez años, a favor también de Juan Vicente Herrera, hasta el momento responsable de la Vicesecretaría para Asuntos Parlamentarios. Con el nombramiento del nuevo Presidente de la Comunidad como Secretario Regional del Partido Popular, acaecido el 18 de junio en el transcurso de la Junta Directiva, parece claro que aquél refuerza su posición en el partido, a la vez que se hace cargo de la solución de algunos conflictos internos surgidos en torno a quienes ocupan, han ocupado o pretenden ocupar los órganos de gobierno de algunas entidades locales de la Comunidad; es el caso del conflicto surgido en la Diputación de Palencia y, por extensión, en el Partido Popular de esta provincia, o el eventual desplazamiento del Partido Socialista de la Alcaldía de Burgos mediante pacto con un concejal tráfuga, o las imputaciones al Alcalde de Ponferrada por unos presuntos abusos sexuales, o las tensiones surgidas en la Diputación de León por los enfrentamientos de su Presidente, del Partido Popular, con sus compañeros bercianos como consecuencia de la posición que aquél mantiene con relación a la Comarca de El Bierzo; en fin, las disputas en el seno del Partido Popular de Zamora, ya convulso por conflictos antiguos, como el originado en el «caso Zamora», del que hemos dado cuenta en anteriores informes, que ha sufrido nuevas tensiones provocadas por la adjudicación de un centro de tratamiento de residuos.

En un tono constructivo, el 16 de noviembre de 2001 se celebró en León una reunión de parlamentarios del Partido Popular en Castilla y León y Asturias integrados en sendas delegaciones presididas respectivamente por el Secretario Regional del Partido en Castilla y León y el Presidente del mismo partido en

Asturias. La reunión tuvo por objeto buscar soluciones a problemas comunes a ambas comunidades, tales como la programación de vuelos conjuntos a ciudades europeas desde el aeropuerto de León, o la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa, que, como se sabe, integra territorios de ambas Regiones y además de Cantabria, o las comunicaciones de Asturias con la Meseta, la consideración del carbón como reserva energética de carácter estratégico, entre otros. La viabilidad de la mayoría de estas iniciativas depende de que sean acogidas por el Gobierno del Principado de Asturias, que en la actualidad no está integrado por miembros del Partido Popular.

El Partido Socialista, después de la renovación habida a lo largo del año 2000, durante el año 2001 puede decirse que sus líderes en Castilla y León han tratado de consolidar una forma de oposición en la línea con lo que mantiene el Secretario General del Partido, D. José Luis Rodríguez Zapatero, y los únicos conflictos que ha tenido que soportar han surgido en municipios bajo su gobierno pero con apoyo en concejales de otros partidos. Ha sido el caso de las divergencias surgidas en el Ayuntamiento de Burgos con los miembros de Tierra Comuna, o en Soria, por la destitución de dos concejales socialistas en su Ayuntamiento al romper la disciplina y votar en contra de la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad; mayor transcendencia pudo haber tenido el conflicto surgido en el Ayuntamiento de Aranda de Duero, gobernado por el Partido Socialista con apoyo de Izquierda Unida, dado que en su solución esta coalición cifró su apoyo al Partido Socialista en todos los municipios de la Comunidad en que éste gobierna mediante pacto con Izquierda Unida.

Por último, una referencia a quien a finales del año 2000 fuera elegido Secretario regional del Partido Socialista, D. Angel Villalba, cuyas responsabilidades se han visto incrementadas, consecuentemente con su nuevo cargo, mediante su designación como Senador por las Cortes de Castilla y León, en sustitución de D. Octavio Granada, que venía ocupando este cargo; la Cámara lo designó en segunda votación, por mayoría simple, con el exclusivo apoyo de los procuradores de su grupo (veintiocho votos a favor, cuarenta y cinco abstenciones, cuatro nulos y uno en blanco), dándose la circunstancia que por vez primera accede al cargo de Senador quien no tiene la condición de Procurador en las Cortes, posibilidad que ha permitido 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.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Procuradores: 83

Presidente: D. Manuel Estella Hoyos

Composición por Grupos Parlamentarios:

*Popular:* 48 Procuradores

*Socialista:* 30 Procuradores

*Mixto:* 5 Procuradores

De los cuales:

*Unión del Pueblo Leonés:* 3

*Izquierda Unida:* 1

*Tierra Comunera:* 1

El escaño dejado por D. Juan José Lucas Jiménez, al ser nombrado Ministro de la Presidencia, fue ocupado por Doña Rosario Caballero Yéboles (Sesión plenaria celebrada el 14 de marzo de 2001).

### Estructura del Gobierno

Presidente: D. Juan José Lucas Jiménez (hasta el 27 de febrero de 2001)

Consejerías:

*Medio Ambiente y Portavoz de la Junta:* D. José Manuel Fernández Santiago (Vicepresidente 1º). Hasta el 19 de marzo de 2001

*Educación y Cultura:* D. Tomás Villanueva Rodríguez (Vicepresidente 2º). Hasta el 19 de marzo de 2001

*Economía y Hacienda:* Doña Isabel Carrasco Lorenzo

*Presidencia y Administración Territorial:* Doña María José Salgueiro Cortiñas. Hasta el 19 de marzo de 2001

*Fomento:* D. José Luis González Vallvé. Hasta el 19 de marzo de 2001

*Agricultura y Ganadería:* D. José Valín Alonso

*Industria, Comercio y Turismo*: D. Juan José Pérez Tabernero. Hasta el 19 de marzo de 2001

*Sanidad y Bienestar Social*: D. Carlos Fernández Carriedo

## Estructura del Gobierno después del cambio de Presidente

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo (A partir del 16 de marzo de 2001)

Consejerías:

*Educación y Cultura y Vicepresidente*: D. Tomás Villanueva Rodríguez (A partir de 19 de marzo de 2001)

*Presidencia y Administración Territorial*: D. Alfonso Fernández Mañueco (A partir del 19 de marzo de 2001)

*Economía y Hacienda*: Doña Isabel Carrasco Lorenzo

*Fomento*: D. José Manuel Fernández Santiago (A partir del 19 de marzo de 2001)

*Agricultura y Ganadería*: D. José Valín Alonso

*Medio Ambiente*: Doña. Silvia Clemente Muncio (A partir del 19 de marzo de 2001)

*Sanidad y Bienestar Social y Portavoz de la Junta*: D. Carlos Fernández Carriedo (A partir del 19 de marzo de 2001)

*Industria, Comercio y Turismo*: D. José Luis González Vallvé (A partir del 19 de marzo de 2001)

## Cambios de Gobierno

El motivado por el cese de D. Juan José Lucas Jiménez al ser nombrado Ministro de la Presidencia (respectivamente, Reales Decretos 206 y 207, de 2001, de 27 de febrero, de cese y nombramiento), al que sustituye D. Juan Vicente Herrera Campo, nombrado Presidente de la Junta de Castilla y León por Real Decreto 280/2001, de 16 de marzo.

Al cambio en la Presidencia del Gobierno le siguen los ceses de los Consejeros de Industria, Comercio y Turismo (D. Juan José Pérez Tabernero) y de Presidencia y Administración Territorial (Doña María José Salgueiro Cortiñas), siendo sustituidos por D. José Luis Fernández Vallvé y por D. Alfonso Fernández Mañueco. El titular de la Consejería de Fomento (D. José Luis Fernández Vallvé) también cesa y es sustituido por D. José Manuel Fernández Santiago, que venía ocupándose de la Consejería de Medio Ambiente; a esta última Consejería accede Doña Silvia Clemente Muncio.

Además de estos cambios, también se llevan a cabo algunos otros en niveles jerárquicos inferiores (Secretarios Generales, Jefes de Gabinete y Directores

Generales) en número de quince, de los cuales diez acceden por primera vez a dichas responsabilidades.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Los días 14 y 15 de marzo se celebró el Debate de Investidura y votación de D. Juan Vicente Herrera Campo como Presidente de la Junta de Castilla y León, de cuyo contenido ya se ha informado ampliamente en otro lugar. Celebrado el debate, la votación del candidato arrojó el siguiente resultado. Votos emitidos: ochenta y tres. Favorables a la propuesta: cuarenta y ocho, procedentes de los Procuradores del Grupo Popular. En contra: treinta y cuatro, procedentes de los Procuradores del Grupo Socialista y del Grupo Mixto (Unión del Pueblo Leonés, tres, e Izquierda Unida, uno). Abstenciones: una, procedente del Grupo Mixto (Tierra Comunera).

### **Mociones de censura y cuestión de confianza**

No ha habido

### **Mociones de reprobación**

No ha habido

### **Debates y resoluciones parlamentarias más importantes**

Debate de investidura del Candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, D. Juan Vicente Herrera Campo, celebrado en sendas sesiones plenarias los días 14 y 15 de marzo de 2001. Tras la intervención del candidato y de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, Socialista, Mixto y Popular, con las réplicas y dúplicas, la votación arrojó el siguiente resultado. Votos emitidos: ochenta y tres. Favorables al Candidato: cuarenta y ocho. En contra: treinta y cuatro. Abstenciones: una (Sesiones Plenarias de los días 14 y 15 de marzo de 2001).

Toma en consideración de la Proposición de Ley Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. El debate y votación de referencia, celebrados el día 26 de febrero de 2001, se hizo coincidir con el Discurso Institucional del Presidente de las Cortes en conmemoración del XVIII Aniversario de la Promulgación del Estatuto de Castilla y León, que siguió a la votación sobre la toma en consideración enunciada, cuyo resultado fue el siguiente: Votos emitidos: ochenta y uno. Votos a favor: setenta y seis. Votos en contra: cinco. Abstenciones ninguna. De este resultado y de las posiciones mantenidas por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, se deduce que la toma en consideración estuvo consensuada sólo por los Grupos Popular y Socialista, lo que explica el voto en contra de los cinco Procuradores integrantes del Grupo Mixto.

Toma en consideración de la Proposición de Ley de supresión de los párrafos cuatro al nueve de la Exposición de Motivos, adición de un nuevo párrafo, modificación del Artículo Unico y supresión del párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las Instituciones de Autogobierno de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto a instancia de los tres Procuradores de la Unión del Pueblo Leonés. La Proposición de Ley de modificación de la Ley de Sedes de las Instituciones de Castilla y León es rechazada por la totalidad de los Procuradores de la Cámara a excepción de los tres proponentes (Sesión Plenaria de 10 de mayo de 2001).

Debate de totalidad del Proyecto de Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Presentado el Proyecto de Ley por parte del Consejero de la Presidencia y Administración Territorial, consumieron sus correspondientes turnos para defender sendas enmiendas a la totalidad el Grupo Socialista y el Grupo Mixto; en contra de dichas enmiendas agotó su turno el Grupo Popular. Sometidas a votación ambas enmiendas fueron rechazadas conjuntamente por veintinueve votos a favor y cuarenta y tres en contra, con la consiguiente continuación del trámite parlamentario.

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la elaboración inmediata de un Plan Nacional de Lucha contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina. La proposición contenía un total de doce medidas, unas para que fueran adoptadas por la propia Junta de Castilla y León y otras para su adopción por el Gobierno de la Nación. Sobre la base de que las medidas solicitadas ya se habían tomado, incluso más, por la Administración autonómica y la estatal, la proposición fue rechazada por cuarenta y cinco votos en contra y treinta y dos a favor (Sesión Plenaria del 8 de febrero de 2001).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular de apoyo al Plan Hidrológico Nacional, aprobada por cuarenta y seis votos a favor y treinta en contra. En la misma sesión fue debatida otra Proposición No de Ley también en relación con el Plan Hidrológico Nacional, a instancia del Grupo Parlamentario Socialista y con objeto de manifestar el desacuerdo de la Cámara con su contenido; esta última proposición fue rechazada por treinta y un votos a favor y cincuenta en contra (Sesión Plenaria de 18 de abril de 2001).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a las actuaciones de la Junta en el proceso de elaboración de la regulación relativa a exposición de los ciudadanos a emisiones radioeléctricas procedentes de sistemas radiantes. Después del turno en contra mantenido por el Grupo Popular y la fijación de posiciones de un Procurador de la Unión del Pueblo Leonés, la Proposición No de Ley fue rechazada por veinticinco votos a favor, cuarenta y tres en contra y tres abstenciones (Sesión Plenaria de 10 de mayo de 2001).

Proposición No de Ley presentada por el Procurador de Izquierda Unida (Grupo Mixto) instando el rechazo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria por considerar que invade la competencia autonómica en materia presupuestaria; en su enmienda se adhiere a la proposición el Grupo Parlamentario

Socialista con el rechazo del Grupo Parlamentario Popular. La Proposición No de Ley con la enmienda introducida fue desestimada por la Cámara por veinticinco votos a favor, cuarenta y tres en contra y tres abstenciones (Sesión Plenaria de 10 de mayo de 2001).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista instando del Gobierno de la Nación las compensaciones económicas por los desequilibrios ocasionados por la situación limítrofe con la Comunidad Autónoma del País Vasco, como consecuencia de la autonomía normativa y los distintos niveles competenciales; el fundamento de la proposición no de ley radicó en las compensaciones que, se dijo, iba a recibir la Comunidad Autónoma de La Rioja del Gobierno de la Nación como consecuencia de los denominados perjuicios derivados de la fiscalidad vasca y navarra; la proposición fue rechazada por veintisiete votos a favor, cuarenta y siete en contra, sin abstenciones. En la misma sesión, el Grupo Parlamentario Popular presentó otra Proposición No de Ley solicitando del Gobierno de la Nación beneficios fiscales a empresas situadas en territorios limítrofes con otros de trato fiscal más favorable; la proposición no de ley fue aprobada con el voto en contra del Procurador de Izquierda Unida, por cincuenta y dos votos a favor; intervino para explicar su voto a favor un Procurador del Grupo Parlamentario Socialista (Sesión Plenaria de 4 de octubre de 2001).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la elaboración de un Plan de Promoción y Mejora de la Actividad Investigadora de Castilla y León. La proposición debatida pretendía instar al Gobierno de la Nación a que sometiera a régimen laboral a los becarios, y, además, a que la Junta de Castilla y León elabore un Plan de Promoción y Mejora de la Actividad Investigadora. Después de las intervenciones del proponente y de los turnos en contra del representante del Grupo Popular y, para fijar su posición, del Procurador de Tierra Comunera –Grupo Mixto–, se llevó a cabo la votación, mediante la que la proposición no de ley fue rechazada por veintiséis votos a favor y cuarenta y dos en contra (Sesión Plenaria de 8 de noviembre de 2001).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la política en materia de Administración Local y de consecución de un Pacto local, consecuencia de la interpelación formulada por dicho Grupo Parlamentario con anterioridad. La moción, integrada por diez cuestiones sobre las que, a juicio del Grupo Parlamentario proponente, debería iniciarse un debate (entre otras, la financiación de las Corporaciones locales, el incremento de sus recursos, la ampliación de competencias de estas corporaciones...), fue rechazada formalmente por cuarenta y cuatro votos en contra y treinta y cuatro a favor, si bien quienes intervinieron en nombre de los restantes Grupos Parlamentarios no se manifestaron absolutamente en contra del contenido de la moción, toda vez que el Pacto local en Castilla y León está siendo objeto de debate en otras instancias ajenas al Parlamento Regional (Sesión Plenaria celebrada el día 8 de febrero de 2001).

Moción presentada por el Grupo Mixto –Procurador de Izquierda Unida– en relación con la Cuenca Hidrográfica del Duero, consecuencia de la interpelación formulada con anterioridad por el mismo Procurador; en la misma sesión, a continuación, el Grupo Socialista presenta otra moción relativa a política general en relación con la gestión de aguas públicas en Castilla y León, consecuencia tam-

bién de otra interpelación formulada en su día por el mismo Grupo Parlamentario. En ambos casos, el hilo conductor de las mociones presentadas estuvo constituido por la reivindicación de mayor protagonismo de la Comunidad en la gestión de las aguas de la Cuenca del Duero. Por el Grupo Popular, su representante se opuso a las mociones sobre la base del ya firmado Protocolo General de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Castilla y León para la gestión de las aguas del Duero, a cuyo desarrollo y cumplimiento se está procediendo. Ambas mociones fueron rechazadas en votaciones separadas por veintisiete votos a favor y cuarenta y tres en contra, sin abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el día 6 de junio de 2001).

Moción presentada por los tres Procuradores de la Unión del Pueblo Leonés, integrados en el Grupo Mixto, relativa a la política general sobre financiación, construcción, gestión, régimen de acceso y coste de plaza en residencias de tercera edad, consecuencia de la interpelación formulada por dichos Procuradores. La moción tiene su fundamento en la polémica surgida por la aprobación del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas de los centros residenciales para personas mayores, dependientes de la Comunidad de Castilla y León; en particular, a causa de las previsiones relativas a la financiación de los costes imputables a los residentes con cargo a sus pensiones o sus patrimonios. Después de celebrado el debate, se llevó a cabo la votación sobre la moción presentada, siendo rechazada por cuatro votos a favor de la misma, cuarenta en contra y veintidós abstenciones (Sesión celebrada el 8 de noviembre de 2001).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Procurador de Izquierda Unida, integrado en el Grupo Mixto, relativa a política general sobre financiación autonómica; seguidamente el Grupo Parlamentario Socialista formuló otra interpelación relativa a la posición de la Junta de Castilla y León sobre el nuevo sistema de financiación autonómica. A sendas interpelaciones dio respuesta la Consejera de Economía y Hacienda de la Comunidad manifestando las posiciones que en los contactos habidos con el Ministerio de Hacienda se han venido manteniendo a la vista de la futura negociación en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera (Sesión Plenaria del día 17 de abril de 2001).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general de vivienda. El diagnóstico presentado por la Procuradora interpelante fue negativo, fundamentalmente sobre la base del incumplimiento del Plan Cuatrienal de Viviendas que el Gobierno central tenía pactado con la Comunidad Autónoma; frente a este diagnóstico, el Consejero de Fomento en sus intervenciones resaltó el claro avance que se había venido produciendo en los últimos años en Castilla y León en lo que se refiere a la satisfacción del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, poniendo además de relieve la importancia que va a tener la aprobación y ejecución de un Plan Director de Vivienda y Suelo para Castilla y León para los próximos años 2002 a 2005. Por parte de los Grupos Parlamentarios, solamente el Popular fijó su posición con relación a la interpelación, y el Mixto renunció a su turno (Sesión Plenaria celebrada el día 27 de junio de 2001).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Mixto

–Procurador de Izquierda Unida–, relativa a política general sobre la minería en Castilla y León. La intervención del interpelante tuvo dos frentes: el mantenimiento de las ayudas al carbón más allá de julio del año 2002, y el creciente desarrollo y, por tanto, la necesaria ordenación de la explotación de pizarra en Zamora y, sobre todo, en León. Intervinieron, para contestar, el Consejero de Industria, Comercio y Turismo, y para fijar posiciones agotaron su turno el Grupo Socialista y el Grupo Popular; del debate se desprende la confianza en el mantenimiento de los mecanismos de ayuda a la producción de carbón que permita la consideración de este mineral como una reserva estratégica no sólo en España, sino también en Europa (Sesión Plenaria celebrada el día 27 de junio de 2001).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a Política General en relación con los medios de comunicación públicos de la Comunidad Autónoma. El representante socialista aprovechó su turno para denunciar lo que consideró la falta de imparcialidad en que venía incurriendo en el tratamiento de las noticias Radiotelevisión Española en Castilla y León; los representantes de los tres partidos políticos integrados en el Grupo Mixto también agotaron su turno para demandar un canal propio para la televisión regional y para criticar la falta de objetividad en la labor informativa. Por el Grupo Popular, su representante rechazó las acusaciones e incidió en la importancia del reciente convenio entre la Comunidad y Radiotelevisión Española y otros convenios (Telemadrid...) para ampliar la información sobre Castilla y León; en la misma línea se pronunció el Sr. Consejero de Sanidad y Bienestar Social y Portavoz de la Junta (Sesión Plenaria celebrada el día 6 de junio de 2001).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política de inmigración en Castilla y León. Además de la interpelación, intervienen sendos procuradores por el Grupo Mixto y Popular y por la Junta de Castilla y León su Portavoz y Consejero de Sanidad y Bienestar Social. En sus respuestas, el Consejero concernido alude al Plan Regional de Acción Frente a la Exclusión Social y a sus ocho líneas de actuación, así como a la Mesa constituida con los agentes económicos y sociales para tratar esta materia (sesión plenaria de 3 de octubre de 2001).

Pregunta oral formulada a la Junta de Castilla y León por el Procurador de Tierra Comunera (Grupo Mixto) sobre las previsiones de sustituir a D. Jesús Mañueco como Senador representante de las Cortes de Castilla y León al haber percibido determinada cantidad en concepto de gastos de representación sin necesidad de justificar conforme a un Reglamento aprobado por la Diputación Provincial de Palencia parcialmente anulado por el Tribunal Supremo. Le contesta el Sr. Vicepresidente y Consejero de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León remitiéndose a las normas de designación de Senadores por la Cámara autonómica (Sesión Plenaria celebrada el día 9 de mayo de 2001).

Pregunta oral formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Socialista relativa al ofrecimiento de dinero público a Diputados tránsfugas en la Diputación de Palencia. Como respuesta a esta pregunta, el Consejero de Presidencia y Administración Territorial se remitió a la eventual depuración de responsabilidades penales si las hubiere. (Sesión Plenaria celebrada el día 27 de junio de 2001).

Pregunta oral realizada por el Grupo Mixto –Procurador de Tierra Comuna– a la Junta de Castilla y León relativa a compensación a las zonas limítrofes por el impacto de los incentivos fiscales vascos. En la pregunta se mantenía que la Comunidad de La Rioja se iba a beneficiar de ciertas inversiones procedentes de la Administración estatal para compensar los perjuicios derivados de las llamadas «vacaciones fiscales», inversión que la Consejera de Economía y Hacienda de Castilla y León manifestó en su contestación que no le constaba, sin perjuicio de que la Junta siguiera manteniendo los recursos interpuestos frente a las normas dictadas por las Diputaciones Forales de eventual incidencia negativa en la implantación o permanencia de empresas en el territorio de Castilla y León (Sesión Plenaria celebrada el día 27 de junio de 2001). A finales de año, en sesión del Senado celebrada el 19 de diciembre, el Ministro de Hacienda reconoció la firma de un convenio con la Comunidad Autónoma de La Rioja con objeto de compensar a esta Comunidad del agravio fiscal que sufre al ser limítrofe con Territorios Forales del País Vasco, convenio que, según afirmó el Ministro, se enmarca en lo previsto en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Pregunta oral formulada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la postura de la Junta de Castilla y León en relación con el Proyecto de Ley Orgánica de Universidades. Contesta el Consejero de Educación y Cultura manifestando su apoyo al contenido del Proyecto de Ley Orgánica de Universidades (Sesión Plenaria celebrada el 7 de noviembre de 2001).

### **Reformas del Reglamento Parlamentario**

No ha habido

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

No ha habido

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

Aún no han sido aprobadas las leyes reguladoras de los Consejos Consultivo y de Cuentas de Castilla y León.

*Procurador del Común.* En la primera sesión plenaria celebrada en el segundo período de sesiones, el 18 de septiembre de 2001, el Procurador del Común de Castilla y León presentó ante las Cortes el Informe anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2000. Su labor fue valorada positivamente por los Grupos Parlamentarios en sus intervenciones; además, la sesión también sirvió para ratificar expresamente su voluntad de proceder a la reforma de la ley reguladora de la Institución (Ley 2/1994, de 9 de marzo) propuesta por su titular; en particular, el alcance de la reforma afectaría a tres aspectos de su actual ley: ampliación de la capacidad supervisora del Procurador del Común sobre la acti-

vidad de las Entidades locales en todo aquello que se refiera a materias en que la Comunidad Autónoma de Castilla y León esté habilitada por su Estatuto de Autonomía; la fijación de plazos preceptivos para que la Administración destinataria de la queja formulada emita el informe correspondiente; y, por último, imponer a las Administraciones la obligación de contestar a las resoluciones que les afecten adoptadas por el Procurador del Común; la reforma en cuestión ya se ha llevado a cabo, según se ha dejado constancia en otro lugar de este informe, mediante la Ley 11/2001, de 22 de noviembre. El número de quejas recibidas a lo largo del año 2001 fue de 2360, lo que ha supuesto una disminución de más de 150 en relación con el año anterior; de ellas, el mayor número de quejas presentadas se realizó en León (633), seguida de Valladolid (298) y de Burgos (273), y el menor número procedió de Soria (113); en términos relativos fueron León y Segovia las provincias en que se presentaron más quejas (13 por 10.000 habitantes); Valladolid sigue siendo la provincia de la Comunidad en que porcentualmente se presentan menos quejas (6 por 10.000 habitantes en 2001). Por materias, el urbanismo ha sido la materia en que se han efectuado más quejas (445), seguida de la función pública y tráfico (433); ya a cierta distancia, se sitúa trabajo y servicios sociales (251) y medio ambiente y actividades clasificadas (238).

*Consejo Económico y Social.* La situación de interinidad en la Presidencia en que funcionó el Consejo Económico y Social de Castilla y León durante el año 2000 finalizó, precisamente, con el inicio del año 2001. En efecto, a principios de este año se da por cerrada la crisis en la Institución mediante el acuerdo a que llegaron la Junta de Castilla y León, los sindicatos y la patronal para que fuera nombrado Presidente del Consejo Económico y Social D. Raimundo Torío Lorenzana, a quien los tres sectores valoraron positivamente la labor desempeñada durante años al frente de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla y León; formalmente fue propuesto por treinta y cuatro de los treinta y seis Consejeros, con su abstención y la de otro Consejero. De la actividad del Consejo Económico y Social destaca la redacción de la Memoria referida al año 2000, que fue entregada al Presidente del Gobierno de la Comunidad el 26 de febrero de 2001 y de la que nos hacemos eco de la desigual acogida por la Administración autonómica de las propuestas elevadas por el Consejo Económico y Social en los informes previos a las leyes y decretos autonómicos aprobados durante el año 2000 (v.gr. Ley de Estadística, Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, Decreto de Creación del Consejo Escolar, Decreto sobre el régimen de las empresas distribuidoras de gases combustibles, Decreto de Horarios Comerciales...). También tiene especial interés el Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León preparado por el Consejo Económico y Social y hecho público en julio de 2001; de él interesa señalar la amplia tasa de desempleo femenino detectada en la Comunidad, para cuya reducción el informe considera necesario la adopción de medidas de apoyo a la familia con el fin de conciliar la vida familiar y laboral, o la necesidad de fomentar la formación profesional y la conveniencia de aprovechar los servicios sociales como un yacimiento de empleo; finalmente, el informe también mantiene la escasa inversión regional en I + D. Además de las señaladas, como actividades realizadas a lo largo del año 2001 por esta Institución, cabe indicar el informe realizado a iniciativa propia sobre la incidencia de la Encefalopatía Espongiforme Bovina en Castilla

y León, y los informes previos sobre varios proyectos de ley o de decreto, entre los que destacamos los informes evacuados sobre los Proyectos de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, de Fundaciones y de Cooperativas; entre los informes previos sobre proyectos de decretos, el relativo al desarrollo de la Ley de Cajas de Ahorro, el relativo a la instalación de infraestructuras de radiocomunicación y, finalmente, el informe previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León.

## CASTILLA-LA MANCHA

*Eduardo Espín Templado*

### Actividad normativa

Las Cortes regionales han aprobado en el 2001 un total de 16 leyes, un número algo más elevado que los últimos años; el dato numérico, por lo demás, es irrelevante en gran medida, puesto que, como todos los años, algunas de estas leyes son puramente coyunturales y no suponen una innovación normativa de interés, sin perjuicio de la trascendencia política o económica que puedan tener en algún caso. De estas leyes, hay seis de carácter institucional o relativas a la Administración regional. De ellas, tres propiamente institucionales: la que crea el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, la de creación del Instituto de Finanzas y la de reforma del Ente de la Radio Televisión regional, de mera técnica legislativa. Las otras tres leyes se dedican a la selección de personal y la provisión de puestos de trabajo (la 7/2001 y la 12/2001), y la tercera adecua los procedimientos administrativos a la legislación básica estatal.

Las leyes relativas a la ordenación de la vida económica y social son numerosas (ocho) y se refieren a ámbitos variados. La de más relevancia es la que se refiere a la prevención de los malos tratos a mujeres (5/2001); además se aprobaron la de creación de los servicios oficiales farmacéuticos (11/2001), la que regula las instalaciones de radiocomunicación (8/2001) y la de parques arqueológicos (4/2001). Se han creado tres nuevos Colegios profesionales (Leyes 3, 9 y 13/2001). En el ámbito educativo, se aprobó la Ley de creación del Consejo de Formación Profesional (1/2001). Finalmente, en materia financiera, se aprobaron dos leyes, la presupuestaria (14/2001) y una de aprobación de crédito extraordinario con motivo de lucha contra la epidemia de las vacas locas (2/2001).

Como rasgo general merece la pena resaltar dos cosas. Por un lado, se ha dado en este año un paso más en la configuración institucional de la Comunidad, con la creación del Defensor del Pueblo y el Instituto de Finanzas. Por otro, un año más prosigue la continua creación de Consejos consultivos de carácter representativo y/o coordinador en distintos ámbitos. Así, pueden mencionarse entre los de carácter administrativo coordinador la Comisión Regional de Calidad Alimentaria (Decreto 97/2001) y entre los que aúnan el carácter administrativo con el representativo el Consejo de Formación Profesional, creado éste con un perfil superior, puesto que ha sido creado mediante ley (Ley 1/2001).

### *Normas institucionales*

*Defensor del Pueblo.* La última Ley del 2001 es la 16/2001, del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha. Con ella se completa el entramado institucional autonómico en lo que respecta a los principales órganos de asesoramiento y control que se han ido generalizando en todas las Comunidades Autónomas (consejos consultivos, consejos económicos y sociales, órganos de control de cuentas y defensores del pueblo). En este sentido, no se trata de ninguna novedad por parte de la Comunidad Autónoma, que a diferencia de alguna otra, no le otorgó rango estatutario a la figura ni ha tenido prisa por crearla. Sin embargo, la Ley no se ha limitado a regular la figura en términos más o menos rutinarios, sino que ha servido para reflejar alguna de las preocupaciones de la política regional, como lo ha sido en el 2001 la lucha contra el maltrato familiar. Así la Ley, si bien configura al Defensor en la línea tradicional de una institución unipersonal que tiene como misión la protección de los derechos de los ciudadanos en relación con la actividad de la Administración autonómica, también aporta alguna novedad.

En efecto, la Ley estructura directamente la institución con detenimiento, sin dejar apenas margen para el reglamento, y prevé dos adjuntías y seis oficinas; a través de esta estructura se reflejan alguna de las prioridades que ha imprimido Bono a su política. Una de las adjuntías se denomina de la Igualdad, tiene como misión la vigilancia de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género y se encarga de la oficina de los derechos de la mujer. Las restantes oficinas son las dedicadas a los derechos del menor, de los inmigrantes, de los usuarios del sistema sanitario, del derecho a la educación y de asuntos generales.

También puede destacarse que se le encomienda al Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha no solamente la protección de los derechos de los ciudadanos, sino también la tutela del ordenamiento propio y del Estatuto de Autonomía, pudiendo instar, por ejemplo, al Gobierno y a la Asamblea regional, la interposición de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos de competencias.

Finalmente, cabe recordar que la Ley se aprobó con los solos votos socialistas, al no ser aceptadas las dos exigencias formuladas por el PP por boca de su líder regional Agustín Conde, la elección del Defensor en todo caso por mayoría de tres quintos (la Ley requiere esta mayoría pero admite que tras tres votaciones o el transcurso de dos meses, baste la mayoría absoluta) y que el candidato no haya ocupado ningún puesto político en los últimos cinco años.

*Otros órganos institucionales.* La Ley 15/2001 crea el Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, como un instrumento al servicio de la política financiera de la Junta. Se configura como una sociedad de derecho privado con capital social mayoritariamente de la propia Junta, y sus funciones incluyen desde la coordinación y control de la actividad financiera de la Junta o el asesoramiento en la materia, hasta la prestación de servicios como tesorería, gestión financiera o explotación de infraestructuras.

Por último, la Ley 6/2001 se limita a revisar la Ley de Creación del Ente Público de RTV de Castilla-La Mancha (3/2000) en un punto aparentemente trivial, como es la previsión del texto original de la Ley de la válida constitución

del Consejo de Administración en segunda convocatoria con un quorum inferior al de la primera. La subsanación no era, sin embargo, por un prurito de corrección técnica, sino motivada porque dicha imprevisión había originado serios problemas para el funcionamiento del citado órgano por la incomparecencia de los vocales designados por el Partido Popular debido a discrepancias de carácter político.

*Estructura de la Administración, procedimiento administrativo y función pública.* El cambio de Gobierno regional efectuado por el Presidente en febrero supuso la reorganización del mismo (que comentamos luego en el epígrafe relativo a la actualidad política), que se plasmó en el correspondiente decreto de *reestructuración de la Administración regional* (Decreto 13/2001). En esta ocasión, además, casi todos los Consejeros aprovecharon la ocasión para reorganizar su Departamento, lo que originó una cascada de decretos: 20/2001 (Presidencia), 24/2001 (Educación y Cultura), 25/2001 (Bienestar Social), 28/2001 (Administraciones Públicas), 30/2001 (Ciencia y Tecnología), 74/2001 (Obras Públicas), 76/2001 (Industria y Trabajo) y 123/2001 (Sanidad).

En relación con el *procedimiento administrativo*, se aprobó la Ley 10/2001, de Adecuación de Procedimientos Administrativos, para adaptarla a la Ley estatal 4/1999, que había modificado la Ley 30/1992 (que en su momento había sido adaptada al ordenamiento regional por el Decreto 182/1993). La Ley incorpora un anexo en el que se enumeran los procedimientos administrativos, sus plazos de resolución y el efecto del silencio administrativo. Se aprovecha la ley para otorgar rango legal a la cesión de determinados ficheros de datos de carácter personal.

Podemos señalar aquí también la regulación por decreto de dos registros públicos que tienen por objeto la agilización y transparencia de determinados procedimientos administrativos: el Decreto 213/2001, que regula el registro de contratos, creado por la Ley de Presupuestos para 1995 y regulado por decreto en 1996, y el 214/2001, que crea el registro de licitadores.

Además se han aprobado dos leyes relativas a la *selección de personal* por parte de la Administración autonómica. Por un lado, la Ley 7/2001, de Selección de Personal y Provisión de Puestos de Trabajo cubre con carácter general la selección de personal tanto funcionario como laboral por parte de la Administración autonómica. Respecto a los funcionarios regula asimismo la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo. Por otro lado, la Ley 12/2001, regula de forma específica el acceso a la función pública de las personas con discapacidad, creando una serie de turnos específicos a los que solo pueden concurrir las personas afectadas.

### *Normas sobre la actividad social y económica*

*Prevención de maltrato familiar.* Sin duda la ley políticamente más significativa aprobada en el 2001 es la 5/2001, de Prevención de Malos Tratos y de Protección de a las Mujeres Maltratadas. En el debate del Estado de la Región celebrado en octubre del 2000 Bono planteó el grave problema del maltrato a las mujeres en el ámbito familiar, proponiendo la necesidad de que los poderes

públicos adoptaran medidas al respecto. Dicha referencia desencadenó una intensa polémica, que trascendió el ámbito castellano-manchego, motivada por la acusación de inconstitucionalidad que se lanzó frente a alguna de las medidas que se asociaron a la propuesta de Bono de promover la repulsa social al maltrato a las mujeres en el ámbito familiar. En particular, se tachó de inconstitucional la supuesta «lista» pública de maltratadores con la que los medios de comunicación tradujeron la genérica propuesta de Bono en el debate parlamentario de instigar el rechazo social de los maltratadores.

La propuesta inicial se concretó en la Ley 5/2001 cuyo texto final, efectivamente, recoge la publicidad sobre los hechos de maltrato, pero no en el sentido de una publicidad directa ante la opinión pública de una lista de nombres, sino en términos de información a las Cortes regionales sobre las actuaciones de los poderes públicos y sobre las sentencias firmes –aunque el informe se haga público, según prevé el art. 7.2 de la Ley–, que por su tenor no parecen suscitar serias dudas de inconstitucionalidad. La Ley adopta además visibles precauciones para evitar los riesgos de inconstitucionalidad por dicha publicidad y por el posible almacenamiento en bases automatizadas de los datos sobre maltratadores. Así, la Disposición Adicional prohíbe la inclusión de tales datos en ficheros automatizados, así como su tratamiento o cesión en los términos previstos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, insistiendo en la –por lo demás obvia– necesidad de respetar las previsiones de esta Ley.

De hecho, frente a lo que inicialmente se había asegurado tanto en el debate público como en el parlamentario, la oposición regional del Partido Popular no promovió la impugnación de la Ley ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno o la mayoría parlamentaria nacional.

*Sanidad y farmacia.* La Ley 11/2001, de los Servicios Oficiales Farmacéuticos, crea estos servicios dentro del proceso de reestructuración del sector. En efecto, al haberse establecido la incompatibilidad de los titulares de farmacias para ejercer determinadas funciones públicas de control, se hacía necesario crear este servicio oficial, al que se le atribuyen determinadas funciones de vigilancia y control sanitario en numerosos campos, como abastecimiento de aguas, aguas de recreo, evacuación de aguas residuales, residuos tóxicos urbanos, etc.

En materia de salud pública en general, ha habido también una abundante actividad reglamentaria. Así se ha creado el Instituto de Ciencias de la Salud de Castilla-La Mancha (Decreto 189/2001); se creó el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, para la mejora de la seguridad y la salud en el ámbito de la administración pública (Decreto 198/2001). En otros campos, se aprobó el Plan regional de residuos peligrosos (Decreto 158/2001), y se han regulado los laboratorios de análisis clínicos (Decreto 117/2001).

En materia de prevención alimentaria se han aprobado también varios reglamentos. El Decreto 97/2001 ha creado la Comisión Regional de Calidad y Seguridad Alimentaria. En este ámbito y en relación con la ganadería se aprobaron varios decretos: uno sobre medidas extraordinarias para la prevención de la encefalopatía espongiiforme bovina, comúnmente denominada «mal de las vacas locas» (Decreto 22/2001); y otro sobre constitución de agrupaciones de defensa

sanitaria-ganadera (Decreto 172/2001). Finalmente, se ha aprobado el Decreto 173/2001, por el que se regula la autorización de veterinarios para la certificación de los requerimientos exigidos por la normativa veterinaria.

*Telecomunicaciones.* También tiene interés, teniendo en cuenta sobre todo la preocupación social que recientemente despiertan las instalaciones de telecomunicación por sus posibles implicaciones para la salud, la Ley 8/2001, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación, que regula las condiciones y requisitos de dichas instalaciones.

*Educación y cultura.* En materia educativa, se aprobó la Ley 1/2001, de creación del Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha, órgano de participación institucional y social en materia de formación profesional. Como se ha señalado, el Consejo de Formación Profesional se incorpora a los numerosos consejos de participación creados por la Junta de Comunidades en todos los campos. También se dictó en relación con el personal docente el Decreto 23/2001, sobre selección de funcionarios docentes interinos, rectificado poco después por el 170/2001.

Por otra parte, en materia de patrimonio histórico se ha aprobado la Ley de Parques Arqueológicos (4/2001), que regula la materia al objeto de proteger los yacimientos arqueológicos de la Región y favorecer la difusión del patrimonio histórico, además de procurar el desarrollo sostenible del entorno de los yacimientos.

*Medio Ambiente.* En esta materia se aprobó el reglamento de ejecución de la Ley 11/2000, del Impuesto sobre Actividades que inciden en el medio ambiente (Decreto 169/2001). Además hay que reseñar el 199/2001, por el que se amplía el Catálogo de Hábitats de Protección especial y el Decreto 200/2001, por el que se modifica el Catálogo Regional de Especies Amenazadas.

*Colegios Profesionales.* Finalmente, hay que mencionar las tres leyes de creación de otros tantos colegios profesionales de ámbito regional, el de Fisioterapeutas (Ley 3/2001), el de Logopedas (Ley 9/2001) y el de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias (Ley 13/2001). Puede mencionarse también la constitución del Consejo Regional de Agentes Comerciales (Decreto 26/2001), en el que se integran los Colegios Profesionales de Toledo, Cuenca, Albacete y Ciudad Real, quedando para su posible incorporación voluntaria futura el de Guadalajara.

*Otras materias.* Como otras normas de interés pueden citarse en *urbanismo* el Decreto 211/2001, sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda, y en *turismo* el Decreto 205/2001, sobre Régimen de Precios y Reservas en los Establecimientos Turísticos.

#### *Normas de carácter tributario, financiero o económico*

Además de la ya mencionada Ley 15/2001, de creación del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, en esta materia sólo hay que reseñar la Ley 14/2001, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades para el 2002 y la Ley 2/2001, sobre aprobación de un crédito extraordinario para atender los

gastos necesarios del Plan coordinado de lucha contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina.

En cuanto a la Ley de Presupuestos es aprovechada para modificar artículos de leyes sustantivas, aunque en este caso de carácter tributario o financiero. Así se modifican varios artículos de la Ley 6/1997, de Hacienda de Castilla-La Mancha, y preceptos aislados de las Leyes 11/2000, del Impuesto sobre Actividades que inciden en el Medio Ambiente; de la Ley de Presupuestos para 1999; de la Ley 2/1994, del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (modificada por la 8/1997); de la Ley 4/1997, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha. Finalmente, también se otorga al Gobierno regional una delegación legislativa para elaborar un texto refundido de la citada Ley 6/1997, de Hacienda, con las disposiciones legales posteriores sobre la materia.

## Conflictividad jurídica

### *Conflictividad ante la jurisdicción ordinaria*

Por un año más, la jurisdicción ordinaria se ha tenido que pronunciar sobre las oposiciones a funcionarios, con una larga trayectoria de impugnaciones y anulación de convocatorias por apreciar los tribunales alguna irregularidad en los baremos o su aplicación. En el fondo, al igual que en otras Comunidades Autónomas, el problema ha residido, por lo general, en el intento de otorgar el máximo peso posible a quienes han desarrollado funciones de forma interina en la propia Administración convocante.

Las oposiciones a funcionarios de la Junta convocadas en 1999 habían quedado paralizadas desde que una de ellas había sido anulada por el Tribunal Superior de Justicia regional por puntuar excesivamente el haber trabajado interinamente en la Administración autonómica, ya que a raíz de dicha resolución judicial la Junta había iniciado una revisión de oficio de todas las oposiciones convocadas. Como consecuencia de esta revisión la Junta comunicó en febrero su intención de proceder a una nueva convocatoria de las plazas del Cuerpo Superior y del Cuerpo Técnico de la Junta, rebajando el valor de la experiencia en el conjunto de las pruebas y otorgando el mismo peso a la experiencia adquirida en la Administración de la Junta y en otras Administraciones públicas.

En relación con la convocatoria a otros cuerpos (Auxiliares, Administrativos y Guardas Forestales) también pendientes desde 1999, cuyas pruebas habían llegado a comenzar, la Consejería de Administraciones Públicas adoptó el criterio contrario, anulando la fase de concurso y convalidando los exámenes ya realizados. A la vez que se adoptada dicho criterio, el Tribunal Superior de Justicia volvió a anular en marzo el resultado de otras oposiciones a ordenanzas celebradas en 1999, obligando a baremar de nuevo los resultados de una de las pruebas.

Por el contrario, en otra cuestión de litigioso pasado, como lo es la farmacéutica, el Tribunal Supremo rectificó en casación una sentencia del Tribunal Superior de Justicia, ratificando la adjudicación de 297 nuevas oficinas de farmacia efectuada en julio. Así pues, en este campo la Junta ha ido lentamente abrien-

do camino a la reordenación del sector iniciada en 1996, con la Ley 4/1995, de Ordenación de los Servicios Farmacéuticos –luego reformada por la Ley 10/2000 en aspectos importantes, precisamente relativos a la adjudicación de oficinas de farmacia–, que se ha enfrentado a numerosos problemas de aplicación como consecuencia de los continuos recursos planteados por el sector, cuyos intereses han sido fuertemente afectados por la apertura del mismo a su concepción como servicio público y la consiguiente restricción de las facultades de los titulares.

### *Conflictividad constitucional*

Por parte estatal, el Gobierno central interpuso recurso de inconstitucionalidad contra algunos preceptos de la Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el Medio Ambiente. El Tribunal Constitucional suspendió la vigencia de los artículos impugnados a instancia del Gobierno, en aplicación de lo dispuesto en el art. 161.2 CE (levantado por Auto de 18 de septiembre). El Gobierno fundamentó su recurso en la supuesta doble imposición que dicho tributo ocasionaba en relación con impuestos estatales. En cualquier caso, el Gobierno central impugnó exclusivamente el impuesto establecido sobre la contaminación originada por centrales nucleares, no así la causada por las centrales térmicas convencionales, también gravada por la Junta gallega presidida por Fraga.

Por parte autonómica, el Gobierno regional impugnó los artículos 79 a 83, 85 y 86, así como las correspondientes partidas presupuestarias de las secciones 32 y 33, de la Ley 13/2000, de Presupuestos del Estado para el 2001. En este caso, la razón de este recurso se encuentra en la oposición que desde 1997 ha manifestado la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha al sistema de financiación autonómica establecido por Aznar al llegar al poder, lo que ha llevado al Gobierno regional a impugnar desde entonces la plasmación presupuestaria de dicho sistema. Siguen pendientes ante el TC todos estos recursos sucesivos, que son coincidentes con otros análogos presentados por las Comunidades Autónomas de Extremadura y Andalucía, también con Gobiernos socialistas. Cabe preguntarse si se producirá el desistimiento en estos recursos al haberse llegado a un acuerdo sobre financiación que incluye la compensación por las cantidades dejadas de percibir al haber quedado fuera del sistema vigente hasta el momento (*vide infra*).

Por otra parte, el Consejo de Gobierno también impugnó, junto con las demás Comunidades Autónomas socialistas, la modificación de la Ley de Extranjería (LO 8/2000 de reforma de la LO 4/2000), por razones más ideológicas y de fondo que competenciales, aunque, como es sabido, ello no es óbice a que se acepte que pueda afectar al ámbito propio de la autonomía regional, entendida como ámbito de intereses de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el Gobierno regional planteo también un conflicto positivo de competencias contra el R. Decreto 117/2001, de 9 de febrero, sobre normativa básica de fomento de inversiones en materia de transformación y comercialización de productos agrícolas, silvícolas y de alimentación.

## Actividad política e institucional

### *Política autonómica*

*Actualidad política.* De forma paralela a lo sucedido el año pasado hay que destacar como uno de los ejes de la actualidad política e institucional en la Región las consecuencias del Congreso federal del PSOE en el que Rodríguez Zapatero logró la secretaría general frente a Bono. Tras la sorpresa por un resultado inesperado, el Gobierno regional trató en la última parte del 2000 de transmitir una sensación de continuidad y de normalidad. Sin embargo, ha sido ya en el pasado año 2001 cuando se han producido algunas consecuencias, entre las que destaca la remodelación del Consejo de Gobierno con la que Bono retoma la dirección inmediata de la política regional y a la que nos referimos a continuación.

Por lo demás, las relaciones Gobierno-oposición del PP han ido adquiriendo progresivamente una tensión más elevada, algo natural conforme avanza la legislatura. Frente a la relativa mejora que se produce en el último tramo del 2000, a lo largo del 2001 se fueron multiplicando los motivos de discrepancia y enfrentamiento, de tal forma que el año termina en una situación de franco enfrentamiento, preludio del año preelectoral que será el 2002. Por otra parte, se observa en el juego político entre Gobierno y PP un continuo entrelazamiento de sus posiciones con las respectivas direcciones nacionales en Madrid. El desenlace del Congreso federal del PSOE ha dado pie no solamente a que el Gobierno regional juegue con hacer oposición al Gobierno Aznar, sino también a que el PP haya tratado continuamente de resaltar discrepancias o enfrentamientos, reales o ficticios, entre Bono y el nuevo líder del socialismo español, Rodríguez Zapatero. Los concretos motivos de enfrentamiento pueden verse en el análisis de los temas que han marcado la actividad institucional en Castilla-La Mancha: el debate sobre el maltrato familiar, el Plan Hidrológico Nacional, etc.

*Relaciones de Bono-Ejecutiva socialista.* Sin duda este ha sido otro de los ejes políticos claves del año. Las relaciones entre Bono y el nuevo secretario general del PSOE han sido lógicamente escrutadas minuciosamente por todos y, como se ha indicado, han constituido un frente que la oposición regional del PP ha tratado de explotar. Sin embargo es preciso recordar que el Presidente de Castilla-La Mancha nunca se ha caracterizado por contemporizar con su propia Ejecutiva o, incluso, con el Gobierno socialista antes del 96. Y aunque en las relaciones puramente intrapartidarias nada indica que Bono se haya planteado obstaculizar la gestión del nuevo secretario general, en cuestiones concretas de gobierno no se ha privado, en cambio, de adoptar las posiciones que ha estimado más oportunas o convenientes para Castilla-La Mancha.

*Las candidaturas regionales para el 2003.* De nuevo, y esta vez con más motivos tras lo ocurrido con el frustrado paso de Bono a Madrid, ha vuelto a salir de forma intermitente la cuestión de si el Presidente regional será otra vez o no candidato en las próximas elecciones autonómicas. El PP, por boca de sus primeras figuras (Garrido, secretario regional), ha manifestado su posición crítica al respecto, aun señalando que es algo que corresponde al PSOE. Por parte del Gobierno, tanto por el propio Bono como, especialmente, por el Vicepresidente

Barreda se ha apuntado más bien hacia la perspectiva contraria. En realidad, aunque parece claro que es algo pronto para que este tema pudiera quedar ya zanjado, por lo menos públicamente, el transcurso del 2001 apunta a una nueva candidatura de Bono a la presidencia regional. Por su parte el PP parece jugar decididamente –al menos por el momento– la carta de su candidato natural, el líder regional Agustín Conde.

Por lo demás, la tensión entre Gobierno y oposición ha tenido momentos puntuales de crispación, entre los que se cuentan el intercambio de descalificaciones entre ambos partidos, con frecuencia entre sus dos principales figuras, Bono y Conde. Así las cosas, el debate sobre el estado de la Región en octubre del 2001 tuvo lugar en un ambiente de mayor tensión que el año anterior. En él Bono, como ha hecho en otras ocasiones, ha planteado un programa para el próximo año. En esta ocasión, la propuesta más llamativa por parte del Presidente regional ha sido la de una próxima reforma electoral en la que se implantaría la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas, así como la intención de propugnar una reforma semejante en la legislación electoral general.

*Gobierno regional.* El año se inaugura casi con una parcial pero significativa remodelación del Gobierno de Bono. En efecto, tras la frustrada operación de alcanzar la Secretaría General del PSOE por parte del Presidente regional, que había determinado un destacado protagonismo del proyectado sucesor, el Vicepresidente Barreda, así como un cambio de Gobierno pensado para el paso de éste a la Presidencia, hubo un lógico deshacer el camino andado. Esta es, con seguridad, la clave política de más interés en esta remodelación, en la que se refleja la reasunción por Bono de la dirección del día a día de la política regional, aunque probablemente de forma menos intensa que en el pasado y apoyándose fuertemente en el Vicepresidente Barreda.

La remodelación consiste en la supresión de la Consejería de Presidencia, donde Bono había puesto a uno de sus más fieles colaboradores desde los inicios de su etapa de gobierno, Hernández Perlina, a quien encomienda la nueva Consejería de Ciencia y Tecnología; parece que una vez reintegrado al pleno ejercicio de la Presidencia no hacía ya falta un peso pesado en Presidencia que sirviese de apoyo a Barreda. El «regreso» de Bono a la gestión del día a día se manifiesta también en la recuperación de otro colaborador estrecho del Presidente, Emiliano García Page, que vuelve a ser Consejero Portavoz, función desde la que ha ejercido eficazmente su papel de voz política del Presidente cuando no interviene éste directamente.

Con la creación de la Consejería de Ciencia y Tecnología se sigue la estructura del Gobierno de la Nación, encomendando al nuevo departamento el desarrollo regional de las nuevas tecnologías (internet y telecomunicaciones en general), así como la investigación, que se desgaja así de la Consejería de Educación. Por su parte, se suprime la Consejería de Cultura y reintegra la materia a Educación –que pasa a ser Educación y Cultura–, a excepción de juventud, que pasa a Bienestar Social; breve ha sido, por tanto, esta andadura autónoma de Cultura, cuya vuelta a Educación se justificó en la situación de normalidad alcanzada en esta Consejería una vez asumidas las competencias de enseñanza no universitaria y superado el esfuerzo inicial de hacerse cargo de dicha tarea.

En definitiva la remodelación parcial, más que crisis, manifiesta con claridad su naturaleza puramente política tras el inesperado resultado del Congreso Federal del PSOE, aprovechada además para las dos modificaciones puntuales de la supresión de Cultura y la creación de Ciencia y Tecnología. En cuanto a la composición personal, la remodelación se saldó con la única salida de la titular de Cultura, Pilar Sánchez y la recuperación de Emiliano García Page.

*Un debate nacional: el maltrato a las mujeres.* Uno de los temas estrella en la política regional ha sido la cuestión sobre el maltrato a las mujeres en el ámbito familiar, tema de desdichada actualidad en España por los numerosos casos salidos a la luz pública durante el último año. La cuestión fue suscitada por Bono en el debate sobre el estado de la Región en octubre del 2000, lo que levantó una amplia polémica en torno a la constitucionalidad de la propuesta de publicidad de los nombres de los maltratadores. La propuesta de Bono se tradujo en un proyecto de ley que fue objeto de intensa controversia y que fue aprobado finalmente con la abstención del PP (*vide supra*, en actividad normativa). En la discusión pública terció el consejo General del Poder Judicial, cuya Comisión de Estudios elaboró inicialmente un informe fuertemente crítico en especial en relación con el punto clave de la publicidad de los nombres de los maltratadores. Por otra parte, incluso el Gobierno central terció en el debate solicitando por escrito a la Junta la modificación del proyecto durante su discusión parlamentaria, solicitud que fue rechazada por Bono como una injerencia en la labor de la Asamblea autonómica. Finalmente el proyecto limó los aspectos más polémicos, quedando la publicidad en la de las sentencias condenatorias, con consentimiento de la víctima o, en su caso, de los perjudicados, y en el marco de un informe anual de la Junta a la Cámara autonómica, y rodeada de diversas cautelas. La Ley, pese a las críticas mantenidas por la oposición parlamentaria del PP en la Cámara autonómica, no fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por ninguno de los sujetos legitimados.

*Bono y Marruecos.* Quizás el episodio más sorprendente y que manifiesta con más claridad la independencia de Bono en su actuación concreta respecto a cualquier consideración de conveniencia para su propio partido fue la aguda crítica al régimen marroquí formulada por él coincidiendo precisamente con la visita de Rodríguez Zapatero a Marruecos. Aunque no fuese esa su intención, la ocasión fue aprovechada con toda facilidad por el PP tanto nacional como regional para poner de relieve supuestas divergencias entre el Presidente castellano manchego y el secretario general socialista.

*Transferencias de sanidad.* Desde su comienzo, el año ha estado marcado por las continuas referencias a la negociación de las transferencias de sanidad. La posición de la Junta ha estado marcada por la utilización de determinados criterios de valoración que excedían la simple estimación del coste del servicio: en concreto, desde un primer momento se demandaban, aparte de 200 mil millones por el coste del servicio (evaluado en 180 mil millones por parte del Insalud), algo más de 20 mil millones para salvar el diferencial de gasto por habitante y año respecto a las Comunidades mejor dotadas y 80 mil millones más, a transferir en diez años, para inversión en infraestructuras, habida cuenta del déficit regional en la materia: todo lo cual sumaba un total aproximado de unos 300 mil millo-

nes. Los contactos iniciaron en marzo, si bien las negociaciones se intensificaron a últimos de noviembre; finalmente se llegó a un acuerdo el 20 de diciembre, firmado el 26, por la cantidad de 231 mil millones, de los cuales 8.500 lo eran en concepto de inversiones hospitalarias. La Junta manifestó su satisfacción por el acuerdo, sobre el que no escatimó elogios, señalando el Vicepresidente Barreda que con el mismo se salvaba el diferencial de trato de la población de Castilla-La Mancha, que pasaría a recibir en adelante diez mil pesetas más por habitante y año respecto al gasto anterior del Insalud. Las transferencias serían efectivas a partir del 1 de enero del 2002.

También en el ámbito sanitario cabe destacar que el anteproyecto de Ley sobre Drogodependencias hecho público en septiembre por la Junta despertó una amplia polémica por la prohibición del consumo de tabaco en los restaurantes. La oposición popular se opuso al anteproyecto calificándolo de auténtica «ley seca»; pero fue, sobre todo, la fuerte presión de los hosteleros la que llevó a la Consejería de Sanidad a negociar y reconsiderar el contenido del anteproyecto, pasando de la prohibición del tabaco a una reserva de espacios sin humo con carácter voluntario para los locales. El texto del anteproyecto ha quedado todavía pendiente de aprobación al finalizar el año.

### *Economía y desarrollo regional*

*Plan Hidrológico Nacional.* El tema hidrológico merece ser comentado desde una doble perspectiva, el porqué del apoyo de Castilla-La Mancha al PHN por un lado, y la utilización política de dicha postura por las distintas fuerzas políticas, por otro. En cuanto a lo primero, no puede olvidarse que la materia ha sido siempre de extrema importancia en la política de la Región, con la frontal oposición a los trasvases de agua Tajo-Segura mantenida por Bono y que le llevó a serios desencuentros con los Gobiernos de F. González. Ante la elaboración del PHN por parte del Gobierno del PP, la Junta planteó sus exigencias en lo que entendía que era la adecuada defensa del interés regional y negoció con firmeza hasta el último momento, obteniendo todas sus aspiraciones: así, Bono y Barreda destacaron como logros de dicha negociación que colmaban sus planteamientos y que obligaban a votar a favor del Plan, entre otros puntos, la cantidad destinada finalmente a inversiones (205 mil millones de ptas.), las obras hidráulicas previstas, el aseguramiento de la reserva estratégica del Tajo, la previsión de un Plan Especial para el Alto Guadiana o el uso preferente del agua del Júcar y del Segura. En este sentido, la posición del Presidente de la Junta ha sido, como en otras ocasiones, la de mantener la posición que estima conveniente como Gobierno regional, con independencia de la posición de su partido, se encuentre éste en el Gobierno nacional o en la oposición.

Ahora bien, está claro que tanto la citada posición como la consiguiente decisión de votar el PHN por parte de Castilla-La Mancha y Extremadura, ambas con Gobiernos socialistas, fue utilizada tanto por el Gobierno del Presidente Aznar como por la oposición popular regional respectiva para poner de relieve las disensiones internas del PSOE y la debilidad del liderazgo de Rodríguez Zapatero. Bono trató de paliar algo la imagen de discordancia señalando la dife-

rencia entre el voto en la Comisión Nacional del Agua, de representación regional y en la que Castilla-La Mancha votó el PHN, y las Cortes, en cuyas Cámaras los parlamentarios de la Región pudieron votar en contra, junto con el Grupo Socialista, que presentaba su Plan Hidrológico alternativo.

*Desarrollo regional.* Entre los datos de más relevancia en cuanto al desarrollo regional pueden mencionarse las ayudas europeas a recibir en el período 2000-2006 y las inversiones estatales en infraestructuras en la Región, según el Plan de Infraestructuras 2000-2007.

En cuanto a lo primero, el Programa Operativo presentado por la Consejera de Economía y Hacienda para el período citado del 2000-2006 y acordado con el Gobierno de la Nación y Bruselas superaba el medio billón de pesetas, de los que 350 mil millones procedían de ayudas comunitarias y el resto de cofinanciación española. El montante principal de toda esta inversión se dirigía a infraestructuras, conservación del medio ambiente y recursos hídricos, formación y ayuda a las pymes, formación y creación de empleo, agricultura y desarrollo rural y fomento de la sociedad del conocimiento. También destaca el programa inversor en infraestructuras en la Región por parte del Ministerio de Fomento, de más de un billón de pesetas, en un ámbito temporal muy semejante al anterior (Plan de Infraestructuras 2000-2007). En este Plan se incluyen los acuerdos tan trabajosamente conseguidos respecto al itinerario de las diversas vías de Ave a los que luego nos referimos.

En otro orden de cuestiones sobre desarrollo económico y social de interés, la Región tuvo que abordar, como el resto de Comunidades Autónomas, la crisis de las vacas locas; la Junta aprobó ayudas a los ganaderos para superar la crisis del sector, que fueron criticadas por insuficientes por la responsable del PP en la materia, la diputada regional Carmen Riobos. En otro asunto conflictivo, el del fraude del lino, continuó a lo largo del año la reciproca imputación de responsabilidades entre Gobierno y oposición. La apertura de un sumario en la Audiencia Nacional y la elaboración de un informe sobre el tema por parte de la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF) sirvieron para que la Junta argumentase su correcta actuación al destapar el escándalo del lino (cobro de subvenciones comunitarias por un cultivo ficticio del lino), en el que estaban supuestamente involucradas personas ligadas al PP y cuya responsabilidad política se achacaba a la anterior Ministra de Agricultura Loyola de Palacio. Por parte del PP se continuó manteniendo el criterio de adjudicar a la Junta la responsabilidad política por falta de control en materia de su competencia, como lo es la gestión y control de las ayudas europeas.

Por lo demás, la situación económica de la Región ha sido juzgada de forma positiva por el Gobierno regional. A este respecto puede mencionarse la publicación del Informe Hispalink (elaborado por un consorcio de Universidades y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio) según el cual Castilla-La Mancha estuvo entre las regiones con mayor índice de crecimiento del 2000 (3,4%), sólo superada por Galicia y con la misma tasa que Castilla y León y Valencia, siendo la media nacional del 4%. Asimismo se presentó el Anuario Estadístico de Castilla-La Mancha, elaborado a instancias de la Junta y publicado por ella, entre cuyos datos destaca el relativo a la progresiva convergencia con Europa: la renta per capi-

ta habría alcanzado en 1998 habría alcanzado el 67% de la media europea, con un avance de 11,9 puntos (frente a 6 de las restantes Comunidades Autónomas) desde la incorporación a la CEE en 1996. Los presupuestos para 2002 fueron presentados por la Consejera de Economía y Hacienda M. Luisa Araujo como los de la convergencia con Europa, que colocarían a la Comunidad Autónoma en una posición de igualdad con el conjunto de las regiones europeas. La oposición del PP, por su parte, atribuye el mérito del desarrollo y de los logros económicos a la gestión del Gobierno de la Nación, señalando que dichos logros están asociados a políticas de alcance nacional (PHN, Plan de Infraestructuras, financiación autonómica, etc.), más que a la propia política del Gobierno regional.

*Acuerdo sobre financiación autonómica.* El año ha visto la superación de la disidencia de Castilla-La Mancha y las demás Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE en cuanto al sistema de financiación autonómica. Las negociaciones fueron abordadas en junio por ambas partes (Gobierno – PSOE) con espíritu de llegar a un acuerdo, lo que efectivamente se logró a finales de julio en reunión final del Ministro de Hacienda, el Presidente regional y su Consejera de Economía y Hacienda. El acuerdo dejó muy satisface al Gobierno regional, cuyo Presidente no escatimó elogios al mismo, señalando que se habían alcanzado todas las pretensiones de la Región y que ninguna Comunidad Autónoma había resultado más beneficiada. El acuerdo incluía la deuda que el Gobierno de Bono entendía que quedaba pendiente como consecuencia de no haber participado del anterior sistema de financiación y que ascendía a 4.700 millones de pesetas; la reclamación de esta cantidad, pendiente ante los tribunales, se retiró consiguientemente por la Junta.

*Comunicaciones interregionales.* En este punto merece la pena destacar que con los acuerdos logrados a comienzos de año entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas afectadas (además de Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y Valencia) en relación con el itinerario del Ave Madrid-Valencia, que acabará pasando, como había planteado Bono desde el inicio, por Cuenca y Albacete, se zanjó una cuestión que había sido causa de debate en la Región durante años. Por otra parte, el Ministro de Fomento confirmó la pronta conexión del tren de alta velocidad con Toledo y Talavera. El Plan de Infraestructuras 2000-2007 aprobado por Fomento y presentado en la Región por el Ministro en abril ratificó dichas opciones y contempló un ambicioso plan de comunicaciones intra e interregionales. En el se incluían diversas autovías (entre ellas la llamada autovía de Castilla-La Mancha, Maqueda-Toledo-Ocaña-Tarancón-Cuenca) y autopistas (Madrid-Toledo y Madrid-Ocaña) sumamente relevantes para la integración regional y su intercomunicación con la red nacional.

*Radio Televisión pública regional.* Tras la creación del Ente Público de Radiotelevisión de Castilla-La Mancha en el 2001 (Ley 3/2000), se puso en marcha la radiotelevisión regional con un presupuesto inicial de 2.500 millones de pesetas y con no poca conflictividad política, motivada por la dura oposición planteada por el PP. Varias cuestiones constituyeron la punta de lanza de la oposición popular destinada, aparentemente, a obstaculizar y retrasar en lo posible la entrada en funcionamiento del Ente regional; entre ellas destacan el funcionamiento del Consejo de Administración, la figura del director general, Jordi

García Candau (último director general de RTVE nombrado en la etapa de gobierno socialista), y la cobertura de las plazas de la radiotelevisión regional.

El PP logró bloquear el funcionamiento del Consejo de Administración mediante la inasistencia a sus reuniones, lo que llevó a la mayoría socialista a modificar la Ley reguladora para permitir la reunión del Consejo en segunda convocatoria con sólo un tercio de sus miembros, frente a la mayoría absoluta requerida en primera convocatoria. El PP criticó la elevada dotación del Ente y, en particular, el sueldo del director general de RTV-CM, que ascendía a 22 millones de pesetas anuales. Por último, el PP atacó el supuesto amiguismo en la contratación de personal, cuestión sobre la que también Comisiones Obreras formuló alguna queja. En ambos temas se entablo una agria polémica, al replicar el Gobierno regional y el director de RTV-CM dando publicidad a las pretensiones del PP en cuanto al sueldo de los Consejeros y a la propuesta que, según García Candau, se le hizo para repartirse la plantilla entre ambos partidos; esta afirmación provocó una demanda contra el director general de RTV-CM por parte del dirigente popular supuestamente autor de la misma.

Pese a estas polémicas y conflictos, la radio regional se puso en marcha el día de la Región (31 de mayo) y la televisión a mediados de diciembre.

### *Otras instituciones*

*Cortes Regionales.* La labor legislativa del Parlamento regional ha sido ya reseñada en el primer epígrafe. Puede añadirse que respecto a la planificación efectuada a comienzos de año por el Gobierno para el IV período de sesiones que se iniciaba con el año, que preveía diez proyectos de ley, han quedado pendientes solamente el relativo al Ente para el Teléfono Único de Emergencias y el de organización de los Servicios Jurídicos de la Junta, aparte el de creación del colegio profesional de ingenieros e ingenieros técnicos de informática. A cambio se aprobaron algunos otros no contemplados en dicho programa inicial.

En cuanto a los debates políticos, ya se ha hecho referencia al debate sobre el estado de la Región, celebrado como es habitual en el mes de octubre. Asimismo se han mantenido, dentro de su actividad ordinaria, diversos debates y aprobado resoluciones sobre temas de actualidad, que se reseñan en el anexo final.

Pero más que por su labor propia legislativa y de control, y quizás como muestra de la creciente tensión entre mayoría y oposición, la Asamblea legislativa ha salido a los medios de comunicación por una serie de incidentes, en realidad de escasa relevancia, pero que han ido salpicando el curso parlamentario. Así, el año comenzó con un doble motivo de airada contestación por parte del grupo popular: por un lado su frontal oposición a la reducción de la plantilla del personal eventual —justificada por la Mesa de la Cámara por la necesidad de ajustar dicha plantilla a las dimensiones más habituales de otros Parlamentos regionales—; el Partido Popular adujo que dicha reducción le impedía contar con los medios suficientes y que se encaminaba a acallar la voz de la oposición, llegando a efectuar concentraciones ante el Palacio de Fuensalida, sede del Gobierno regional. La otra protesta del PP a principios de año se debió a no habérseles permitido

reunirse en el recinto de la Cámara en la tarde del día 28 de diciembre del 2000 y haber sido supuestamente tratados con desconsideración, de tal forma que Conde llegó a amenazar con la interposición de una querrela contra el Presidente de la Cámara Antonio Marco.

Poco después, en marzo, el motivo de queja fue la no admisión como espectadores de una serie de vecinos de sendos pueblos en relación con la solicitud de creación de un instituto de enseñanza. Otro motivo de disgusto de la oposición del PP y presentado como ejemplo de injerencia gubernamental, es la frecuente utilización por parte del Gobierno regional de instalaciones de la Cámara —reservadas para él mismo— para mantener sus reuniones. El último rifirrafe parlamentario, ocurrido en octubre, y que desencadenó nuevamente un virulento ataque del PP al Presidente de la Cámara, fue la no concesión a Conde de un turno ilimitado de intervención en un debate, acogiéndose a su condición de senador autonómico. Con motivo de este incidente el PP exigió la dimisión de Antonio Marco.

Trascendiendo estos motivos de escasa relevancia y con una argumentación tradicional de la oposición del PP en legislaturas anteriores, el PP ha acusado reiteradamente que el Parlamento presentaba un déficit democrático, con obstáculos para la labor de la oposición e interferencias por parte del Gobierno de la Junta. Todo ello ha sido contestado en no menos reiteradas ocasiones como infundado por la presidencia de la Cámara y por la mayoría socialista.

*Tribunal Superior de Justicia y Administración de Justicia.* Dos temas de interés se presentan en el ámbito judicial. Por un lado, y aunque ya en el 2000 se comenzó a hablar de las futuras transferencias en la materia, ha sido en el 2001 cuando parece que se ha comenzado a abordar el tema con más seriedad. En efecto, a propuesta de la mayoría parlamentaria socialista se aprobó en abril la constitución en la Cámara de una Comisión no permanente para estudiar las correspondientes transferencias; el Partido Popular, partidario de la inmediata reclamación de las competencias se abstuvo. En el marco de esa Comisión, el PSOE ha planteado la posibilidad de un pacto por la justicia en la Región.

Otra cuestión, conflictiva esta, ha sido el conflictivo nombramiento de un magistrado autonómico para el Tribunal Superior de Justicia. En primer lugar, el nombramiento ya fue problemático, al no lograr mayoría y oposición un consenso sobre la terna, cuyos tres integrantes fueron por ello propuestos por la mayoría socialista. Ya nombrado el catedrático de Derecho Procesal de la Universidad regional José Garberí con la frontal oposición del Partido Popular, pronto entró en conflicto con el resto del Tribunal, aduciendo el Magistrado animadversión por parte del Tribunal tanto hacia el Gobierno socialista como hacia él, por haber sido propuesto y elegido por la mayoría parlamentaria socialista. En el conflicto influyó también decisivamente el hecho de que alegando la carga de trabajo existente en la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el Tribunal Superior se le adjudicó la resolución de casos de dicha Sala, cuando la plaza autonómica cubierta era de la Sala de lo Civil y Penal, que en todos los Tribunales Superiores tienen una carga de trabajo muy inferior. El conflicto entró en un callejón sin salida y acabó con la renuncia del magistrado, a quien el Consejo General del Poder Judicial le abrió incluso un expediente disciplinario de dudo-

sa viabilidad, al no formar ya parte del Poder Judicial. En el fondo del conflicto está también el habitual recelo de los jueces y magistrados ingresados por la oposición tradicional respecto a los que acceden a la carrera por turnos distintos reservados a juristas.

Además de los temas citados, pueden mencionarse la solicitud del Presidente del Tribunal Superior de Justicia en la Memoria del año 2000, leída en febrero, de un incremento de la plantilla judicial de la Región, en particular de la ya citada Sala de lo Contencioso Administrativo del propio Tribunal Superior. Asimismo, tiene importancia el comienzo del proceso de construcción del Palacio de Justicia en Toledo.

*Otros órganos.* De los restantes órganos institucionales, sólo cabe reseñar –al margen del funcionamiento regular de los mismos, sin circunstancias dignas de mención–, la renovación producida en dos de ellos, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social. En cuanto al Consejo Consultivo y habiendo finalizado su mandato, se produjo en marzo la reelección de los dos vocales elegidos por las Cortes y del elegido por el Gobierno regional, únicos tres que integran en la actualidad el Consejo, desde que cumplió su mandato el único miembro nato que ha llegado a ejercer su función, el anterior Presidente del Tribunal Superior de Justicia, José Rodríguez. A su vez, el Consejo reeligió a José Sanroma como Presidente del órgano.

En cuanto al Consejo Económico y Social, también se ha producido su renovación, ya que el mandato había finalizado ya en el 2000. En marzo del 2001 se produjo finalmente la renovación de sus miembros, así como la elección de su presidente (a propuesta del Pleno del Consejo), que recayó sobre Justo Zambrana, quien había desempeñado con anterioridad los cargos de Consejero de Educación y de Administraciones Públicas.

*Administración local.* Por su relevancia internacional hay que mencionar la elección de Toledo para la Presidencia de la Organización de Ciudades Patrimonio de la Humanidad el 5 de octubre en la ciudad mejicana de Puebla. El 16 de diciembre se inauguró solemnemente la Presidencia de Toledo de la citada organización, en un momento en el que, gracias a la reciente creación del Real Patronato de la Ciudad, se ha iniciado un período en el que se pretende realizar una intensa rehabilitación del casco histórico de Toledo.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-1-2001:

*Grupo Parlamentario Socialista: 26*

*Grupo Parlamentario Popular: 21*

Composición a 31-12-2001: la misma

### Estructura del Gobierno

Estructura a 1-1-2001:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: José María Barreda Fontes

Número de Consejerías: 10

*Presidencia: Isidro Hernández Perlines*

*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*

Estructura a 31-12-2001:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: José María Barreda Fontes

Número de Consejerías: 9 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia)

*Economía y Hacienda:* María Luisa Araujo Chamorro

*Agricultura y Medio Ambiente:* Alejandro Alonso Núñez

*Educación y Cultura:* 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

*Ciencia y Tecnología:* Isidro Hernández Perlines

(*Consejero Portavoz del Gobierno:* Emiliano García-Page Sánchez)

La composición del Gobierno, y muchos otros datos sobre la Comunidad, en [www.jccm.es](http://www.jccm.es)

## Tipo de Gobierno

*Por apoyo parlamentario:* mayoritario

*Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan:* PSOE-Progresistas (26 diputados)

*Composición del Gobierno:* homogéneo (PSOE)

## Cambios en el Gobierno

El Decreto 13/2001, de 19-02-2001, por el que se establece la estructura de la Administración Regional (D.O.C.M. n.º 21 de 21-02-2001), vuelve a fusionar en una las anteriores Consejerías de Educación y Cultura, suprime la Consejería de Presidencia (aunque introduce un Consejero Portavoz del Gobierno), y crea la nueva Consejería de Ciencia y Tecnología. El número total de Consejeros permanece de esta forma inalterado, aunque el Portavoz del Gobierno no tiene Consejería propia, sino que está integrado en la Presidencia. En la misma fecha se producen los correspondientes nombramientos y ceses, de forma que el anterior Consejero de Educación pasa a serlo de Educación y Cultura, el titular de la anterior Consejería de Presidencia pasa a la recién creada de Ciencia y Tecnología, entra como Portavoz del Gobierno Emiliano García-Page Sánchez, y sale del mismo la anterior titular de Cultura.

*Los ceses y nombramientos de los consejeros se han producido mediante los siguientes Decretos: Decreto 14/2001, de 19-02-2001, por el que se dispone el cese*

*de Don Isidro Hernández Perlínes como Consejero de Presidencia Decreto 15/2001, de 19-02-2001, por el que se dispone el cese de Don José Valverde Serrano como Consejero de Educación; Decreto 16/2001, de 19-02-2001, por el que se dispone el cese de Doña María Pilar Sánchez Castro como Consejera de Cultura.*

*Decreto 17/2001, de 19-02-2001, por el que se nombra Consejero Portavoz del Gobierno a Don Emiliano García-Page Sánchez; Decreto 18/2001, de 19-02-2001, por el que se nombra Consejero de Educación y Cultura a Don José Valverde Serrano; Decreto 19/2001, de 19-02-2001, por el que se nombra Consejero de Ciencia y Tecnología a Don Isidro Hernández Perlínes. (Todos ellos en el D.O.C.M. nº 21 de 21-02-2001).*

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Ninguna

### **Mociones de reprobación**

Ninguna

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

#### *Datos globales*

*Proyectos de ley:* presentados: 16

aprobados: 14

*Proposiciones de ley:* presentadas: 5

aprobadas: 2

*Proposiciones no de ley ante el Pleno:* presentadas: 146

aprobadas: 21

*Debates generales:* presentados: 35

sustanciados: 19

*Planes y programas:* presentados: 3

aprobados: 2

*Resoluciones del Pleno:* presentadas: 2

aprobadas: 2

*Interpelaciones:* presentadas: 13

sustanciadas: 5

*Mociones:* presentadas: 5

desestimadas: 5

*Preguntas con respuesta oral (Pleno):* presentadas: 52

sustanciadas: 34

*Preguntas con respuesta oral (Comisiones):* presentadas: 5

sustanciadas: 5

*Preguntas con respuesta escrita:* presentadas: 3244

contestadas: 3427

*Solicitudes de información:* presentadas: 198

contestadas: 198

*Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno:* presentadas: 8

sustanciadas: 5

*Comparecencias del Consejo de Gobierno  
y Altos Cargos ante las Comisiones:* presentadas: 78

sustanciadas: 78

*Solicitudes de creación de Comisiones No Permanentes:* presentadas: 6

aprobadas: 2

#### *Cuenta General*

presentadas: 1

aprobadas: 2

#### **Debate sobre el estado de la Región**

Los días 18 y 19 de octubre del año 2001 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 múltiples cuestiones, como el traspaso de funciones y competencias en materia sanitaria, la reforma del Senado, y el Pacto Local; la financiación autonómica; ganadería, residuos urbanos y regadíos; familia; urbanismo, vivienda e infraestructuras; educación; y empleo (BOCCM nº 136, de 22 de octubre de 2001).

#### *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 los últimos años, durante el 2001 se han celebrado un total de diecinueve 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 la

situación de las infraestructuras ferroviarias en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 85, de 16 de febrero de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las listas de espera en los hospitales de la Región (BOCCM nº 87, de 26 de febrero de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la actualización de los contenidos de las humanidades y del resto de áreas y materias que forman el currículo de enseñanzas mínimas en los niveles de enseñanza obligatoria (BOCCM nº 89, de 2 de marzo de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Plan Hidrológico Nacional (BOCCM nº 89, de 2 de marzo de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política de personal docente en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 90, de 9 de marzo de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno en materia de extranjería (BOCCM nº 96, de 26 de marzo de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las transferencias en materia sanitaria (BOCCM nº 98, de 30 de marzo de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los proyectos de la Consejería de Educación en relación con la autonomía de los centros educativos sostenidos con fondos públicos (BOCCM nº 98, de 30 de marzo de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la gratuidad de los libros de texto para alumnos de enseñanza obligatoria de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 119, de 8 de junio de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el proceso de transferencias del INEM (BOCCM nº 119, de 8 de junio de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación del transporte escolar en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 122, de 15 de junio de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política de vivienda y suelo en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 131, de 1 de octubre de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a la posición del Gobierno Regional en relación a los Proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOCCM nº 134, de 9 de octubre de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo al Proyecto de Ley de Universidades (BOCCM nº 135, de 16 de octubre de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Plan de Salud de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 137, de 29 de octubre de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a la campaña de incendios para el año 2001 (BOCCM nº 137, de 29 de octubre de 2001).

#### *Otras resoluciones*

Resolución del Pleno de las Cortes relativa al Proyecto «El Reino de Don Quijote» (BOCCM nº 125, de 22 de junio de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan de Salud de Castilla-La Mancha 2001-2010 (BOCCM nº 137, de 29 de octubre de 2001).

Resolución del Pleno de las Cortes relativa al aeropuerto de Ciudad Real (BOCCM nº 155, de 24 de diciembre de 2001).

También pueden citarse las Resoluciones del Pleno sobre las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha correspondientes al año 1998 (BOCCM nº 101, de 6 de abril de 2001) y 1999 (BOCCM nº 148, de 3 de diciembre de 2001).

#### *Declaraciones Institucionales*

Declaración Institucional para conmemorar el 8 de marzo y promover la igualdad de oportunidades y la mayor participación de las mujeres (BOCCM nº 90, de 9 de marzo de 2001).

Declaración Institucional en apoyo al movimiento a favor de la infancia (BOCCM nº 127, de 3 de julio de 2001).

Declaración Institucional con motivo de la celebración del día del orgullo gay, lésbico y transexual (BOCCM nº 127, de 3 de julio de 2001).

Declaración Institucional sobre la violencia de género (BOCCM nº 145, de 26 de noviembre de 2001).

#### *Proposiciones No de Ley más importantes (aprobadas)*

PNL 05/0501-0132, presentada por don Pedro José García Gómez y otros Diputados del Grupo Parlamentario Popular, relativa a la elaboración del Plan de Acción contra la Exclusión Social (BOCCM nº 96, de 26 de marzo de 2001).

PNL 05/0501-0115, presentada por don Antonio Salinas Hernández y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa al apoyo a la producción de cultivos con destino a la obtención de fuentes de energía limpia y renovable (BOCCM nº 98, de 30 de marzo de 2001; corrección de errores BOCCM nº 104, de 25 de abril de 2001).

PNL 05/0501-0142, presentada por don Francisco Juan Moya Martínez y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la construcción de una autovía entre La Roda y Ocaña (BOCCM nº 107, de 4 de mayo de 2001).

PNL 05/0501-0072, presentada por don Antonio Salinas Hernández y otros

Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la revisión de las ayudas para el almendro de la Región (BOCCM nº 119, de 8 de junio de 2001).

PNL 05/0501-0167, presentada por doña Carmen Romera López y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la creación de un cuerpo especial que trabaje en la búsqueda y solución del problema de personas desaparecidas (BOCCM nº 134, de 9 de octubre de 2001).

PNL 05/0501-0254, presentada por don Diego García Caro y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a las medidas para eliminar la producción y el tráfico de armas ligeras (BOCCM nº 148, de 3 de diciembre de 2001).

Los datos de la actividad parlamentaria, así como el Boletín Oficial de las Cortes y el Diario de Sesiones, pueden consultarse en [www.cortesclm.es](http://www.cortesclm.es)

### **Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes sobre el artículo 100.1 del Reglamento de la Cámara (BOCCM nº 144, de 20 de noviembre de 2001). El citado artículo del Reglamento dispone que los senadores representantes de la Junta de Comunidades, «en lo que suponga información de cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado y relativos a asuntos incluidos en el orden del día del Pleno, podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de las Cortes». La norma interpretativa aprobada contiene tres puntos, por los que: 1) exige a estos senadores, cuando deseen intervenir ante el Pleno, que comuniquen su solicitud al Presidente de las Cortes antes del inicio de la sesión en la que pretendan hacer uso de la palabra; 2) exige que dicha comunicación señale «cuantos datos resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que verse la información ha tenido entrada en el Senado», así como que se indique el asunto del orden del día con el que se encuentre relacionado; y 3) determina que, caso de admitirse la solicitud, la intervención se producirá «antes de los turnos previstos para los Grupos Parlamentarios o para el Consejo de Gobierno, por un tiempo que será fijado teniendo en cuenta la duración de los que reglamentariamente hayan de producirse a continuación».

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

#### *Consejo Consultivo*

Se ha producido la designación (en realidad reelección) de los siguientes Consejeros electivos del Consejo: D. Juan Martínez Martínez, designado por el

Consejo de Gobierno (Decreto 96/2001, de 13 de marzo, DOCM nº 34, de 16 de marzo de 2001); D. José Sanroma Aldea y D. Ángel Ortega Benayas, designados por las Cortes de Castilla-La Mancha (Decreto 101/2001, de 20 de marzo, DOCM nº 36, de 23 de marzo de 2001). Por su parte, el Decreto 129/2001, de 20 de abril (DOCM nº 50, de 24 de abril de 2001), nombra Presidente del Consejo Consultivo a D. José Sanroma Aldea, que ya lo había sido en el período anterior.

### *Datos globales*

*Consultas formuladas y pendientes de dictamen de ejercicios anteriores: 21*

*Consultas solicitadas en el ejercicio 2001: 152*

*Declaradas admisibles: 166*

*No admitidas: 7*

*Dictámenes emitidos: 152*

*Solicitudes pendientes de dictamen: 5*

*Solicitudes pendientes de remitir documentación solicitada e interrumpido el plazo: 9*

Entre los dictámenes más significativos del año pueden mencionarse los relativos a los Anteproyectos de Ley, y entre ellos los de Parques Arqueológicos, Prevención de Malos Tratos y Protección a Mujeres Maltratadas, Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, Acceso de personas con discapacidad a la Función Pública de la Administración de la Junta, o Protección Pública a la Vivienda. Del mayor interés son también los emitidos sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que reforma la Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, o sobre el conflicto de competencias en relación con determinados apartados del real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación.

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en [www.jccm.es/ccaal/index.htm](http://www.jccm.es/ccaal/index.htm)

### *Sindicatura de Cuentas*

En el año 2001, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 18 Informes Definitivos de Fiscalización (el último de los cuales está publicado ya en el primer DOCM del año 2002), según la siguiente distribución:

— 2, sobre la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación

Territorial, correspondientes al ejercicio 1998 (DOCM nº 39, de 29 de marzo de 2001), y 1999 (DOCM nº 1, de 2 de enero de 2002).

— 15, sobre las subvenciones recibidas durante 1996, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por los siguientes Ayuntamientos de la Comunidad: Almagro (Ciudad Real); Alovera (Guadalajara); Barrax (Albacete); Cabanillas del Campo (Guadalajara); Horcajo de Santiago (Cuenca); Madrudejos (Toledo); Mocejón (Toledo); Mota del Cuervo (Cuenca); Viso del Marqués (Ciudad Real), todos ellos publicados en el DOCM nº 58, de 17 de mayo de 2001; y también de los Ayuntamientos de Bargas (Toledo); Cifuentes (Guadalajara); Consuegra (Toledo); Hellín (Albacete), Minaya (Albacete); y Santa Cruz de Mudela (Ciudad Real), estos últimos publicados en el DOCM nº 83, de 24 de julio de 2001.

— 1, sobre las subvenciones recibidas, durante 1996, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la Diputación Provincial de Ciudad Real (DOCM nº 83, de 24 de julio de 2001).

El texto completo de los informes, en *www.sindiclm.es*

### *Consejo Económico y Social*

En el informe del año 2000 ya se informó del cese de los miembros del Consejo Económico y Social por expiración del mandato. No obstante, continuaron en funciones hasta el nombramiento de los nuevos, producido por Decreto 93/2001, de 13 de marzo, por el que se nombra a los miembros del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (DOCM nº 34, de 16 de marzo de 2001). Por su parte, el Decreto 121/2001, de 10 de abril (DOCM nº 47, de 17 de abril de 2001), nombra Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha a D. Justo Tomás Zambrana Pineda.

En el año 2001, el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha ha emitido 10 dictámenes y dos informes. Seis de los Dictámenes versan sobre Anteproyectos de Ley: Prevención de Malos Tratos y Protección a Mujeres Maltratadas (Dictamen 1/2001, aprobado el 15 de enero); Protección Pública a la Vivienda (Dictamen 3/2001); Constitución del Instituto de Promoción Exterior (Dictamen 4/2001); Ciclo Integral del Agua (Dictamen 6/2001, aprobado el 30 de octubre); Creación del Consejo Regional de Relaciones Laborales (Dictamen 8/2001, aprobado el 20 de diciembre); y modificación de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y caminos (Dictamen 10/2001, aprobado el 20 de diciembre). Los cuatro Dictámenes restantes se refieren a Proyectos de Decretos: por el que se dictan normas para la aplicación de la Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente (Dictamen 2/2001, aprobado el 21 de marzo); proyecto de Decreto por el que se establecen los procedimientos reguladores de las concentraciones parcelarias de carácter privado en el ámbito de Castilla-La Mancha (Dictamen 5/2001); proyecto de Decreto sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda (Dictamen 7/2001, aprobado el 26 de noviembre); y sobre el proyecto de Decreto de aplicación de la Ley de Prevención de Malos Tratos

y Protección a Mujeres Maltratadas (Dictamen 9/2001, aprobado el 10 de diciembre).

Los dos informes se refieren, respectivamente, al Plan de Salud de Castilla-La Mancha 2001-2010 (informe 1/2001, aprobado el 5 de julio), y al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2002 (informe 2/2001, aprobado el 30 de octubre).

También conviene mencionar la publicación del «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2000».

El texto completo de los dictámenes e informes en [www.jccm.es/ces/index.htm](http://www.jccm.es/ces/index.htm)

### *Defensor del Pueblo*

Esta institución ha sido creada por Ley 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (DOCM n° 136, de 28 de diciembre de 2001). Tendrá su sede en la ciudad de Albacete. Hasta el final del año no había sido designado su titular y, por tanto, tampoco había comenzado a funcionar el órgano.

## El marco político e institucional

### *Estabilidad política. Acuerdo CiU-PP. Nuevo modelo de financiación*

El primer elemento que debe destacarse del marco político en Cataluña es la continuidad de la estabilidad del Gobierno minoritario de CiU gracias al decisivo apoyo del PP en un contexto general desfavorable para CiU ya que esta fuerza política no es necesaria para la estabilidad del Gobierno del Estado al tener el PP mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. A pesar de recibir por parte de ERC una oferta de pacto para dotar a Cataluña de una estabilidad gubernamental sobre nuevas bases, el Presidente J. Pujol rechazó esta alternativa en octubre, durante el debate anual de política general en el Parlamento, con el argumento principal de que el acuerdo con el PP, en tanto que partido gobernante en España, es necesario para negociar la mejora de la financiación autonómica y el incremento del autogobierno.

Las manifestaciones más importantes y decisivas del apoyo del PP al Gobierno de CiU han sido las siguientes: la votación de los Presupuestos de la Generalidad; el contenido fundamental de la Resolución 915/VI subsiguiente al debate parlamentario anual de política general con el rechazo de las reprobaciones dirigidas al Gobierno por los grupos de izquierda; la oposición a otras reprobaciones y a la creación de comisiones de investigación (por ejemplo, en los debates habidos en abril y mayo a propósito de las supuestas irregularidades en la gestión del Consorcio de Turismo); la derrota de la moción de censura presentada por el grupo parlamentario socialista-cpc en octubre.

Por su parte las expresiones más significativas del apoyo de CiU al Gobierno del Estado se encuentran en las votaciones favorables a los Presupuestos Generales del Estado, a la Ley Orgánica de Universidades, a la Ley del Plan Hidrológico Nacional y a las resoluciones de la comisión de investigación sobre el caso Gescartera eximiendo de responsabilidad política a determinados ministros. En el mismo sentido cabe interpretar la negativa de CiU en un pleno del mes de marzo a que el Parlamento de Cataluña interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/2000, sobre los derechos y las libertades de los extranjeros en España y ello a pesar de que el Consejo Consultivo de la Generalidad (Dictamen 221) había sostenido la posible disconformidad de algunos preceptos de la norma mencionada con la Constitución.

En relación con estos pronunciamientos debe señalarse que el alineamiento final de CiU a favor de la ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, ha pro-

vocado una notable controversia política y ciudadana en Cataluña, especialmente en las comarcas ribereñas del Ebro, ya que dicha ley prevé un trasvase de agua del citado río a otras zonas de Cataluña y de España y ello podría tener un impacto ambiental desfavorable para el delta del Ebro. La posición de CiU ha evolucionado desde el planteamiento contrario común con los grupos de izquierda (Moción 66/VI del Parlamento de Cataluña) hasta el voto favorable a la ley en las Cortes Generales y la explicación ofrecida para esta última decisión es la introducción de condiciones a la realización del trasvase y la garantía de inversiones en el delta del Ebro. También despertó polémica el apoyo de CiU a la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, muy contestada por los partidos de izquierda y por amplios sectores de la comunidad universitaria. Ahora bien, para CiU la LOU permite aumentar el autogobierno de Cataluña en materias como la regulación del profesorado, la evaluación de la calidad y la política de becas.

El principal resultado de alcance estructural general de la estrategia del Gobierno de CiU ha sido el nuevo acuerdo de financiación autonómica. Dicho Acuerdo fue adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio y establece las bases del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas a partir del año 2002. La instrumentación normativa del Acuerdo se ha operado a través de la *Ley de acompañamiento* 21/2001 que incorpora las modificaciones legales necesarias en la materia, entre otras en la LOFCA. El nuevo modelo fue objeto inmediatamente de análisis y de discusión en el Parlamento de Cataluña (Diputación Permanente en agosto y debate general monográfico en el pleno en setiembre). La valoración del Gobierno de CiU es positiva, y así se trasluce en la Resolución parlamentaria 859/VI, porque a su juicio otorga a Cataluña más suficiencia económica a corto y medio plazo, más autonomía financiera y más corresponsabilidad fiscal y al propio tiempo reduce el diferencial financiero de Cataluña con el Estado y la aproxima cualitativamente y en recursos por habitante al modelo foral. Los grupos de izquierda, con una posición difícil para los socialistas ya que el PSOE había apoyado el acuerdo, a pesar de valorar el nuevo modelo como un paso adelante, centraron sus críticas en las exageradas cifras de recursos obtenidos que en su opinión presentó el Consejero de Economía.

Al margen de sus acuerdos en importantes cuestiones como las enunciadas anteriormente, CiU y PP han escenificado sus divergencias en puntos asimismo relevantes. En este sentido, CiU y el Gobierno de la Generalidad han criticado la negativa del ejecutivo central a abordar el incremento del autogobierno de Cataluña y la presencia directa de las CCAA en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, han denunciado su exclusión del consenso para la renovación de magistrados del Tribunal Constitucional y han expresado una clara oposición a decisiones del Gobierno del Estado que son percibidas como atentatorias de la capacidad de autogobierno de Cataluña (Ley 18/2001, de estabilidad presupuestaria, proyecto de ley de cooperación autonómica, recurso contra la Ley catalana 16/2000, del impuesto sobre las grandes superficies comerciales).

*Cambios en el Gobierno. Nombramiento de un Consejero Jefe*

Tres factores han influido en los cambios de Gobierno que en tres ocasiones (enero, febrero y noviembre) han tenido lugar: la previsión, oficialmente confirmada en abril, de que el Presidente Pujol no se presentará a las próximas elecciones; el nombramiento en enero en clave sucesoria de A. Mas, hasta aquel momento Consejero de Economía y principal aspirante dentro de CDC a la sucesión de J. Pujol, como Consejero de Presidencia y Consejero Jefe del Gobierno; la dimisión en febrero de J. A. Durán Lleida, principal dirigente de UDC e igualmente aspirante a la sucesión de J. Pujol, como Consejero de Gobernación, para forzar una redefinición del equilibrio entre CDC y UDC en el Gobierno y en el funcionamiento general de la coalición de CiU.

El cambio más llamativo se ha producido a través del Decreto 12/2001 en virtud del cual el Presidente J. Pujol, al amparo de los artículos 62 y 64 de la Ley 3/1982 y del artículo 1 de la Ley 1/2000, nombra Consejero de Presidencia a A. Mas, delega hasta el final de la legislatura en curso la totalidad de las funciones jurídicamente delegables en el Consejero de Presidencia y éste, mientras dure dicha delegación, recibe el nombre de *Conseller en Cap* o Consejero Jefe. Entre las funciones delegadas destacan la de coordinar el programa legislativo del Gobierno y la elaboración de normas de carácter general y la de convocar y presidir el Gobierno, si bien el Presidente continua ostentando la dirección política del Gobierno y manteniendo la responsabilidad política ante el Parlamento. Más allá del reparto estricto de atribuciones entre Presidente y Consejero Jefe, la creación de esta última figura debe verse como una operación de J. Pujol para fortalecer a A. Mas como futuro candidato de CiU a la Presidencia de la Generalidad y, en definitiva, para controlar los detalles de su propia sucesión.

El nombramiento de A. Mas como Consejero de Presidencia comportó el cese de J. Triadú al frente de este Departamento y llevó a la designación de F. Homs, militante de CDC y antiguo colaborador de M. Roca, como Consejero de Economía. La inmediata dimisión de J. A. Durán Lleida obligó a un nuevo reajuste gubernamental: la democristiana N. de Gispert pasó de la Consejería de Justicia a la de Gobernación siendo sustituida en el Departamento de Justicia por J. D. Guardia, un jurista independiente, aunque de la confianza de su predecesora, y ex Presidente de la Academia de Jurisprudencia de Cataluña. Con todo, la solución de la problemática planteada a raíz de la dimisión de Durán Lleida no se produjo hasta los cambios en el Gobierno habidos en noviembre y la determinación del papel del máximo líder de UDC en la nueva federación de CiU constituida en diciembre. En la esfera gubernamental UDC amplió su presencia con el nombramiento de R. Espadaler, un estrecho colaborador de Durán Lleida, como Consejero de Medio Ambiente. Ello significó que F. Puig pasara al Departamento de Política Territorial y que P. Macías abandonara el Gobierno para asumir nuevas responsabilidades en la federación de CiU.

*La acción de Gobierno: aspectos más relevantes*

La naturaleza de los cambios en el Gobierno referidos anteriormente impone que el primer aspecto a examinar de la actuación gubernamental sea el relativo a la organización administrativa. En este sentido el Decreto 20/2001 y el Decreto 355/2001 proceden a ampliar el ámbito funcional del Departamento de Presidencia y a adecuar su estructura para que el Consejero Jefe pueda desempeñar debidamente sus nuevas tareas. Cabe señalar que entre las materias atribuidas al Departamento de Presidencia figura la acción exterior de la Generalidad creándose a tal efecto una Secretaría de Relaciones Exteriores que tiene carácter sectorial pero rango orgánico de secretaría general.

El citado Decreto 355/2001 asigna al Departamento de Gobernación el impulso de la organización administrativa de la Administración de la Generalidad y la coordinación de las políticas de mejora y modernización de la misma. Vinculada a esta cuestión el grupo parlamentario de ERC realizó un estudio según el cual la Administración de la Generalidad tenía en torno a 200 asesores y ello constituía a su juicio un número excesivo. La Resolución parlamentaria 942/VI, aprobada en octubre, obliga al Gobierno a publicar cada año la lista de sus asesores y el tipo de relación que tienen con la Administración de la Generalidad.

Debido entre otras razones a la contestación que en las comarcas del Ebro ha tenido la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, al que ya se ha aludido anteriormente, esta zona de Cataluña ha merecido una atención preferente en la acción del Consejo Ejecutivo. Ello se ha traducido en medidas de reestructuración administrativa de alcance general y de protección del territorio. Entre las primeras pueden mencionarse el Decreto 79/2001, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad en las Tierras del Ebro y el Decreto 194/2001 que potencia a las personas titulares de las delegaciones del Gobierno como agentes principales de la acción gubernamental en el territorio. Entre las medidas de preservación y de desarrollo socio-económico de la zona merecen consignarse la constitución del Consorcio para la protección integral del delta del Ebro (Decreto 290/2001) y el Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro.

En materia de telecomunicaciones y de la denominada sociedad de la información el Gobierno ha adoptado también medidas de reorganización administrativa tendentes a poner fin a la dispersión de atribuciones entre distintos Departamentos. Así el Decreto 355/2001 establece que el Centro de Telecomunicaciones se adscribe al Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información y asume todas las competencias de la Generalidad en este ámbito. Del resto de actuaciones gubernamentales en este terreno deben destacarse: la continuación de la política de privatización de la red de telecomunicaciones; la adjudicación a Telefónica de las dos redes de telecomunicaciones de banda ancha de la Generalidad (concretamente la sanitaria y la de enseñanza); el Pacto para la Promoción y el Desarrollo de la Sociedad de la Información en las Administraciones Públicas, firmado conjuntamente con los ayuntamientos y las fuerzas políticas con representación parlamentaria; la creación del Consorcio para la implantación de la Administración Abierta de Cataluña; la regulación de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalidad a través de Internet

(Decreto 324/2001). Subsisten, con todo, las dificultades para que los operadores de cable, con participación de la Generalidad, lleven a cabo un despliegue territorial que alcance a todas las capitales de comarca.

En el terreno de la sanidad un año más la problemática de las listas de espera para las operaciones quirúrgicas sigue ocupando un lugar preferente en la actuación gubernamental. Buena prueba de ello son la elaboración de un registro centralizado y nominal para el seguimiento de los enfermos en lista de espera para los 14 procedimientos quirúrgicos más prevalentes y otras medidas para reducir dichas listas. Sin embargo, los grupos de oposición en la comparecencia de diciembre del Consejero de Sanidad ante la Comisión de Política Social del Parlamento expresaron que los resultados de las políticas en este ámbito son todavía insatisfactorios.

En un año de importantes movilizaciones sociales de los inmigrantes en Cataluña las instituciones catalanas han reivindicado ante el Gobierno central que la Generalidad disponga de más competencias en materia de inmigración. Al propio tiempo el Gobierno ha adoptado dos decisiones de especial relieve: la regulación de los extranjeros y su integración social en Cataluña (Decreto 188/2001) y la aprobación del Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004. El Decreto 188/2001 aplica y desarrolla en el ámbito competencial de la Generalidad la legislación orgánica estatal sobre derechos de los extranjeros tratando de fomentar la integración y la participación de los inmigrantes en la vida política, social, económica y cultural. Por su parte el Plan Interdepartamental citado pretende ser el marco que agrupe todas las actuaciones y programas de la Generalidad tendentes a la integración de la población inmigrada. En el plano organizativo el Decreto 125/2001 modifica la regulación de la Comisión Interdepartamental de Inmigración y su Consejo Asesor para reforzar su operatividad y representatividad.

En el campo educativo la normativa sobre la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos (Decreto 56/2001) despertó cierta controversia política y críticas del *Síndic de Greuges* en cuanto a los posibles efectos de concentración excesiva de alumnos inmigrantes en algunos centros, pero la polémica más importante se produjo con los criterios de aplicación de los conciertos educativos en centros privados de elite que, a juicio de los partidos de oposición y de algunos informes de los inspectores de la propia Consejería de Enseñanza, no cumplen los requisitos legales –singularmente el de la gratuidad– para percibir las subvenciones correspondientes. Ambas cuestiones han sido objeto de impugnaciones en la esfera jurisdiccional y fueron tratadas en diversos debates parlamentarios como el relativo a la Moción 80/VI y las comparecencias de la Consejera de Enseñanza ante la Diputación Permanente del Parlamento en julio y ante la Comisión de Política Cultural en setiembre. La Consejera defendió las dos actuaciones de su Departamento y la legalidad de las mismas, si bien anunció un nuevo decreto de matriculación y una ley de educación catalana que podría fijar un marco distinto para la escuela concertada. En la acción de Gobierno en este ámbito destacan también las inversiones en infraestructuras, la subvención para la creación de más de 10000 nuevas plazas de centros de titula-

ridad municipal para el primer ciclo educativo de 0-3 años, el portal educativo "Edu365.com", la regulación de los planes estratégicos de los centros docentes sostenidos con fondos públicos (Decreto 132/2001) y los acuerdos con las organizaciones sindicales para la mejora de las retribuciones y las condiciones de trabajo del profesorado que ha protagonizado algunas huelgas durante el año.

Dotada de sustantividad propia, aunque con vinculaciones con la política educativa y en ciertos supuestos con la política en materia de emigración, la acción del Gobierno en el campo de la justicia juvenil ha recibido un importante impulso con la aprobación de la Ley 27/2001. Se trata de una norma que pretende, por un lado, adaptar la legislación catalana sobre protección de menores a la nueva Ley orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y, por otro lado, contribuir, entre otros aspectos, a afrontar un problema social como el de los jóvenes delincuentes callejeros. La Ley 27/2001 persigue como objetivo la integración y la reinserción de los menores y de los jóvenes a los que se aplica mediante programas de carácter fundamentalmente educativo y responsabilizador. A tal efecto dicha ley regula los centros donde en régimen abierto o internamiento pueden ser recluidos jóvenes y menores por resolución judicial o del ministerio fiscal.

En el sector ganadero la situación de máxima alerta debida a los brotes de peste porcina, especialmente en determinadas comarcas con un total de 19 focos, ha exigido una atención preferente del Gobierno. Alegando pasividad se han cruzado reproches recíprocos entre ganaderos y Administración de la Generalidad. En cualquier caso se han sacrificado más de 80000 cabezas de ganado porcino con las correspondientes indemnizaciones. También en este ámbito el Gobierno ha tenido que continuar aplicando medidas para luchar contra la enfermedad de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (Decretos 40 y 64 de 2001).

En materia de comercio el Gobierno ha llevado a cabo una importante labor de desarrollo reglamentario de las leyes aprobadas el año anterior. Los Decretos 211/2001 y 346/2001 despliegan la Ley 17/2000, de equipamientos comerciales, con una especial preocupación por establecer una ordenación equilibrada entre las diferentes formas de distribución comercial. Por su parte el Decreto 342/2001 aprueba el reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales previsto en la Ley 16/2000. Se trata de una medida cuyos rendimientos deben servir para compensar los perjuicios ocasionados al pequeño comercio por la autorización durante los últimos años de numerosos grandes establecimientos comerciales.

Ha continuado el despliegue de la policía autonómica de tal manera que los *Mossos d'Esquadra* son responsables de seguridad ciudadana en comarcas importantes de la provincia de Barcelona como el Bages y el Vallés Oriental y se han hecho cargo de la Oficina de Atención al Menor adscrita a la Fiscalía de Menores. También contribuye al pleno afianzamiento integral de la policía autonómica la aprobación de la Ley 28/2001 en virtud de la cual la Generalidad dispone, con sometimiento a un control parlamentario específico, de una partida destinada a gastos reservados para necesidades especiales de intervención policial sobre prevención y represión de la criminalidad. Esta consolidación de la policía autonómica va necesariamente acompañada de su responsabilidad social que se pone

públicamente de manifiesto cuando se produce alguna disfunción en su actuación. Sirvan de ejemplo los problemas de la seguridad en las cárceles con diversas fugas de presos y los déficits de previsión y de coordinación ante el colapso circulatorio provocado por las nevadas de diciembre, reconocidos estos últimos por el propio Consejero de Interior en su comparecencia ante el Parlamento sobre esta cuestión.

La política del Gobierno en el sector eléctrico, y en particular en relación con la empresa FECSA, ha despertado mucha atención mediática y ciudadana, sobre todo por el deficiente servicio prestado por la mencionada empresa en diversos momentos. Durante el verano el Gobierno por razones de interés público había apoyado y protegido con la actuación de la policía autonómica la instalación por la empresa FECSA de la controvertida línea de alta tensión de les Gavarres. Posteriormente los Decretos 328 y 329 de 2001 regulan, respectivamente, los reconocimientos periódicos de las instalaciones de producción, transformación, transporte y distribución de energía eléctrica, y el reglamento del suministro de energía eléctrica. Estas disposiciones revelan la voluntad del ejecutivo de incidir normativamente en este ámbito con anterioridad a la manifestación de los graves déficits en el suministro eléctrico con ocasión de las nevadas de diciembre. Ante estos hechos el Gobierno ha concentrado toda la responsabilidad en la empresa FECSA -comparecencia parlamentaria del Consejero de Industria- y no le ha quedado más remedio que abrir expedientes a la misma que plausiblemente culminarán con la imposición de las correspondientes multas.

En el terreno de las infraestructuras debe destacarse el Acuerdo del Gobierno de Cataluña con el Gobierno central para que el Tren de Alta Velocidad llegue al aeropuerto de Barcelona en febrero de 2004 y el Acuerdo con el Ministerio de Fomento y los municipios afectados del Bajo Llobregat en torno al trazado del TAV en esta comarca, acceso al aeropuerto y llegada a Barcelona. En este ámbito cabe subrayar también la importancia de la aprobación del Plan Director de Infraestructuras 2001-2010 con una considerable inversión para el transporte público de la región metropolitana de Barcelona.

Finalmente, debe subrayarse que, a pesar de la presentación al Parlamento del denominado *Informe Roca Junyent* sobre una nueva propuesta de organización territorial de Cataluña, no se ha avanzado mucho en la ponencia parlamentaria en el estudio y regulación de esta cuestión. El trabajo de los expertos dirigido por el ex parlamentario de CiU plantea como puntos más relevantes la reducción del número de municipios, algunos retoques al vigente sistema comarcal con el reconocimiento de nuevas comarcas y la creación de seis *veguerías* para sustituir a las actuales cuatro provincias. En realidad, ni el Gobierno ni los grupos parlamentarios en su conjunto han considerado por el momento que el citado informe constituya la base principal a partir de la cual abordar la reforma de la organización territorial, aunque tampoco han aportado alternativas muy elaboradas al mismo.

### *Moción de censura*

En el mes de octubre los diputados del grupo parlamentario Socialista-CPC presentaron una moción de censura contra el Gobierno proponiendo como candidato alternativo a P. Maragall. La moción fue derrotada por 55 votos a favor (PSC-CPC e IC), 68 en contra (CiU y PP) y 12 abstenciones (ERC). El debate de la moción de censura permitió al candidato Maragall demostrar que tiene preparadas las propuestas programáticas en todos los órdenes que presentará a las próximas elecciones autonómicas. A lo largo del debate se produjo la situación paradójica, y probablemente insólita, de que en un sistema parlamentario caracterizado por la clara primacía de la figura del Presidente en la determinación de la dirección política general, éste no intervino en ningún momento de la discusión de la moción de censura dirigida precisamente contra su acción de Gobierno. El protagonismo en las réplicas por parte del Gobierno lo asumió el Consejero Jefe A. Mas. Debe precisarse, con todo, que en términos estrictamente jurídicos la renuncia del Presidente Pujol a participar en el debate no plantea objeción ninguna a la vista de las expresas previsiones legales y reglamentarias. En cualquier caso de todo ello se desprende en términos políticos que para el Presidente Pujol la acción del Gobierno y las propuestas de CiU eran debidamente defendidas por el Consejero Jefe y futuro candidato de la coalición a la Presidencia de la Generalidad. En definitiva, el debate de la moción de censura consagró a los dos principales actores de las próximas elecciones autonómicas.

### *Comisión Parlamentaria de Estudio sobre la mejora del Autogobierno de Cataluña*

Creada a finales del año 2000, esta comisión inició sus trabajos en febrero de 2001 y debía en principio concluirlos en junio de dicho año. Su funcionamiento se ha prorrogado por lo menos hasta junio de 2002. Hasta el momento la Comisión ha celebrado comparecencias con miembros del Gobierno, del Consejo Consultivo de la Generalidad, del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad y con diversos profesores de Derecho Constitucional, de Derecho Administrativo y de Ciencia Política de las Universidades de Cataluña de los que ha recibido informes sobre la materia objeto de estudio. La Comisión no ha entrado todavía en la redacción de su informe final, aunque los grupos parlamentarios PSC-CPC, ERC e IC presentaron un documento conjunto con una serie de propuestas concretas que, además de explorar las virtualidades del marco jurídico vigente, incluyen modificaciones de la Constitución y del Estatuto en algunos puntos. Los grupos de CiU y del PP no han presentado a lo largo del año 2001 documento alguno, si bien CiU expresó su acuerdo con el estudio presentado a la comisión por el Instituto de Estudios Autonómicos que ofrece todas las posibilidades de incremento del autogobierno de Cataluña sin necesidad de reformar ni la Constitución ni el Estatuto. Los equilibrios político-parlamentarios existentes en Cataluña, a los que ya se ha aludido anteriormente, explican el lento discurrir de esta Comisión.

### *Crisis en la Sindicatura de Cuentas*

El funcionamiento regular de este órgano de control externo se ha visto seriamente afectado por una crisis institucional como consecuencia de que a lo largo de todo el año en las sucesivas y repetidas votaciones en el Pleno del mismo ha resultado imposible que ningún miembro obtuviera la mayoría necesaria para ser elegido Síndico Mayor. Aunque se han tramitado algunas propuestas en el Parlamento, los partidos políticos catalanes, por su parte, tampoco han sido capaces de influir en la resolución del problema mediante la aprobación de un cambio en la normativa legal aplicable que permitiera desbloquear la situación. Con todo, no se ha producido una parálisis absoluta en la Sindicatura de Cuentas como lo prueba la presentación al Parlamento de algunos informes muy esperados relativos, por ejemplo, a la Fundación Catalana para la Investigación y al Consorcio de Promoción Turística de Cataluña en los que se hacen constar algunas irregularidades en el funcionamiento de estos organismos.

### *Escasa conflictividad jurídica*

Unicamente se han dado dos casos. Por parte del Gobierno del Estado se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 16/2000, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Antes de finalizar el año el Tribunal Constitucional ya había levantado la suspensión de dicha ley solicitada por el Gobierno central y, por lo tanto, la misma puede aplicarse. Por parte del Gobierno de la Generalidad se ha planteado un conflicto de competencias contra el Decreto 1909/2000, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de Médicos Forenses, Técnicos Facultativos del Instituto de Toxicología, Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, Técnicos Especialistas, Auxiliares de Laboratorio del Instituto de Toxicología y Agentes de Laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología.

### *Los partidos políticos*

Antes de efectuar un breve repaso a la evolución de cada uno de los partidos catalanes con representación parlamentaria a lo largo del año 2001, es oportuno destacar dos iniciativas políticas asumidas unitariamente por todos ellos que ponen de relieve una vez más el carácter más sosegado del clima político en Cataluña. En primer lugar, la aprobación por unanimidad en el Parlamento de la Moción 55/VI, sobre la violencia terrorista y las medidas a adoptar para erradicarla. En segundo lugar, el acuerdo, no tramitado como iniciativa parlamentaria aunque sí rubricado ante el Presidente del Parlamento, relativo a la transparencia y a la autolimitación de los gastos electorales y de financiación de los partidos políticos.

Para CiU el hecho indiscutiblemente más trascendente ha sido el anuncio del Presidente J. Pujol de que no volvería a encabezar la candidatura de esta formación política a unas elecciones autonómicas. Esta decisión y el nombramiento en clave sucesoria de A. Mas como Consejero Jefe del Gobierno de la Generalidad provocaron la crisis más grave en los veinte años de vida de la coalición y cuya

escenificación más reveladora fue la dimisión de J. A. Durán Lleida como Consejero de Gobernación. En el plano político-partidario la solución, ratificada por los máximos órganos de decisión de CDC y de UDC, ha pasado por la refundación de CiU con la conversión de la coalición en federación, la presencia de J. Pujol como presidente de la federación de CiU, el reparto de papeles entre Durán (nuevo secretario general de la federación) y Mas (candidato de la federación a la Presidencia de la Generalidad), el nombramiento de P. Macías (miembro de CDC pero con buena sintonía con Durán) como secretario general adjunto de CiU y el incremento del peso de UDC en la federación con el establecimiento de paridad en los órganos de dirección.

En el PSC no se han producido debates ni cambios organizativos por cuestiones de liderazgo. La preparación de su alternativa de Gobierno con P. Maragall al frente ha sido el elemento central de la actuación política de este partido con cuatro rasgos distintivos: firme oposición al Gobierno de CiU; difusión de las propuestas programáticas; elaboración, conjuntamente con ERC e IC, de un documento que reivindica mayor autogobierno para Cataluña con planteamientos de reforma constitucional y estatutaria; contribución al giro federalista del PSOE. La presentación de la moción de censura comentada anteriormente y el contenido de la misma son una buena síntesis del esfuerzo prioritario de esta formación política, aunque no sea precisamente el cuerpo a cuerpo parlamentario el terreno en el que P. Maragall parezca sentirse más cómodo.

Continuidad y ausencia de cambios en todos los órdenes son las notas que mejor expresan el quehacer del PP de Cataluña. Siempre bajo el liderazgo de A. Fernández Díaz, el PP ha optado por garantizar la estabilidad política del Gobierno de CiU y al propio tiempo dejar bien claro que, a su juicio, no procede incrementar el autogobierno de Cataluña sino ejercer plenamente y con contenido social las competencias estatutariamente asumidas.

ERC celebró su 23 congreso en el 70 aniversario de su fundación que confirmó a J. L. Carod Rovira como líder indiscutible de este partido independentista. La prioridad política de Carod pasa por situar a ERC como el tercer polo de la vida política catalana y por reforzar su perfil de partido de gobierno, diferente tanto de CiU como del PSC y abierto a la vez a llegar a acuerdos con cualquiera de los dos partidos mayoritarios.

En IC-Verds se han reafirmado las señas de identidad de partido de izquierda verde y radical aprobándose la adhesión a la federación Los Verdes-Izquierda Verde que pretende agrupar a la izquierda ecologista de toda España. Al propio tiempo la formación dirigida por J. Saura ha iniciado el deshielo con IU tanto en el conjunto de España como en Cataluña aunque ello no ha dado por el momento resultados muy tangibles.

## Leyes

Las leyes aprobadas han sido de 28 y ello supone un número algo superior al del año 2001. Conviene destacar que, al margen de la ley presupuestaria y de la de acompañamiento, la mayor parte de la legislación aprobada por el Par-

lamiento de Cataluña ha tenido amplio consenso e incluso unanimidad en ciertos casos.

Ahora bien, el importante dato cuantitativo debe ser matizado atendiendo a diversas consideraciones: dos leyes derivan de las exigencias de la anualidad presupuestaria (Ley 20/2001 y 21/2001) y otra es una modificación de un precepto de la ley de presupuestos aprobada el año anterior (Ley 9/2001); una establece los requisitos para las indemnizaciones derivadas de la ley de amnistía de 1977 en unos supuestos determinados (Ley 16/2001); cuatro reproducen el marco jurídico habitual relativo a la creación de colegios profesionales (Ley 14/2001 para los pedagogos, Ley 12/2001 para los joyeros, orfebres, relojeros y gemólogos, Ley 2/2001 para los ingenieros técnicos en informática, Ley 3/2001 para los ingenieros en informática); cuatro se limitan a modificar aspectos muy concretos de leyes ya vigentes (la prórroga de un plazo en la Ley 13/2001 relativa a la intervención integral de la Administración ambiental, la reducción de la contribución económica de ciertos regantes en la Ley 17/2001 relativa a las infraestructuras hidráulicas, el reconocimiento del Alt Pirineu i Aran como área funcional de planificación en la Ley 24/2001 relativa al Plan territorial general de Cataluña y la inclusión de un informe interdepartamental de impacto de género en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en la Ley 4/2001 relativa al régimen jurídico de la Administración de la Generalidad); finalmente, dos leyes (la 7/2001 y la 19/2001) tienen un alcance organizativo sectorial, creando, respectivamente, la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación y el ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña.

Entre las disposiciones legislativas con una dimensión material más amplia, además de las ya mencionadas al glosar la acción de Gobierno en materia de policía y de justicia juvenil, merecen destacarse, en primer lugar, un conjunto de leyes en la línea ya seguida desde bastantes años atrás de modernización y ampliación de la legislación civil de Cataluña: 1/2001 (mediación familiar); 5/2001 (fundaciones); 22/2001 (derechos de superficie, de servidumbre y de adquisición voluntaria o preferente); 23/2001 (de cesión de finca o de edificabilidad a cambio de construcción futura); 25/2001 (accesión y ocupación).

Las dos primeras, más allá de sus claramente distintos ámbitos materiales, tienen en común anar aspectos de regulación civil y de regulación administrativa. La Ley 1/2001 regula la mediación familiar, basada en el principio de voluntariedad, como método de resolución de conflictos en los diversos supuestos de crisis familiares para evitar la apertura de procedimientos judiciales y poner fin a los ya iniciados o reducir su alcance. Esta ley crea el Centro de Mediación Familiar de Cataluña como entidad adscrita al Departamento de Justicia cuyo objeto es promover y administrar la mediación y facilitar el acceso a la misma. Por su parte, la Ley 5/2001 simplifica el régimen jurídico de las fundaciones privadas, establecido inicialmente en una ley del año 1982, y ello tanto en los requisitos para su constitución y funcionamiento como en lo concerniente al control administrativo (Protectorado de la Generalidad y Registro de Fundaciones). En cuanto a las tres restantes leyes civiles, dos de ellas (la 22/2001 y la 25/2001) regulan figuras clásicas ya presentes en el derecho civil catalán, mientras que la Ley 23/2001 establece el marco normativo de la cesión de una finca o un determinado volumen

edificable incluido en la finca de la persona cedente a cambio de la adjudicación de una construcción futura o resultante de la rehabilitación.

En el ámbito cultural reviste importancia la Ley 10/2001, de archivos y documentos, ya que ofrece una regulación integral de esta materia atendiendo tanto a la perspectiva histórica como a la administrativa. En este sentido los objetivos perseguidos por la ley son los siguientes: garantizar la preservación de la documentación de Cataluña, tanto pública como privada, de acuerdo con sus valores; poner dicha documentación al servicio de los intereses generales; establecer los derechos y deberes de los titulares de los documentos; facilitar el acceso de los ciudadanos a los documentos; crear el Sistema de Archivos de Cataluña como conjunto de órganos de la Administración y de archivos encargado de asegurar la debida gestión, conservación, protección y difusión de la documentación, así como el acceso a la misma.

En el campo de la asistencia social aparece la Ley 11/2001, de acogida familiar para personas mayores. Este tipo de acogida se configura como un servicio social que evita el internamiento de las personas mayores en instituciones geriátricas cuando ésta no es la solución más adecuada o deseada. Corresponde a la Administración de la Generalidad la planificación y ordenación de la acogida de personas mayores y a la Administración Local del municipio de residencia de las personas acogedoras la gestión de dicho servicio y el proceso para acceder al mismo.

La legislación medioambiental se ha centrado en un punto muy concreto: la contaminación lumínica. Así, la Ley 6/2001, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno, regula las instalaciones y los aparatos de alumbrado exterior e interior en todo lo relativo a la contaminación lumínica que puedan ocasionar.

En materia de agricultura se ha aprobado una ley que no pretende la regulación detallada de un sector concreto o de una forma de explotación, sino fijar unas directrices generales. En este sentido la Ley 18/2001, de orientación agraria, establece los objetivos de la actuación de la Administración de la Generalidad y de los agentes económicos y sociales del sector agrícola, ganadero, forestal y agroindustrial tendentes a consolidar y modernizar las empresas y a garantizar el desarrollo rural y el equilibrio territorial.

Incardinada en el artículo 9.15 del Estatuto de Autonomía la Ley 15/2001, de meteorología, crea y regula el Servicio Meteorológico de Cataluña como entidad de derecho público de la Generalidad para gestionar y suministrar la información meteorológica destinada al territorio catalán y en particular a los ámbitos de competencia de la Generalidad que requieran apoyo en materia de meteorología. La ley es consciente de que con su aprobación se produce una dualidad de servicios meteorológicos en Cataluña ya que el Estado, al amparo del artículo 149.1.20 de la Constitución, mantiene el suyo. Por ello la ley se plantea la conveniencia de que la Generalidad ejerza la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para obtener la transferencia de los servicios de meteorología dependientes del Estado.

Tras una paralización de alrededor de un año en su tramitación –según el

grupo de CiU, por problemas puramente de financiación resueltos con el nuevo acuerdo general de financiación autonómica- finalmente fue aprobada la Ley 26/2001, de cooperación al desarrollo. Dicha ley establece el régimen jurídico al que debe ajustarse la actividad de la Generalidad en materia de cooperación al desarrollo y de solidaridad internacional y prevé una planificación de las actuaciones siguiendo un proceso de participación de todos los agentes de cooperación interesados. A tal efecto se crea un Registro de Organizaciones No Gubernamentales con finalidades de información y de responsabilización. Cabe subrayar igualmente que la ley condiciona la recepción de subvenciones y ayudas para actuaciones de los agentes de cooperación al requisito de que las entidades actuantes no tengan carácter lucrativo.

Por último, debe reseñarse la aprobación de la Ley 8/2001, del Plan Estadístico de Cataluña 2001-2004, como instrumento de ordenación y de planificación de la estadística de interés de la Generalidad. La ley amplía e innova el Sistema Estadístico de Cataluña de acuerdo con los modelos del entorno y se refuerza el papel del Parlamento como órgano máximo de control de la aplicación del plan.

## Decretos

Además de los decretos ya referenciados anteriormente al tratar de la acción de Gobierno debe destacarse, en primer lugar, en este apartado un significativo número de decretos en materia de sanidad. Por un lado, se han dictado disposiciones de carácter organizativo y de gestión relativas al Instituto Catalán de la Salud (Decretos 276/2001, 277/2001 y 345/2001). Por otro lado, se encuentran una serie de decretos que se proyectan sobre cuestiones con una incidencia social variable pero que en muchos casos han generado una cierta atención o inquietud ciudadana: las condiciones aplicables a determinados aparatos y equipos para la prevención de la legionelosis (Decreto 417/2000); el circuito de notificación de las enfermedades de declaración obligatoria (Decreto 308/2001); las normas relativas a las prestaciones ortoprotéticas (Decreto 128/2001); las condiciones para la formación de manipuladores de alimentos (Decreto 208/2001); los requisitos de los servicios de balneoterapia y de hidroterapia (Decreto 271/2001); las normas aplicables a las piscinas de uso público (Decreto 165/2001); las normas aplicables a los establecimientos de tatuaje y piercing (Decreto 28/2001); los centros de bronceado artificial (Decreto 348/2001).

Un segundo bloque de decretos puede agruparse atendiendo al elemento común de dirigirse a la asistencia social de colectivos que por diversas causas necesitan de una atención especial. En este sentido cabe citar varias disposiciones de tipo organizativo para poder aplicar más adecuadamente las políticas públicas correspondientes: el Decreto 402/2000, de reestructuración del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales; el Decreto 62/2001 que crea el Comité Técnico de Evaluación de Declaraciones de Desamparo; el Decreto 26/2001, de creación de la Comisión Permanente Interdisciplinaria contra la Violencia de Género; el Decreto 186/2001 relativo al Consejo de las Personas Mayores de Cataluña; el Decreto 304/2001 sobre la Comisión de Seguimiento de la Situación

de las Sectas en Cataluña. En la misma línea se sitúan dos decretos (118/2001 y 316/2001), que incorporando criterios de resoluciones parlamentarias y del Síndic de Greuges, amplían el alcance de la renta mínima de inserción.

En materia de medio ambiente se observan como decretos más relevantes cuatro dedicados a supuestos que podrían considerarse tradicionales y uno que refleja la preocupación por fenómenos cuyo protagonismo es más reciente. Entre los primeros se hallan los que se refieren a la gestión de las deyecciones ganaderas (Decreto 220/2001), a la contaminación de las aguas por nitratos (Decreto 119/20021), a las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes con sustancias peligrosas (Decreto 174/2001) y a la declaración de parque natural de los Ports (Decreto 160/2001). Por su parte el Decreto 148/2001 regula la ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación teniendo en cuenta no solo los impactos visuales o sobre el territorio sino también sobre la población.

En el terreno educativo es preciso mencionar, por una parte, el Decreto 127/2001, que modifica determinados aspectos de la ordenación curricular de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato para incrementar las enseñanzas de matemáticas y de lengua y literatura, y, por otra parte, el Decreto 152/2001, sobre evaluación y certificación de conocimientos de catalán unificando los dos sistemas de certificación existentes hasta el momento.

Finalmente, conviene dejar constancia de la aprobación de diversos decretos relativos a problemáticas que tienen un indudable impacto social: el Decreto 213/2001 regula la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en la prestación de los servicios de instalación, reparación y mantenimiento de los bienes de naturaleza duradera; el Decreto 295/2001 regula los servicios de vigilancia para garantizar la seguridad en determinados espectáculos, discotecas y actividades recreativas; los Decretos 72/2001, 195/2001 y 420/2000 se refieren todos a la vivienda y establecen, respectivamente, las ayudas públicas en la materia, el procedimiento de adjudicación de las promovidas por la Generalidad y la creación del Consorcio de la Vivienda de Barcelona en aplicación de la ley de la Carta Municipal.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2001 y a 31-XII-2001:

*Convergència i Unió*: 56

*Socialista-Ciutadans pel Canvi*: 50

*Popular*: 12

*Esquerra Republicana per Catalunya*: 12

*Iniciativa per Catalunya-Verds*: 5

### Estructura del Gobierno

Presidente: Jordi Pujol

Consejero jefe: Artur Mas (CDC)

Número de consejerías: 15

*Presidencia*: Artur Mas (CDC)

*Gobernación y Relaciones Institucionales*: Núria de Gispert (UDC)

*Economía y Finanzas*: Francesc Homs (CDC)

*Enseñanza*: Carme-Laura Gil (CDC)

*Cultura*: Jordi Vilajoana (CDC)

*Sanidad y Seguridad Social*: Eduard Rius (CDC)

*Política Territorial y Obras Públicas*: Felip Puig (CDC)

*Agricultura, Ganadería y Pesca*: Josep Grau (CDC)

*Trabajo*: Lluís Franco (UDC)

*Justicia*: Josep Delfí Guàrdia (independiente)

*Industria, Comercio y Turismo*: Antoni Subirà (CDC)

*Bienestar Social*: Irene Rigau (CDC)

*Medio Ambiente:* Ramon Espadaler (UDC)

*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 10/2001, de 17 de enero, de cese de don Artur Mas i Gavarró como consejero de Economía, Finanzas y Planificación (DOGC, 3308, 18/01/01).

Decreto 11/2001, de 17 de enero, de cese de don Joaquim Triadú i Vila-Abadal como consejero de la Presidencia (DOGC, 3308, 18/01/01).

Decreto 12/2001, de 17 de enero, por el que se nombra a don Artur Mas i Gavarró consejero de la Presidencia y consejero jefe de la Generalidad de Catalunya (DOGC, 3308, 18/01/01).

Decreto 13/2001, de 17 de enero, por el que se nombra a don Francesc Homs i Ferret consejero de Economía, Finanzas y Planificación (DOGC, 3308, 18/01/01).

Decreto 15/2001, de 22 de enero, de cambio de denominación del Departamento de Economía, Finanzas y Planificación (DOGC, 3308, 18/01/01).

Decreto 31/2001, de 5 de febrero, de cese de don Josep Antoni Duran i Lleida como consejero de Gobernación y Relaciones Institucionales (DOGC, 3321, 06/02/01).

Decreto 32/2001, de 5 de febrero, por el que se nombra a doña Núria de Gispert i Català consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales (DOGC, 3321, 06/02/01).

Decreto 33/2001, de 5 de febrero, de cese de doña Núria de Gispert i Català como consejera de Justicia (DOGC, 3321, 06/02/01).

Decreto 34/2001, de 5 de febrero, por el que se nombra a don Josep Delfi Guàrdia i Canela consejero de Justicia (DOGC, 3321, 06/02/01).

Decreto 294/2001, de 20 de noviembre, de cese del señor Felip Puig i Godes como consejero de Medio Ambiente (DOGC, 3518, 21/11/01).

Decreto 295/2001, de 20 de noviembre, por el que se nombra al señor Ramon Espadaler i Parcerisas consejero de Medio Ambiente (DOGC, 3518, 21/11/01).

Decreto 296/2001, de 20 de noviembre, de cese del señor Pere Macias i Arau como consejero de Política Territorial y Obras Públicas (DOGC, 3518, 21/11/01).

Decreto 297/2001, de 20 de noviembre, por el que se nombra al señor Felip Puig i Godes consejero de Política Territorial y Obras Públicas (DOGC, 3518, 21/11/01).

### **Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza**

Moción de censura al presidente de la Generalidad y propuesta del diputado del grupo SOC-CPC Sr. Pasqual Maragall i Mira como candidato a la presidencia (BOPC, 220, 08/10/01; DSPC-P, 65, 66 y 67, 17, 18 y 19/10/01; BOPC, 228, 29/10/01).

Rechazada por 55 votos a favor (G SOC-CPC y GP IC-V), 68 en contra (GP CiU y GP P) y 12 abstenciones (GP ERC).

### **Mociones de reprobación**

Ninguna

### **Debates y resoluciones más importantes**

Comparecencia del Muy Honorable Presidente de la Generalidad ante la Diputación Permanente para informar sobre la delegación temporal de funciones a favor del consejero de la Presidencia (BOPC, 142, 30/01/01; DSPC-D, 2, 23/01/01).

Procedimiento para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y las libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOPC, 142, 30/01/01; DSPC-P, 46, 07/03/01; BOPC, 161, 19/03/01).

Propuesta de resolución por la que se crea una comisión de investigación sobre las presuntas irregularidades detectadas en la gestión de la Dirección General de Turismo y de los departamentos del gobierno responsables (BOPC, 167, 02/04/01; DSPC-P, 54, 30/05/01; BOPC, 193, 11/06/01).

Comparecencia de la consejera de Enseñanza ante la Diputación Permanente sobre la política educativa del Gobierno, especialmente en lo referente a los congresos educativos (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-D, 3, 17/07/01).

Comparecencia del consejero de Economía y Finanzas ante la Diputación Permanente para que informe sobre los acuerdos de financiación autonómica

negociados con el Gobierno del Estado (BOPC, 212, 05/09/01; DSPC-D, 4, 21/08/01).

Sesión informativa de la Comisión correspondiente con el consejero de Interior sobre las medidas adoptadas a raíz de la emergencia generada por el temporal de nieve que ha sufrido Cataluña los días 14, 15 y 16 de diciembre (BOPC, 253, 29/12/01; DSPC-C, 280, 27/12/01).

Sesión informativa de la Comisión de Industria, Energía, Comercio y Turismo con el consejero de Industria, Comercio y Turismo sobre los incidentes en el suministro eléctrico ocurridos los días 14, 15 y 16 de diciembre de 2001 (BOPC, 253, 29/12/01; DSPC-C, 279, 27/12/01).

Resolución 825/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización sobre la distribución y el uso de los fondos ocupacionales de los programas operativos del fondo social europeo y de las iniciativas comunitarias en el período 1998-2000 (BOPC, 207, 16/07/01; DSPC-C, 210, 19/06/01).

Resolución 826/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización de los contratos suscritos por los institutos, los patronatos y las fundaciones dependientes del Ayuntamiento de Barcelona, la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) y el Instituto Metropolitano del Taxi con las empresas del Grupo Movilma (BOPC, 207, 16/07/01; DSPC-C, 210, 19/06/01).

Resolución 857/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designa un senador que ha de representar a la Generalidad en el Senado (BOPC, 204, 02/07/01; DSPC-P, 58, 27/06/01).

Resolución 858/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Documento de la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña (Documento: BOPC, 197, 18/06/01; Resolución, BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 58, 27/06/01).

Resolución 859/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación autonómica (BOPC, 214, 13/09/01; DSPC-P, 60 i 61, 06/09/01).

Resolución 915/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (BOPC, 223, 15/09/01, corrección de errores BOPC, 238, 26/11/01; DSPC-P, 64, 04/10/01).

Resolución 942/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la publicación formal de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario y el laboral y de la relación de puestos de trabajo del personal eventual de la Administración de la Generalitat (BOPC, 228, 29/10/01; DSPC-C, 234, 10/10/01).

Resolución 1003/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 del Estado 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las finanzas locales, de actualización de la tasa para la utilización privativa o los aprovechamientos especiales constituidos en el suelo y el subsuelo de las vías municipales o el VUELO sobre estas vías (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 68, 07/11/01).

Resolución 1004/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley para la equiparación en derechos y deberes de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el régimen general (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 68, 07/11/01).

Resolución 1084/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley sobre el uso de las lenguas del Estado en la denominación de las personas jurídicas civiles y mercantiles (BOPC, 253, 29/12/01; DSPC-P, 73, 17/12/01).

Resolución 1087/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designan senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado (BOPC, 253, 29/12/01; DSPC-P, 76, 20/12/01).

### Mociones

Moción 53/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la articulación y la gestión de los espacios naturales (BOPC, 151, 20/02/01; DSPC-P, 44, 08/02/01).

Moción 54/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la red pública de atención precoz (BOPC, 151, 20/02/01; DSPC-P, 44, 08/02/01).

Moción 55/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la violencia terrorista y las medidas a adoptar para erradicarla (BOPC, 151, 20/02/01; DSPC-P, 44, 08/02/01).

Moción 56/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la atención a los enfermos mentales (BOPC, 151, 20/02/01; DSPC-P, 44, 08/02/01).

Moción 59/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la prevención y la erradicación de enfermedades de la cabaña ganadera (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-P, 45, 21/02/01).

Moción 60/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de inmigración extranjera (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-P, 45, 21/02/01).

Moción 61/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el transporte colectivo ferroviario y por carretera (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-P, 45, 21/02/01).

Moción 62/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en Cataluña (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-P, 45, 21/02/01).

Moción 63/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el tren de alta velocidad (BOPC, 167, 02/04/01; DSPC-P, 47, 08/03/01).

Moción 65/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política medioambiental (BOPC, 161, 19/03/01; DSPC-P, 47, 08/03/01).

Moción 66/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la situación de tensión social en las tierras del Ebro por el rechazo de la propuesta del Plan hidrológico nacional (PHN), la política de trasvases del Gobierno del Estado y los proyectos de implantación de la energía eólica y de instalación de una central térmica

de ciclo combinado en Móra la Nova (Ribera d'Ebre) (BOPC, 161, 19/03/01; DSPC-P, 47, 08/03/01).

Moción 67/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política ferroviaria (BOPC, 167, 02/04/01; DSPC-P, 47, 08/03/01).

Moción 68/VI del Parlamento de Cataluña, sobre los fondos estructurales (BOPC, 167, 02/04/01; DSPC-P, 47, 08/03/01).

Moción 69/VI del Parlamento de Cataluña, sobre infraestructuras (BOPC, 167, 02/04/01; DSPC-P, 47, 08/03/01).

Moción 71/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el sector bovino (BOPC, 167, 02/04/01; DSPC-P, 47, 08/03/01).

Moción 72/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el comportamiento del Gobierno en materia de peajes (BOPC, 173, 17/04/01; DSPC-P, 49, 29/03/01).

Moción 73/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las discriminaciones per razón de sexo en los puestos de trabajo (BOPC, 173, 17/04/01; DSPC-P, 49, 29/03/01).

Moción 74/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la situación sociolaboral de las mujeres y las políticas de igualdad (BOPC, 173, 17/04/01; DSPC-P, 49, 29/03/01).

Moción 75/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la lucha contra la violencia doméstica (BOPC, 173, 17/04/01; DSPC-P, 49, 29/03/01).

Moción 76/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la promoción y el desarrollo del sector audiovisual (BOPC, 173, 17/04/01; DSPC-P, 49, 29/03/01).

Moción 78/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo de las zonas rurales de montaña (BOPC, 173, 17/04/01; DSPC-P, 49, 29/03/01).

Moción 79/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de seguridad alimentaria (BOPC, 173, 17/04/01; DSPC-P, 49, 29/03/01).

Moción 80/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la enseñanza obligatoria (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 81/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de puertos (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 82/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el despliegue del Plan territorial general de Cataluña y la elaboración de los planes territoriales (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 83/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la promoción del consumo de carne (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 84/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la asistencia a la gente mayor (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 85/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el suministro de energía (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 86/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la creación de plazas públicas de educación infantil (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 87/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las prestaciones de los servicios sociales (BOPC, 181, 14/05/01; DSPC-P, 51, 19/04/01).

Moción 89/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el proceso de reforma del modelo territorial de Cataluña (BOPC, 193, 11/06/01; DSPC-P, 53, 17/05/01).

Moción 90/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de comercio interior (BOPC, 193, 11/06/01; DSPC-P, 53, 17/05/01).

Moción 91/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de promoción de la sociedad de la información, especialmente en lo relativo al sistema educativo (BOPC, 193, 11/06/01; DSPC-P, 53, 17/05/01).

Moción 92/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de comercio, especialmente en lo referente a grandes establecimientos comerciales (BOPC, 193, 11/06/01; DSPC-P, 53, 17/05/01).

Moción 93/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política energética, especialmente en lo relativo a la generación energética (BOPC, 193, 11/06/01; DSPC-P, 53, 17/05/01).

Moción 94/VI del Parlamento de Cataluña, sobre política industrial (BOPC, 193, 11/06/01; DSPC-P, 53, 17/05/01).

Moción 95/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la salud laboral del profesorado (BOPC, 193, 11/06/01; DSPC-P, 53, 17/05/01).

Moción 97/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el refuerzo de las relaciones institucionales con los departamentos de la Generalidad para que se cumplan los plazos establecidos por el Reglamento del Parlamento (BOPC, 197, 18/06/01; DSPC-P, 55, 31/05/01).

Moción 98/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la realidad de la imposición histórica del castellano, el respeto de los derechos lingüísticos y el pleno reconocimiento del plurilingüismo por el Estado español, y el fomento del uso de la lengua catalana (BOPC, 197, 18/06/01; DSPC-P, 55, 31/05/01).

Moción 99/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la calidad de la enseñanza y el apoyo al profesorado (BOPC, 197, 18/06/01; DSPC-P, 55, 31/05/01).

Moción 100/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la regulación y la potenciación del ejercicio profesional de la psicooncología en los centros hospitalarios (BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 57, 14/06/01).

Moción 101/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la promoción industrial (BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 57, 14/06/01).

Moción 102/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la dinamización del sector pesquero (BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 57, 14/06/01).

Moción 103/VI del Parlamento de Cataluña, sobre medidas de mejora de la prestación sanitaria pública (BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 57, 14/06/01).

Moción 105/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la planificación de los servicios, los equipamientos y las ayudas para gente mayor (BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 57, 14/06/01).

Moción 107/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la atención sanitaria de las mujeres (BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 57, 14/06/01).

Moción 108/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de salud pública, en cuanto al uso del amianto (BOPC, 206, 11/07/01; DSPC-P, 57, 14/06/01).

Moción 109/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación y la ejecución de infraestructuras de transporte público (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 110/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política ambiental, especialmente en cuanto a las necesidades, las prioridades y las repercusiones sociales (BOPC, 210, 30/07/01, corrección erratas BOPC, 212, 05/09/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 111/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación de las infraestructuras catalanas (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 112/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la gestión de los espacios naturales (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 114/VI del Parlamento de Cataluña, sobre política universitaria, especialmente en cuanto a la financiación universitaria, la calidad de la docencia y la potenciación del programa de estudiantes universitarios (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 115/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política relativa a las confesiones religiosas (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 116/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la conservación del patrimonio natural, especialmente en lo referente a la diversidad biológica en Cataluña (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 117/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las condiciones de seguridad de las actividades extraescolares y de ocio (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-P, 59, 28/06/01).

Moción 118/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de intermediación, especialmente en cuanto al servicio público de empleo (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 69, 08/11/01).

Moción 119/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de prevención y extinción de incendios forestales (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 69, 08/11/01).

Moción 120/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de prevención y extinción de incendios forestales, singularmente en espacios naturales de protección especial (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 69, 08/11/01).

Moción 121/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de prevención y extinción de incendios forestales, singularmente en espacios de protección especial (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 69, 08/11/01).

Moción 122/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de protección del litoral (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 69, 08/11/01).

Moción 123/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la señalización y la posterior eliminación de los tramos de concentración de accidentes en la red viaria (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 69, 08/11/01).

Moción 124/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el fomento de la sociedad de la información (BOPC, 234, 19/11/01; DSPC-P, 69, 08/11/01).

Moción 125/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política cultural (BOPC, 255, 21/01/02; DSPC-P, 74, 18/12/01).

Moción 126/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el fomento de la creación, el incremento de la producción y el favorecimiento de la reactivación del mercado interior para que las producciones audiovisuales catalanas respondan a las necesidades y las demandas de los espectadores (BOPC, 255, 21/01/02; DSPC-C, 274, 11/12/01).

Moción 127/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la seguridad en el ámbito penitenciario (BOPC, 255, 21/01/02; DSPC-C, 274, 11/12/01).

Moción 128/VI del Parlamento de Cataluña, sobre política familiar (BOPC, 255, 21/01/02; DSPC-C, 274, 11/12/01).

Moción 129/VI del Parlamento de Cataluña, sobre los menores que viven en la calle (BOPC, 255, 21/01/02; DSPC-C, 274, 11/12/01).

Moción 130/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de atención a la infancia en situación de alto riesgo social (BOPC, 255, 21/01/02; DSPC-C, 274, 11/12/01).

Moción 131/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el comportamiento en cuanto a la política sanitaria (BOPC, 255, 21/01/02; DSPC-C, 274, 11/12/01).

### **Reformas del Reglamento Parlamentario**

Propuesta de modificación del Reglamento del Parlamento. Nombramiento de la Ponencia (BOPC, 206, 11/07/01)

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna

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

#### *Consejo Consultivo*

##### *Elecciones de miembros:*

Decreto 92/2001, de 30 de marzo, de nombramiento de miembros del Consejo Consultivo (DOGC, 3362, 04/04/01).

Resolución 585/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designan tres consejeros del Consejo Consultivo de la Generalidad (BOPC, 167, 02/04/01; DSPC-P, 48, 28/03/01).

*Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:*

Dictamen núm. 221, en relación con la inconstitucionalidad de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y las libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOPC, 149, 15/02/01).

Dictamen núm. 222, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (BOPC, 212, 05/09/01).

Dictamen núm. 223, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización de la Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la Proposición de Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (BOPC, 253, 29/12/01).

*Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:*

Ninguno

*Sindicatura de Cuentas*

*Elecciones de miembros:*

Resolución de la Presidencia del Parlamento por la que se comunica la renuncia del señor Ferran Termes i Anglès como síndico de cuentas (BOPC, 151, 20/02/01).

Resolución 414/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designa una síndica de la Sindicatura de Cuentas (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-P, 45, 21/02/01).

*Informes:*

Resolución 397/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a la Memoria y la Cuenta general de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1997 (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-C, 129, 15/02/01).

Resolución 398/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a la Memoria y la Cuenta General de la sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1998 (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-C, 129, 15/02/01).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña correspondiente al ejercicio 1999 (BOPC, 144, 01/02/01).

Resolución 399/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a la Memoria y la Cuenta General de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1999 (BOPC, 156, 05/03/01; DSPC-C, 129, 15/02/01).

Resolución 712/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba 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, 191, 06/06/01; DSPC-P, 52, 16/05/01).

Informe 1/1999 sobre la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña, correspondiente al ejercicio 1998 (BOPC, 158, 08/03/01).

Resolución 713/VI del Parlamento de Cataluña, per la que se aprueba el Informe 1/1999 sobre la Cuenta General de la Generalidad de Cataluña, correspondiente al ejercicio 1998 (BOPC, 191, 06/06/01; DSPC-P, 52, 16/05/01).

Resolución 769/VI del Parlamento de Cataluña, relativa al Informe de fiscalización 04/97-D, en relación a la Junta de Saneamiento, ejercicio 1995 (BOPC, 191, 06/06/01; DSPC-C, 193, 24/05/01).

Resolución 770/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a los informes de fiscalización incluidos en la parte III de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1997 (BOPC, 191, 06/06/01; DSPC-C, 193, 24/05/01).

Resolución 821/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a los informes de fiscalización incluidos en la parte II de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1998 (BOPC, 202, 25/06/01; DSPC-C, 199, 07/06/01).

Informe 25/1999-D sobre el Teatro Nacional de Cataluña, S.A., correspondiente al ejercicio 1998 (BOPC, 158, 08/03/01).

Informe 27/1999-E sobre el presupuesto de gastos del Instituto Catalán del Suelo (INCASOL), correspondiente al ejercicio 1998 (BOPC, 158, 08/03/01).

Informe 5/2000-D sobre el Instituto Cartográfico de Cataluña (ICC), correspondiente a los ejercicios 1998 y 1999 (BOPC, 158, 08/03/01).

Informe 15/2000-SM sobre el Centro de Supercomputación de Cataluña (CESCA), correspondiente a los ejercicios 1992-1998 (BOPC, 158, 08/03/01).

Informe de fiscalización 52/1998-SM, relativo a la Fundación Catalana para la Investigación (FCR), ejercicios 1990-1998 (BOPC, 189, 30/05/01).

Informe de fiscalización 54/1998, relativo a las tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, ejercicios 1992-1997 (BOPC, 189, 30/05/01).

Informe de fiscalización 8/1999-C, relativo al Consorcio de Promoción Turística de Cataluña/Turismo de Cataluña, ejercicios 1988-1997 (BOPC, 189, 30/05/01).

Informe de fiscalización 5/2001-SM, relativo a Elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el 17 de octubre de 1999. Subvenciones electorales. Ampliación del Informe 30/1999-SM (BOPC, 189, 30/05/01).

Informe de fiscalización 8/2001-SM, relativo a Elecciones al Consejo General de Aran celebradas el 13 de junio de 1999. Subvenciones electorales. Ampliación del Informe 28/1999-SM (BOPC, 189, 30/05/01).

Resolución 856/VI del Parlamento de Cataluña, per la que se aprueban nueve informes de fiscalización y se insta al Gobierno, al Departamento de Industria, Comercio y Turismo y a la Sindicatura de Cuentas a cumplir diversas recomendaciones que les hacen referencia (BOPC, 210, 30/07/01; DSPC-C, 218, 21/06/01).

Resolución 1005/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a los informes de fiscalización 6/1999-A, 51/1998-A, 23/1999-A y 24/1999-A, sobre las universidades públicas en Cataluña, correspondientes a los ejercicios de 1997 y 1998 (BOPC, 240, 03/12/01; DSPC-C, 250, 07/11/01).

Resolución 1006/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a los informes de fiscalización 02/1999, sobre la Cuenta general de las corporaciones locales, y 11/2000-B, sobre el análisis de las cuentas generales de los municipios, correspondientes al ejercicio 1998 (BOPC, 240, 03/12/01; DSPC-C, 250, 07/11/01).

Memoria y Cuenta General de la Sindicatura de Cuentas correspondientes al ejercicio del 2000 (BOPC, 222, 10/10/01).

Informes de fiscalización incluidos en la parte II de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio del 2000 (BOPC, 222, 10/10/01).

Informe sobre la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 1999 (BOPC, 222, 10/10/01).

### *Síndic de Greuges*

#### *Elecciones de miembros:*

Ninguna

#### *Informes:*

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 2000 (BOPC, 165, 27/03/01):

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 170, 25/04/01

Debate del informe en el Pleno: DSPC-P, 52, 16/05/01

## COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lúcia

### Rasgos generales

El año 2001 viene marcado en la Comunidad Valenciana por un acontecimiento específico de la misma y de una gran importancia, como es la constitución y puesta en funcionamiento de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*. Efectivamente hay que remontarse al 17 de septiembre de 1997, cuando, con motivo del debate de política general, las Cortes Valencianas acordaron solicitar al *Consell Valencià de Cultura* que dictaminara sobre las cuestiones lingüísticas valencianas. Casi un año después esta institución aprueba su dictamen el 13 de julio, dictamen que hace llegar a las Cortes Valencianas, lo cual da pie a la presentación de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, el Grupo Parlamentario Socialista y determinados diputados del Grupo Mixto, en el que solicitan de acuerdo con dicho dictamen, la creación de una *Acadèmia Valenciana de la Llengua*.

Las Cortes Valencianas habilitaron el verano de 1998 para permitir que pudiese ser aprobada la Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, que suponía la expresión jurídica del pacto al que se había llegado en base al dictamen emitido por el *Consell Valencià de Cultura*.

La Disposición Transitoria Primera de la referida Ley establecía que en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de ésta, las Cortes Valencianas tenían que elegir a los primer veintiún académicos en función de lo dispuesto en la propia Ley. Sin embargo, este precepto no pudo cumplirse dentro del plazo establecido al no llegarse al acuerdo entre los grupos parlamentarios que debían en el seno de las Cortes Valencianas proceder a dicho nombramiento. A lo largo de los años 1999 y 2000 la Ley quedó paralizada por la falta de acuerdo sobre esta materia.

Sin embargo ha sido en el año 2001 cuando finalmente se ha llegado a un pacto, denominado *Pacte per la Llengua*, suscrito el día 14 de junio, tanto por el Presidente de la Generalidad como por el Secretario General del PSPV-PSOE, Joan Ignasi Pla, y con la presencia de los Portavoces de ambos Grupos Parlamentarios en las Cortes Valencianas. Dicho pacto significaba el acuerdo sobre los 21 académicos que fueron efectivamente nombrados al día siguiente 15 de junio por las Cortes Valencianas, en su Resolución 134/V.

Con ello quedaba desbloqueada la puesta en funcionamiento de la Ley y existía además ese *Pacte per la Llengua* para llevar a cabo no solamente la puesta en funcionamiento de la institución, sino un seguimiento sobre el proceso de normalización lingüística en la Comunidad Valenciana.

Como consecuencia de la Resolución aprobada por las Cortes Valencianas, por Decreto 8/2001, de 27 de junio, el Presidente de la Generalidad procedió al nombramiento de los 21 académicos, los cuales tomaron posesión y quedó constituida por tanto la *Acadèmia*, el día 22 de julio. A continuación, por Decreto 10/2001, de 31 de julio, del Presidente de la Generalidad, la académica Ascensió Figueres Górriz, fue elegida Presidenta de la *Acadèmia*. De manera inmediata en el mes de septiembre comenzó a funcionar, a través de la Junta de Gobierno y de los Plenos, la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, que ha llevado a cabo durante el resto del año 2001, en primer lugar la aprobación de su presupuesto que se ha incorporado como sección independiente a los presupuestos de la Generalidad, la aprobación de su plantilla y, finalmente, ha elaborado su Reglamento que en el momento de acabar el año se ha remitido dentro del plazo previsto remitido al Gobierno valenciano y estaba a la espera del informe preceptivo por parte del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*.

Con ello se desbloquea una de las situaciones que más habían tensionado la Comunidad Valenciana durante todos los años de la transición política y de la recuperación de la democracia. La *Acadèmia Valenciana de la Llengua* no solamente es un instrumento para la normalización lingüística, basada en criterios científicos y en un acuerdo político, sino que además es una *Acadèmia* diferente de las que existen a nivel de Estado, ya que tiene competencias administrativas como consecuencia de lo establecido en la propia Ley.

Podemos afirmar que con la entrada en funcionamiento de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* la transición política en la Comunidad Valenciana queda cerrada, al darse un cauce jurídico a uno de los problemas que más habían tensionado desde los años 70 la vida política, cultural y social de la Comunidad Valenciana.

En segundo lugar queremos destacar desde el punto de vista legislativo dos situaciones distintas que igualmente han tenido una trascendencia en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Nos referimos en primer lugar a la Ley 1/2001, de 6 de abril, por la que se regulan las uniones de hecho. Sin perjuicio de que luego analicemos el contenido y alcance de esta Ley, destaquemos en esta introducción el hecho de ser la primera Comunidad Autónoma que sin tener un Derecho Civil propio Codificado, aunque sí amparado en el Estatuto de Autonomía, en su artículo 31.2 regula esta materia permitiendo por tanto la normalización de las parejas de hecho de diverso tipo, incluidas las de cualquier orientación sexual.

La importancia política de esta Ley viene dada no sólo, como decimos, por ser la primera Comunidad Autónoma que sin tener un Derecho Civil Codificado propio lo lleva adelante, sino además, por las circunstancias políticas que concurrieron, ya que es la primera Comunidad Autónoma gobernada por mayoría absoluta por el Partido Popular, que lleva a cabo la regulación de esta materia, lo que se tradujo en todo un debate político en la sociedad valenciana en donde los sectores más conservadores y especialmente la Iglesia Católica criticó esta iniciativa y, por otro lado, en sede parlamentaria la oposición la consideraba insuficiente. Pese a ello, la Ley fue aprobada por las Cortes Valencianas con la mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular.

En otro orden de cosas y también desde el punto de vista legislativo, hemos de destacar que durante el año 2001 se ha tramitado la primera iniciativa legislativa popular referente a una proposición de ley reguladora del proceso de ordenación y protección de *l'Horta de València* como espacio natural protegido. A lo largo del 2001 se han realizado todos los trámites que se iniciaron en enero, con la solicitud de admisión a trámite por parte de la Mesa de las Cortes Valencianas de la iniciativa legislativa popular, acuerdo que se produjo por parte de la Mesa el día 30 de enero, y a lo largo del año se realizó todo el proceso de recogida de firmas superándose ampliamente las 50.000 firmas válidas, alcanzándose más de 118.000. Sin embargo, en sede parlamentaria el debate se realizó por parte de las Cortes el 14 de noviembre, acordándose la no toma en consideración de la proposición de ley al votar en contra 41 diputados del Grupo Parlamentario Popular y a favor 33 de los dos Grupos de la oposición.

Por otro lado hay que destacar toda una serie de problemas que han concurrido a lo largo del año 2001 en la sociedad valenciana. En primer lugar hay que destacar especialmente toda la problemática planteada como consecuencia de las muertes que se producen alrededor del día 29 de agosto en la Clínica Virgen del Consuelo de Valencia, que afectan a enfermos que estaban recibiendo el tratamiento de hemodiálisis. A lo largo de ese verano y de todo el otoño se plantea toda una polémica que desencadena finalmente después de casos producidos en Madrid, Barcelona y posteriormente en Croacia, en que la responsabilidad corresponde al material facilitado por la empresa Baxter, lo que da lugar a lo largo del resto del año un debate no solamente por la investigación de cuál es la causa que han producido las muertes, sino de la posible responsabilidad de las autoridades sanitarias.

Desde el punto de vista de la ganadería hay que destacar la peste porcina, que afecta también a la Comunidad Valenciana durante los meses de junio y julio, y que provoca la necesidad de sacrificar a una gran cantidad de animales, así como la paralización de la comercialización de los mismos.

Por lo que se refiere a la agricultura hay que destacar que en el proceso que se venía llevando a cabo en temporadas anteriores para la exportación de clementinas, en el año 2001 la previsión era que la exportación de las mismas a Estados Unidos alcanzara las 100.000 toneladas ya que los Estados Unidos de América del Norte se habían convertido en el tercer mercado de exportación de clementinas después de Alemania y de Francia. Sin embargo, el 1 de diciembre las autoridades norteamericanas prohíben la importación por la supuesta aparición de larvas de mosca del Mediterráneo, lo que provoca graves perjuicios en la agricultura citrícola valenciana, acrecentada además por las catástrofes naturales que coinciden esos mismos días y a las que luego nos referiremos. Ello desemboca en importantes gestiones a través de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación para intentar solucionar este problema que al finalizar el año no estaba logrado. Como consecuencia de todo ello se celebra el 21 de diciembre una gran manifestación en Valencia en protesta por esta prohibición de las importaciones por parte de Estados Unidos de la clementina.

Por lo que se refiere a los daños ocasionados por catástrofes hay que resaltar una vez más el problema que tiene la Comunidad Valenciana, ya que el año 2001 ha sido muestra de ello. En primer lugar destaca el pedrisco que afecta a impor-

tantes zonas agrícolas el 1 de mayo, posteriormente entre el 19 y 20 de septiembre se produce una gota fría provocando daños, en esta ocasión no solamente en agricultura, sino por ejemplo, en importantes instalaciones de alta tecnología de la Universitat de València. Un mes después el 11 de noviembre, se produce un temporal del mar con olas de nueve metros en la propia costa y daños gravísimos en instalaciones portuarias, paseos marítimos y urbanizaciones de localidades, entre otras Peñíscola, Burriana, Dénia, Castelló de la Plana, la Pobla de Farnals, Calp o Xàbia. Los daños evaluados por el Consell superan los 8.000 millones de pesetas.

Y antes de finalizar el año se produce un hecho inusual, como son, durante los meses de noviembre y diciembre, tres temporales de lluvia y nieve que provocan nevadas en zonas cercanas a la propia costa y daños en la agricultura. Son episodios de nevadas que se reproducen los días 15 de noviembre, 15 y 23 de diciembre en gran parte de la Comunidad Valenciana.

Otro capítulo aparte son los problemas surgidos en el seno de los partidos políticos internamente o bien en las relaciones entre ellos. Destacaremos por lo que se refiere al Partido Popular, las implicaciones colaterales que supone el caso Gescartera al aparecer como uno de los implicados el cantante Jaime Morey, que figuraba como un asesor sin retribución por parte del Presidente de la Generalidad, y que renuncia inmediatamente que se producen estos hechos. En el seno del *Partit Socialista del País Valencià-PSOE* el ex Alcalde de Alaquàs hace públicas el 1 de octubre las indicaciones que había recibido por parte del Secretario General del PSPV-PSOE de recomendar a una determinada empresa para financiar el partido.

Y en cuanto se refiere a la relación entre ambos partidos, hay que destacar la polémica surgida en el seno de las Cortes Valencianas a la hora de elegir a los Consejeros Generales en las Cajas de Ahorros valencianas por parte de la Generalidad Valenciana.

Frente al acuerdo político que se había realizado en ocasiones anteriores ahora no se alcanza éste, habiendo explicaciones por ambas partes. Como consecuencia de ello en las Cortes Valencianas los Consejeros Generales tanto en Bancaixa como en la CAM y en Caixa d'Ontinyent, resultan elegidos los propuestos por el Grupo Parlamentario Popular.

Finalmente hay que destacar la gran cantidad de mociones de censura que se producen en muchos Ayuntamientos valencianos a lo largo del año 2001, lo que da lugar a modificaciones en la orientación política de éstos al cambiar el Alcalde. Los partidos políticos implicados son fundamentalmente el Partido Popular, el PSPV-PSOE y el *Bloc Nacionalista Valencià*. Y entre los Ayuntamientos afectados están Ondara, Mislata, Cullera, Pedralba, Quatretonda, Barx, El Puig, San Vicent del Raspeig y Ontinyent.

Entre aspectos positivos que hay que destacar está el pacto al que se llega en enero referente al trazado del AVE y que suscriben los Presidentes de la Generalidad Valenciana, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de la Región de Murcia y de la Comunidad de Madrid, y que supone un trazado aceptado por las cuatro Comunidades afectadas y que por lo que se refiere a la Comunidad Valenciana el AVE llegará a las tres capitales y en Valencia el traza-

do viene por Cuenca, con unos tiempos que son aceptados por los cuatro Presidentes de las Comunidades.

Finalmente en cuanto a los grandes proyectos que lleva a cabo la Generalidad Valenciana, hay que indicar que por un lado continúa acabándose la Ciudad de las Ciencias y las Artes en la ciudad de Valencia y por lo que se refiere al Parque Temático *Terra Mítica*, hay que destacar que el 27 de octubre de 2001 pasa a tener intervención en el mismo la casa Paramount, produciéndose un cambio en la organización y estructura directiva del mismo, aunque la empresa americana no entra en el accionariado.

### Leyes de la Generalidad Valenciana

Durante el año 2001 las Cortes Valencianas han aprobado un total de diez Leyes que podemos clasificar en seis grupos diferentes. En primer lugar nos vamos a referir a la Ley más importante y que ha tenido más trascendencia a lo largo del año, que es la Ley 1/2001, de 6 de abril, por la que se regulan las uniones de hecho. En segundo lugar nos referiremos a dos Leyes procedentes también de la misma Consejería de Bienestar Social, que afectan a aspectos de su competencia, la primera referente al tema familiar también, que es la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de mediación familiar; y la Ley 4/2001, de 19 de junio, del voluntariado. En tercer lugar nos referiremos a la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de las Áreas Metropolitanas de la Comunidad Valenciana, de tipo sectorial. En cuarto lugar también hay otra Ley de tipo sectorial como es la Ley 8/2001, de 26 de noviembre, de creación de la Agencia Valenciana de Energía. En quinto lugar a dos Leyes de creación de Colegios Oficiales en la misma línea que se venía haciendo en años anteriores, en este caso se trata de la Ley 5/2001, de 20 de junio, de creación del Colegio Oficial de Publicitarios y Relaciones Públicas de la Comunidad Valenciana; y la Ley 6/2001, de 20 de junio, de creación del Colegio Oficial de Detectives Privados de la Comunidad Valenciana.

Finalmente hay un bloque de tres Leyes que podemos denominar en términos generales Leyes económicas, que son en primer lugar la Ley 3/2001, de 28 de mayo, de crédito extraordinario en el presupuesto vigente para la cobertura de la subvención pública de gastos electorales a la que se refieren los artículos 41 y siguientes de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana; la Ley 9/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana –que es la tradicional Ley de «acompañamiento»; y por último, la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio 2002.

La primera Ley a la que nos referíamos era la Ley 1/2001, de 6 de abril, por la cual se regulan las uniones de hecho. Esta Ley parte de la consideración, como se indica en su preámbulo, que si bien en la sociedad en que vivimos, la sociedad del siglo XXI, el matrimonio continúa siendo la forma de unión predominante en occidente, sin embargo a raíz de los cambios acaecidos en el último medio siglo, otros tipos de unión demandan una regulación por parte de los poderes públi-

cos. En este sentido las uniones estables, reconocidas mayoritariamente por la sociedad y denominadas como «uniones de hecho», se encuentran en la actualidad con barreras jurídicas para su reconocimiento público.

En este sentido hay que recordar que el artículo 2º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el artículo 14 de la Constitución Española, garantizan la igualdad de los españoles ante la Ley, sin que pueda permanecer discriminación alguna por razones, entre otras, de sexo, opinión, o cualquier otra condición y circunstancia personal o social. En este sentido hay que recordar la Resolución de 8 de febrero de 1994 del Parlamento Europeo, sobre la igualdad de los derechos de homosexuales y lesbianas en la Comunidad Europea, que reitera la «convicción de que todos los ciudadanos tienen derecho a un trato idéntico con independencia de su orientación sexual» y en el mismo sentido la posterior Resolución de 19 de mayo de 1994 de las Cortes Valencianas, que recogía el mismo espíritu por la que éstas asumen la necesidad de regular las uniones de hecho.

En este marco hay que recordar que en todo caso, dado que no existe hoy por hoy un ámbito de derecho foral regulando el ámbito del derecho de familia, la normalización de estos aspectos supondría una extensión del Código Civil a las uniones de hecho no formalizadas en sede matrimonial. Por ello, y a la espera de la referida extensión de la legislación civil, la Generalidad Valenciana a través de esta Ley pone sus medios y sus competencias al alcance de las uniones de hecho no reguladas, con el fin de otorgarles un reconocimiento y, también, introducir así una mayor seguridad jurídica que permita evitar situaciones de desigualdad.

En este sentido hay que recordar que ya en 1994 se aprobó el Decreto 250/1994, de 7 de diciembre, que creó el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Valenciana, Decreto que fue desarrollado mediante la Orden de 15 de febrero de 1995, por la entonces Consejería de Administración Pública. La Ley que ahora se ha aprobado supone desde la Comunidad Valenciana una respuesta a una demanda reconocida por amplios sectores sociales e institucionales, con el fin de apoyar un itinerario de reconocimiento de esta fórmula de convivencia, en el marco del derecho común que evite cualquier tipo de discriminación para la persona.

La finalidad que tiene la Ley es la regulación a través de la misma de la inscripción de la unión de hecho en el registro administrativo de uniones de hecho de la Comunidad Valenciana que se crea al efecto y que viene a sustituir al que se creó en 1994 a través del Decreto antes indicado. La Ley establece los requisitos personales para formalizar tal inscripción, así como los requisitos formales y la posibilidad de inscribir los pactos de convivencia. Finalmente se regulan las causas de posible extinción de la unión, así como los beneficios que en el ámbito del personal al servicio de la Generalidad Valenciana pueden tener aquellos convivientes en equivalencia a los mismos beneficios reconocidos a las parejas que hayan contraído matrimonio.

Se trata de una Ley breve de sólo nueve artículos que prácticamente se circunscribe a la regulación del registro, sin ir más allá en la medida en que no existe un ámbito de Derecho Foral en materia de familia Codificado en la Comunidad Va-

lenciana. En todo caso como indicábamos al inicio de esta Crónica, se trata de una Ley importante por haber sido la primera Comunidad Autónoma que sin tener un Derecho Civil Codificado propio ha regulado esta materia.

El segundo grupo de Leyes a las que nos referíamos son Leyes dictadas también desde el ámbito competencial de la Consejería de Bienestar Social y la primera es la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar. La Ley fue aprobada por unanimidad de las Cortes Valencianas el 14 de noviembre y supone una respuesta del Parlamento a una necesidad planteada en el seno de la sociedad valenciana. El origen de la Ley valenciana hay que buscarlo en que, como dice el preámbulo de la misma, la familia, como institución social viva, es centro de muchas y diversas problemáticas que no siempre tienen una respuesta adecuada fuera de la misma. Por ello la mediación familiar aparece como el instrumento idóneo para la búsqueda de soluciones y acuerdos en los conflictos familiares. El origen de este procedimiento, que ni es una modalidad de terapia familiar ni un tipo específico de arbitraje, hay que buscarlo en los Estados Unidos de América del Norte en la segunda mitad de los setenta, desde donde se extendió con éxito a países de la Unión Europea.

La finalidad por tanto es tener un procedimiento voluntario que persigue la solución extrajudicial de los conflictos surgidos en el seno de la familia, tanto como consecuencia de la crisis de la pareja o de otros miembros de la misma, como para hacer frente a la creciente demanda de búsqueda de sus orígenes por los hijos adoptados. En este último sentido hay que recordar que las Cortes Valencianas aprobaron el 10 de febrero de 2000 una Resolución para que el Gobierno valenciano, en el ámbito de sus competencias, facilitara al máximo la información necesaria a las personas y familias que traten de conocer su identidad real biológica, respetando los condicionamientos legales, psicológicos, familiares y sociales a través de una mediación que prepare concretamente a las partes para realizar el posible encuentro entre ellas.

Por todo ello las Cortes Valencianas aprobaron esta Ley reguladora de la mediación familiar, que consta de treinta y dos artículos —estructurados en seis Títulos—, dos Disposiciones Adicionales y dos Finales. En su Título I la Ley comienza definiendo el concepto de mediación familiar y creando el Centro de Mediación familiar de la Comunidad Valenciana. Además, circunscribe el ámbito de aplicación como es lógico a la Comunidad Valenciana y fija el objeto de la mediación familiar así como la voluntariedad que se preste. En su Título II la Ley regula tanto las entidades de mediación familiar como las personas mediadoras que son los actores materiales de la mediación. El carácter gratuito de la mediación se circunscribe sólo a aquellas personas que sean beneficiarias del derecho de asistencia jurídica gratuita. Por lo que se refiere a las personas mediadoras la Ley establece la titulación necesaria así como los derechos y deberes de las mismas, incompatibilidades y registro tanto de las entidades como de las propias personas mediadoras familiares. El Título III de la Ley regula el procedimiento de mediación familiar: solicitud, propuesta y designación de la persona mediadora, reuniones, acta inicial, duración y acta final donde se hará constar el acuerdo total o parcial, así como, en su caso, la imposibilidad de llegar a un acuerdo global. El Título IV se refiere a la naturaleza y contenido de los posibles acuerdos. Por lo que respecta al Título V, es el que

regula básicamente el régimen sancionador que pudiera aplicarse tanto a las entidades de mediación familiar como a las personas mediadoras. Por último el Título VI comprende el último artículo de la Ley que recoge las competencias que en materia de mediación familiar corresponden a la Generalidad Valenciana. En cuando a las Disposiciones Adicionales hay que indicar que la primera remite a una orden del Consell, la regulación de la problemática específica de los supuestos de mediación para el conocimiento de los orígenes biológicos de los hijos adoptados; y la Disposición Adicional Segunda extiende los efectos de la Ley a las uniones de hecho reguladas por la Ley 1/2001, de 6 de abril, que acabamos de comentar, de regulación de las uniones de hecho, siempre que la legislación específica que sea de aplicación así lo establezca.

Por último hay que destacar que la *vacatio legis* en este caso es de un mes, un tiempo quizás escaso si tenemos en cuenta que en Leyes semejantes como la catalana o la gallega, la fijaron respectivamente para su aplicación en nueve meses.

Así pues, es una Ley importante que viene a cumplir en última instancia la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 de enero de 1998, fundamentada en los datos aportados por los Estados que lo integran, al establecer la posibilidad de desarrollar vías de solución amistosa de los conflictos no agresivos para ninguno de los integrantes de la unidad familiar y, especialmente, para los menores.

La otra Ley que destacábamos en este segundo grupo como importante, es la Ley 4/2001, de 19 de julio, del voluntariado. Con relación a la misma hay que recordar que existen a nivel internacional y a nivel europeo toda una serie de disposiciones instando a los Estados a la regulación de esta materia con la finalidad de hacer posible que se produzca el compromiso con las personas con la solidaridad, lo cual ha sido una constante a lo largo de la historia. Ya en la Carta Social Europea de 1961 existía el compromiso de «estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la que creación y mantenimiento de los servicios sociales». También la Asamblea General de Naciones Unidas en febrero de 1986 institucionalizó el Día Internacional del Voluntariado y por su parte a nivel europeo el 21 de junio de 1985, en el Comité de Ministros del Consejo Europeo, una recomendación a los Estados miembros sobre el trabajo voluntario en actividades y bienestar social, recomendando a los gobiernos de los Estados miembros que reconozcan el papel, las características y el valor del trabajo realizado de manera desinteresada por personas que por su propia voluntad participan en la acción social.

En el marco de todo ello se dicta esta Ley del Voluntariado con la finalidad de promover y fomentar el voluntariado, regulando su estatuto y estableciendo los cauces de participación de los ciudadanos y ciudadanas que de forma solidaria y altruista quieran colaborar en la prestación de actividades incluidas en este ámbito de aplicación, así como regular las relaciones que se establezcan entre las administraciones públicas, las entidades que desarrollan la acción voluntaria y los voluntarios que participen en la misma.

En primer lugar la Ley establece el concepto de voluntariado, regulándose fundamentalmente los requisitos de que se trate de actividades que tengan un

carácter altruista y solidario; y su organización será consecuencia de una decisión propia y libremente adoptada; y no traiga causa en una obligación personal o deber jurídico; que se lleve a cabo de forma desinteresada y sin contraprestación económica, ni de cualquier otra índole, sin perjuicio de los incentivos que legalmente pueden establecerse y pudiendo ser resarcido de los gastos originados por el desempeño de tal actividad; y finalmente que se desarrollen a través de organizaciones sin ánimo de lucro y con arreglo a programas o proyectos concretos.

Concretamente la Ley regula lo que es el Estatuto del Voluntariado, tanto desde la perspectiva de los voluntarios y voluntarias, es decir, individualmente considerados; como a través de las entidades del voluntariado, sobre las cuales se regulan y se establecen exactamente los criterios que permiten a las mismas inscribirse en el registro de entidades del voluntariado y a partir de ahí poderse acoger al ámbito de aplicación de la Ley.

Por otro lado se establecen las competencias de las administraciones públicas en esta materia; distinguiéndose por un lado las competencias de la Generalidad Valenciana en el ámbito de la Comunidad Autónoma y las que se otorgan a las entidades locales en el ámbito municipal.

Por último la Ley establece por un lado medidas de fomento del voluntariado; fundamentalmente la regulación de subvenciones, ayudas e incentivos y, por otro lado, regula el derecho de participación en el ámbito del voluntariado, creándose para ello el Consejo Valenciano del Voluntariado en el que participan representantes tanto de la administración como de las entidades que llevan a cabo este tipo de actividades.

Se trata por tanto de una Ley que viene a regular una materia en la que cada vez más, sobre todo la juventud, se siente implicada, y precisada de un ámbito jurídico que permitiera regularla. Desde el punto de vista de su tramitación parlamentaria, hay que destacar especialmente el hecho de que haya sido una Ley consensuada por todos los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas.

En tercer lugar, desde el punto de vista competencial sectorial de la Generalidad se dicta la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana. En este sentido hay que recordar que la Ley 7/1985, de bases de régimen local, define en su artículo 43.2 a las áreas metropolitanas como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

En este sentido hay que recordar que el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que es competencia autonómica la creación, modificación y supresión de áreas metropolitanas correspondiendo pues al legislador de la Comunidad Valenciana, no sólo la creación de las áreas metropolitanas sino también su organización y recursos. Por ello se aprueba esta Ley que tiene por objeto regular los instrumentos básicos de actuación de las áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana para la realización de actividades y prestaciones de servicios en el ámbito territorial de los municipios que la integran. Concretamente la Ley establece la regulación de estas áreas metropolitanas, fijándose el procedi-

miento de creación y de inscripción en el registro de entidades locales y sus órganos que son la Asamblea, la Presidencia y la Comisión de Gobierno, estableciendo en este caso para este órgano su estructura en función del número de habitantes de los municipios que integran la futura área metropolitana.

Por otro lado se establecen en la Ley la planificación y coordinación autonómica y se aprovechan las disposiciones adicionales para crear por un lado la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y, por otro, la Entidad Metropolitana de Tratamiento de Residuos de una serie de municipios que se corresponden básicamente con el Área Metropolitana de Valencia.

Esta Ley viene a derogar las Leyes que hasta ese momento estaban vigentes en esta materia, como son la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de creación del *Consell Metropolità de l'Horta*; la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l'Horta; así como la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta. Se trata por tanto de una Ley que establece el marco general que va a permitir por el procedimiento establecido en la misma la creación y regulación de futuras áreas metropolitanas en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

En cuarto lugar y también como una Ley sectorial nos encontramos la Ley 8/2001, de 26 de noviembre, de creación de la Agencia Valenciana de la Energía, que crea este ente dada la importante dependencia económica del exterior que tiene la Comunidad Valenciana, que sólo dispone de fuentes de energía renovables, lo que la coloca en una posición desfavorable frente a su entorno inmediato y económico, tal y como se indica en su preámbulo.

Por lo demás se trata de hacer frente, desde el compromiso con un desarrollo sostenible y el condicionante de una economía globalizada, a la necesidad que tienen los sectores económicos de la Comunidad Valenciana –especialmente el industrial– de contar con unas fuentes de energía adecuadas y óptimas.

Por ello se crea la Agencia Valenciana de la Energía como entidad de derecho público sometida al derecho privado, con personalidad jurídica y patrimonios propios y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Es una Ley breve que consta de doce artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y tres Finales.

En su Capítulo I fija un régimen jurídico y en un largo precepto –el artículo 3º– establece sus fines y funciones con un total de dieciséis abarcando aspectos bien distintos con referencias constantes a la Unión Europea. La lectura pormenorizada de este precepto permite percatarse de la amplia variedad de funciones que se le atribuyen, así como los medios que se le facultan a la Agencia Valenciana de la Energía para conseguirlos.

El Capítulo II se refiere a los órganos rectores que son el Presidente, que es el Consejero que ostente las competencias en materia de energía –actualmente el Consejero de Innovación y Competitividad–; el Comité de Dirección y el Director. Además habrá un Consejo Asesor. En cuanto a la composición de estos órganos hay que destacar, por un lado, que en el Comité de Dirección participa, además del Consejero y Subsecretario competentes en materia de energía, doce

vocales que son todos cargos o representantes de la administración pública valenciana; y, por otro lado, en el Consejo Asesor, además de representantes también de la administración pública valenciana, tienen presencia representantes, entre otros, de las Universidades valencianas, organismos empresariales y sindicales, ecologistas y de consumidores.

Se trata pues de una Ley que crea la Agencia Valenciana de la Energía, con la finalidad de desarrollar las actuaciones en la política energética en el ámbito de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con las directrices generales del Consell y en el marco de la política energética común de la Unión Europea, así como para coordinar las distintas Consejerías en esta materia; velando en todo caso, por la adecuada ordenación y planificación energética con criterios de diversificación, eficiencia, ahorro energético, respeto medioambiental y de ordenación del territorio, en coordinación con las administraciones locales, tal y como establece su artículo 3º.

El quinto bloque de Leyes aprobadas por las Cortes son las referentes a la creación de colegios profesionales, todas ellas aprobadas al amparo de lo establecido en la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana y teniendo en cuenta, a su vez, el marco estatal fijado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de colegios profesionales.

Concretamente en el año 2001 son aprobadas dos Leyes, la que crea los Colegios Oficiales de Publicitarios y Relaciones Públicas de la Comunidad Valenciana (Ley 5/2001, de 20 de junio); y el de Detectives Privados (Ley 6/2001, de 20 de junio). Ambas Leyes al igual que las aprobadas en años anteriores tienen una estructura semejante, que suponen la creación de un colegio oficial y se fija 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 exclusiva de la Generalidad, en el artículo 31.22, y se va dando un ámbito de Comunidad Autónoma a los diferentes profesionales agrupados por razón de su ocupación.

Finalmente en el último grupo referente a Leyes de tipo económico, nos encontramos en primer lugar con la Ley 3/2001, de 28 de mayo, de crédito extraordinario en el presupuesto vigente para la cobertura de la subvención pública de gastos electorales a la que se refieren los artículos 41 y siguientes de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

Se trata, simplemente, con esta Ley de cumplimentar lo establecido en los artículos 41 y siguientes de la Ley Electoral Valenciana, en los que se indica que, una vez celebradas las elecciones y conocidos los resultados, hay que proceder al reparto de la cantidad de dinero fijada de conformidad con lo establecido en los artículos 42 y 45.5 de la referida Ley Electoral Valenciana, entre las fuerzas políticas que han concurrido a las elecciones y que, o bien han obtenido representación parlamentaria, o han obtenido más de un tres por cien. En esta ocasión la Ley fija la cantidad de 137.424.426 pesetas.

De acuerdo con las elecciones celebradas en 1999 tres candidaturas obtuvieron representación en las Cortes Valencianas, a saber, el Partido Popular, la Coalición Partido Socialista Obrero Español-Progressistes, y *Esquerra Unida del*

*País Valencià*; asimismo dos fuerzas políticas no obtuvieron representación parlamentaria pero tienen derecho a la percepción de subvención pública por gastos electorales por haber superado el tres por cien de los votos. Se trata de *Unió Valenciana* y del *Bloc Nacionalista Valencià*.

Finalmente, aparte de la Ley de Presupuestos, hemos de hacer referencia al igual que en años anteriores, a la aprobación de la comúnmente llamada Ley de «acompañamiento», que no es otra que la Ley 9/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad.

Una vez más hemos de recordar que se trata de un tipo de Leyes que se vienen realizando en ésta y en otras Comunidades Autónomas y que supone una perniciosa técnica legislativa, como se ha apuntado en más de una ocasión tanto por el Tribunal Constitucional como por la doctrina —en este caso hay que recordar el trabajo del profesor Cazorla Prieto—.

En esta ocasión son un total de trece las Leyes valencianas que se pretenden modificar. Algunas se refieren a aspectos que sí serían materia propia de una Ley de «acompañamiento» de la de Presupuestos, pero la mayoría están referidas como es habitual también a temas que nada tienen que ver. A efectos puramente descriptivos recordemos que las Leyes afectadas en esta ocasión son trece y son las siguientes: Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Tasas de la Generalidad; Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF y demás tributos cedidos; Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana; Ley 14/1985, de 27 de diciembre, de tributación sobre juegos de azar; Ley 4/1988, de 3 de junio, de juego de la Comunidad Valenciana; Decreto Legislativo 1/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana; Ley 3/2000, de 17 de abril, de creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF); Ley 2/2001, de 19 de junio, del Voluntariado; Ley 4/1989, de 26 de junio, de creación del Instituto Valenciano de la Juventud; Ley 1/1998, de 5 de mayo, de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de comunicación; Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos; Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana; y Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de creación del Instituto Cartográfico Valenciano.

También referido a esta Ley hay que indicar como novedades más importantes los dos últimos capítulos de la misma, que se refieren al euro y a la fijación de la duración máxima y régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos que aparecen referenciados en un amplio anexo a la propia Ley.

### Actividad reglamentaria

Continuando el esquema 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 elaborados durante 2001, y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo, tanto de leyes autonómicas como estatales —y continua-

mos añadiendo por la creciente importancia que tienen las derivadas del propio Derecho Comunitario Derivado—, sectoriales y otras disposiciones.

### *Normas organizativas*

La novedad más importante que se produce durante el año 2001 en la configuración del Gobierno valenciano, es la creación el día 30 de octubre de la Consejería de Innovación y Competitividad, que viene a sustituir a la antigua Consejería de Industria y Comercio. Ello es aprobado por el Decreto 160/2001, de 30 de octubre. Esta decisión adoptada en el seno del Gobierno valenciano da lugar a una reestructuración que se traduce en una serie de Decretos. En primer lugar nos encontramos el Decreto 161/2001, también de 30 de octubre, por el que se crean determinadas unidades orgánicas y concretamente se crea dentro de la nueva Consejería de Innovación y Competitividad la Subsecretaría de Energía e Industria y además se aprovecha para hacer otros cambios en otras Consejerías, como es el caso de la creación del Comisionado del Gobierno para la Inmigración y la Dirección General de Planes Especiales de Vivienda en el seno de la Consejería de Bienestar Social; y la creación de la Dirección General de Puertos y Costas en el seno de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

Como consecuencia de todo ello también mediante Decreto 211/2001, de 18 de diciembre, se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la nueva Consejería de Innovación y Competitividad. Y por último hay que hacer referencia a un Decreto anterior del propio Presidente del Gobierno valenciano (Decreto 15/2001, de 30 de octubre), en el que se reasignan competencias tanto a la Consejería de Bienestar Social como a la nueva Consejería de Innovación y Competitividad.

Al margen de esta importante modificación se producen también cambios en el seno de otras Consejerías que dan pie a variaciones en sus Reglamentos Orgánicos y Funcionales. Tal es el caso del Decreto 2/2001, de 30 de enero, por el que se modifica el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Cultura y Educación, en el que se reestructuran dos Direcciones Generales; el Decreto 3/2001, de 20 de febrero, del Presidente de la Generalidad, por el que se desarrolla parcialmente el Decreto 109/2000, de 18 de julio, que había aprobado el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalidad y el de la Consejería de Portavoz del Gobierno; el Decreto 46/2001, de 27 de febrero, que modifica parcialmente el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Sanidad; el Decreto 9/2001, de 22 de mayo, que modifica parcialmente el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; el Decreto 210/2001, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; y finalmente el Decreto 212/2001, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Bienestar Social.

Asimismo y desde la perspectiva de las normas organizativas hay que destacar tres Decretos más. En primer lugar nos encontramos el Decreto 27/2001, de 30 de enero, de organización y régimen de funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Generalidad Valenciana; el Decreto 65/2001, de 2 de abril, mediante el que se modifica la Comisión Interdepartamental para la racionalización del sector públi-

co en el ámbito de la Generalidad; y sobre todo, el Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, por el que se aprueba la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y se regulan las Cartas de Servicios de la Generalidad. Se trata este último de un Decreto en el que, en el marco del Segundo Plan de Modernización de la Comunidad Valenciana, se aprueba esta Carta del Ciudadano como marco general de expectativas y aspiraciones que los ciudadanos deben tener aseguradas en sus relaciones con la administración de la Generalidad. Además, el Decreto abre la posibilidad de que existan cartas de servicios como instrumento de mejora de calidad de los diferentes servicios públicos. Se trata sin duda de una innovación que habrá que evaluar su aplicación práctica en próximos años.

### *Normas de desarrollo legislativo*

Como decíamos anteriormente hay que destacar en este apartado la creciente aparición de normas aprobadas por el Gobierno valenciano que vienen a desarrollar el Derecho Comunitario Derivado. Este es un aspecto que planteábamos ya en la Crónica del pasado año y que en el 2001 se ha visto acrecentado como vamos a ver por un total de seis Decretos, que directamente van a desarrollar en el ámbito de la Comunidad Valenciana normas de Derecho Comunitario Derivado.

En primer lugar nos encontramos con el Decreto 26/2001, de 30 de enero, de modificación de los artículos 9 y 12 del Decreto 62/1996, de 25 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento regulador de la profesión de guía turístico. Y ello es así para poderse aplicar en el ámbito de la Comunidad Valenciana las Directivas 89/48/CE y 92/51/CE, que vienen a modificar los artículos 9 y 12 del Decreto que regulaba la profesión de guía turístico para posibilitar que los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea puedan actuar profesionalmente como guías turísticos en la Comunidad Valenciana. En este sentido hay que recordar la importancia que tiene el turismo en una Comunidad Autónoma como la valenciana que es de las que tienen una mayor recepción de turismo de países de los Estados miembros de la Unión Europea.

En segundo lugar nos encontramos con el Decreto 56/2001, de 13 de marzo, por el que se regula el Panel de Cata de aceites de oliva de la Comunidad Valenciana, todo ello para aplicar el Reglamento (CEE) 2.658/1991, de la Comisión de 11 de julio de 1991, sobre características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis. Concretamente lo que se acuerda es que este Panel se integre en el Instituto Valenciano de Calidad Agroalimentaria dependiente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, estando formado por todos los catadores seleccionados.

En tercer lugar nos encontramos con el Decreto 72/2001, de 2 de abril, por el que se regula la atención continuada en el ámbito de la atención primaria para atender así lo establecido en las Directivas 89/391-CE, del Consejo, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, y la Directiva 93/1104-CE, del Consejo, de 23 de noviembre, relativa a determinados aspectos de ordenación del tiempo del trabajo.

Asimismo nos encontramos con el Decreto 74/2001, de 2 de abril, por el que se clasifican de interés general determinadas obras en zonas de cultivo común,

dado que la Comunidad Valenciana continúa estando todavía clasificada como Objetivo 1 en el Reglamento CEE/2052/1988, del Consejo.

Igualmente hemos de referirnos al Decreto 75/2001, de 2 de abril, por el que se dictan normas para el cobro en periodo ejecutivo de los créditos del organismo pagador del FEOGA-Garantía de la Comunidad Valenciana. Todo ello en desarrollo del Reglamento CE/1258/1999, del Consejo, de 17 de mayo, sobre la financiación de la política agrícola común por lo que se refiere a los organismos pagadores de los gastos financiados por la Sección de Garantía del FEOGA, y modificándose como consecuencia de ello el Decreto valenciano anterior que lo regulaba (Decreto 178/1996, de 2 de octubre).

Y por último, nos encontramos el Decreto 134/2001, de 26 de julio, por el que se asignan competencias en materia de etiquetado de carne de vacuno y productos de carne de vacuno para aplicar en el ámbito valenciano el Reglamento CE/1760/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio; y el Reglamento CE/1825/2000, de la Comisión, de 25 de agosto, por el que se establecen disposiciones de aplicación del anterior. Como consecuencia de todo ello quedan asignadas las competencias en materia de etiquetado de carne de vacuno y productos de carne de vacuno a las Consejerías de Sanidad y de Industria y Comercio, así como de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Por lo que se refiere al desarrollo de normas estatales son un total de siete los Decretos que vienen a desarrollar en el ámbito valenciano, de conformidad con el principio de distribución de competencias establecido en el Estatuto de Autonomía, el desarrollo reglamentario de determinadas Leyes aprobadas a nivel de Estado. Encontramos en primer lugar el Decreto 53/2001, de 13 de marzo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley estatal 30/1999, de 5 de octubre, de selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud, dado que en su artículo 1,3 ordena a cada Comunidad la aprobación de estas normas en el ámbito de sus competencias. En segundo lugar nos encontramos el Decreto 54/2001, de 13 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente sobre seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales asignadas a los organismos de control en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Con ello se desarrolla tanto la Ley 12/1992, de 16 de julio, de industria, así como el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, que aprobó el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial. Por otro lado, nos encontramos con el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, sobre el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana, todo ello en desarrollo de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, quedando atribuidas las competencias en esta materia a la Consejería de Bienestar Social. Por otro lado nos encontramos con el Decreto 123/2001, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales en el Ámbito de la Administración de la Generalidad Valenciana y sus Organismos Autónomos como desarrollo de lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, así como en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de los Servicios de Prevención. Como consecuencia de ello se crea

en el ámbito de la Generalidad, una Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo. También está el Decreto 180/2001, de 30 de octubre, por el que se determina la competencia sancionadora a las infracciones en materia de ordenación del sector pesquero, como desarrollo de los artículos 98 a 100 y concordantes de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado. Por otro lado nos encontramos con el Decreto 186/2001, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el sistema de acreditación de entidades de control y laboratorios de control de calidad de la edificación, como desarrollo de la Ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. Finalmente nos encontramos con el Decreto 192/2001, de 18 de diciembre, por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 155/1998, de 29 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, todo ello en aplicación de la Ley estatal de introducción del euro -Ley 46/1998, de 17 de diciembre-.

Como hemos visto algunas de estas Disposiciones vienen a desarrollar Leyes pero en algún caso también y de manera simultánea Reales Decretos. En este año 2001 aparecen también dos Decretos del Gobierno valenciano que desarrollan Reales Decretos dictados por el Gobierno del Estado. Se trata en primer lugar del Decreto 73/2001, de 2 de abril, por el que se fijan normas relativas a la formación de manipuladores de alimentos y el procedimiento de autorización de empresas y entidades de formación, en desarrollo del Real Decreto 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos. En segundo lugar el Decreto 86/2001, de 24 de abril, sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, que viene a desarrollar los Reales Decretos dictados en relación con esta materia: el 115/2001, de 9 de febrero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo; y el 1190/2000, de 23 de junio, en relación con la acreditación de ingresos para el acceso a las ayudas del plan de viviendas.

Finalmente nos encontramos con normas de desarrollo legislativo correspondientes a Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas y que vienen a cumplimentar lo previsto en ellas, en orden al mandato que siempre contienen referente al desarrollo normativo por parte del Gobierno valenciano.

En primer lugar nos encontramos con Leyes que vienen a desarrollar los Reglamentos Generales de Desarrollo de la Ley. Se trata en primer lugar del Decreto 41/2001, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico del SERVEF, que viene a desarrollar la Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF); y el Decreto 50/2001, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Instituto Valenciano de Cinematografía Ricardo Muñoz Suay.

En segundo lugar la aprobación de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana, da pie a lo largo del 2001 a tres Decretos que vienen a desarrollar diferentes aspectos relacionados con la materia regulada por la Ley. Se trata en primer lugar del Decreto 149/2001, de 5 de octubre, por el que se establece el procedimiento de autorización de nuevas oficinas de farmacia; el Decreto 187/2001, de 27 de noviembre, por el que se regula el establecimiento, traslado y transmisión de las oficinas de farmacia; y el

Decreto 188/2001, de 27 de noviembre, por el que se establece el procedimiento de autorización y registro de los centros de distribución y dispensación de medicamentos de uso veterinario en la Comunidad Valenciana.

En tercer lugar nos encontramos con dos Decretos que continúan desarrollando la nueva Ley de policías locales y de coordinación de las policías locales de la Comunidad Valenciana (Ley 6/1999, de 19 de abril). Se trata en primer lugar del Decreto 88/2001, de 24 de abril, por el que se establecen las bases y criterios generales uniformes para la selección, promoción y movilidad de todas las escalas y categorías de las policías locales y auxiliares de policía local de la Comunidad Valenciana; y el Decreto 89/2001, de 24 de abril, por el que se desarrolla la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de policías locales antes indicada, sobre consolidación de empleo temporal del personal incluido en el ámbito de aplicación de dicha Ley.

En cuarto lugar hay tres Decretos que vienen a desarrollar aspectos puntuales de Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas. Está en primer lugar el Decreto 118/2001, de 26 de junio, sobre estructura, funcionamiento y composición de la Comisión de Espectáculos y Actividades Recreativas de la Comunidad Valenciana, que viene a modificar el Decreto anterior –Decreto 100/1991, de 10 de junio– que desarrolla el artículo 36, de la Ley 2/1991, de 18 de febrero, de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas; en segundo lugar el Decreto 139/2001, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Valenciana, que desarrolla la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana. Y por último, el Decreto 158/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana y de su Consejo, en desarrollo de la Ley 11/1997, de 16 de diciembre, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana.

### *Normas sectoriales*

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido tres los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia a lo largo del año 2001. En esta ocasión se trata de la administración local, la educación y el medio ambiente.

Por lo que se refiere a la administración local hay que destacar en primer lugar dos Decretos que inciden de manera global sobre la administración local valenciana. Se trata por un lado del Decreto 112/2001, de 19 de junio, por el que se modifica parcialmente el Decreto que citábamos el año anterior –Decreto 98/2000, de 27 de junio–, por el que se regula la concesión de ayudas destinadas al fomento del desarrollo local; y en segundo lugar el Decreto 113/2001, de 19 de junio, por el que se crea el Consejo Técnico de Delimitación Territorial de la Comunidad Valenciana estableciéndose sus funciones y regulándose su composición y organización. Este segundo Decreto procede de que, dado que la alteración de términos municipales es competencia autonómica y dado que no existe una legislación valenciana de administración local, es por lo que se dicta este Decreto para crear un Consejo Técnico Territorial de la Comunidad Valenciana

como órgano de estudio, consulta y propuesta en relación a las materias que afectan a la demarcación y delimitación territorial de los entes locales en que se estructura la Comunidad Valenciana.

A continuación encontramos un total de 12 Decretos de los que no hay precedente en los años anteriores, ya que se trata de Decretos que vienen a transferir algunos servicios, en este caso concretamente, los de planificación familiar de determinados Ayuntamientos a la Generalidad Valenciana. Se trata de un aspecto interesante, dado que no se produce como en principio está previsto en el Estatuto valenciano una transferencia de competencias de la Generalidad a los Ayuntamientos, sino que en este caso la situación es la contraria, es decir, son competencias de ámbito municipal –las referidas a los servicios de planificación familiar– que se traspasan con sus correspondientes medios personales y materiales a la Generalidad Valenciana. Se trata de los municipios de Alboraya (Decreto 197/2001), Aldaya (Decreto 198/2001), Benetússer (Decreto 199/2001); Burriana (Decreto 200/2001); Cullera (Decreto 201/2001); Elda (Decreto 202/2001); Elx (Decreto 203/2001); Paterna (Decreto 204/2001); Sant Vicent del Raspeig (Decreto 205/2001); Silla (Decreto 206/2001); Sueca (Decreto 207/2001); y La Vall d'Uixó (Decreto 208/2001), de 18 de diciembre, como todos los anteriores.

Asimismo también en el ámbito de la administración local hay que destacar nuevos Decretos –en esta ocasión siete– de recuperación de la denominación valenciana o en algunos casos bilingüe de determinados municipios valencianos: La Llosa de Ranes (Decreto 38/2001, de 27 de febrero); Guardamar de la Safor (Decreto 79/2001, de 2 de abril); Benissoda (Decreto 119/2001, de 26 de junio); Sant Jordi-San Jorge (Decreto 150/2001, de 5 de octubre); Rotglà i Corberà (Decreto 151/2001, de 5 de octubre); la Vilavella (Decreto 152/2001, de 5 de octubre); y Chilches / Xilxes (Decreto 183/2001, de 15 de noviembre); en este mismo ámbito se da por primera vez la característica de que existe un Decreto (Decreto 135/2001, de 26 de julio), en el que un municipio de una zona castellano– parlante cambia de nombre pero no de idioma. Se trata del municipio de Aras de Alpuente, que pasa a denominarse Aras de los Olmos.

Por lo que se refiere al ámbito educativo distinguiremos aquellos Decretos que afectan al ámbito no universitario de los que se refieren al universitario. En cuanto al primer ámbito señalaremos, en primer lugar, el Decreto 1/2001, de 10 de enero, por el que se crea la Escuela Superior de Cerámica de Manises, en un municipio que, como es conocido, se trata de una de las cunas de la cerámica en toda España; Decreto 28/2001, de 30 de enero, por el que se regulan los permisos de licencias del personal docente no universitario dependientes de la Consejería de Cultura y Educación; Decreto 87/2001, de 24 de abril, que regula la admisión del alumnado de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos con fondos públicos; Decreto 105/2001, de 12 de junio, por el que se crea el Instituto Valenciano para el Desarrollo de la Educación a Distancia; y, finalmente, dos Decretos que vienen a regular el «currículum» de la enseñanza superior, en un caso de música y en el otro de diseño, y el acceso a dichas enseñanzas (Decreto 132/2001, de 26 de julio, y Decreto 133/2001, de 26 de julio, respectivamente).

Por lo que se refiere a las materias estrictamente universitarias destacaremos el Decreto 45/2001, de 27 de febrero, por el que se aprueba una modificación pun-

tual de determinados artículos de los Estatutos de la Universitat de València, todo ello para la regulación de las elecciones a Rector que tienen que realizarse durante el año 2002; la autorización de determinadas enseñanzas en Universidades valencianas: Ingeniero de Materiales en la Universidad Politécnica de Valencia (Decreto 36/2001, de 13 de febrero); Diplomado en Enfermería, Diplomado en Fisioterapia e Ingeniero Técnico de Informática de Gestión en la Universidad Cardenal Herrera-CEU (Decreto 189/2001, de 11 de diciembre); Ingeniero Técnico Industrial en el centro privado de enseñanza superior Centro Florida Universitaria adscrito a la Universidad Politécnica de Valencia (Decreto 195/2001, de 18 de diciembre); y, Diplomado en Ciencias Empresariales en el centro privado de enseñanza superior Facultad de Estudios de la Empresa adscrito a la Universidad Politécnica de Valencia (Decreto 196/2001, de 18 de diciembre).

Además hay un Decreto en el cual se adscribe un centro privado, concretamente la Escuela Superior de Turismo PAX, a la Universidad Politécnica de Valencia (Decreto 194/2001, de 18 de diciembre).

Por último, en lo que se refiere a las materias de medio ambiente hay que destacar la aprobación de los planes de ordenación de recursos naturales de tres parques, como es la Sierra de Mariola (Decreto 76/2001, de 2 de abril), Sierra Calderona (Decreto 77/2001, de 2 de abril), Sierra de Irta (Decreto 78/2001, de 2 de abril), continuándose, por tanto, en la regulación de esos espacios como se venía haciendo por la Consejería de Medio Ambiente en años anteriores.

Asimismo, hay que destacar en esta materia de medio ambiente, el Decreto 193/2001, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento sobre el régimen económico financiero del canon de saneamiento, todo ello como consecuencia de las modificaciones que introdujo la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, conocida como de «acompañamiento», a la que nos referíamos en la Crónica del año anterior.

Aparte de estos tres sectores competenciales en los que hay una mayor incidencia por parte del Gobierno valenciano, existen además otras materias en las que también se da una incidencia aunque no tan importante.

En primer lugar nos encontramos con la competencia de asistencia social sobre la que se dictan tres Decretos: el Decreto 110/2001, de 12 de junio, por el que se crea el Observatorio Valenciano sobre drogodependencia y otros trastornos adictivos; el Decreto 124/2001, de 10 de julio, sobre registro y acreditación de centros, servicios de atención y prevención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos en la Comunidad Valenciana; y, por último y, quizás, el aspecto más novedoso en materia de bienestar social que se dicta durante el año 2001: el Decreto 125/2001, de 10 de julio, por el que se constituye la entidad de derecho público Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados (IVADIS) que surge como fusión de los consorcios valencianos de servicios sociales anteriores (CONVASER, de Valencia, Castellón y Alicante-Elx).

En materia de transportes se dictan dos Decretos, el primero el Decreto 85/2001, de 24 de abril, por el que se dispone la incorporación de los municipios de Sagunt, Loriguilla y San Antonio de Benagéber al Área de Transporte Metropolitano de Valencia, y, el segundo, el Decreto 44/2001, de 27 de febrero, por el que se regula del derecho de preferencia en el transporte de viajeros de uso especial de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, y en materia de agricultura, además de alguno de los Decretos antes citados relacionados con el Derecho Comunitario Derivado, destacaremos aquí específicamente el Decreto 37/2001, de 13 de febrero, sobre medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos, que es un aspecto mediante el que se trata prohibir el asentamiento de colmenas a menos de cinco kilómetros de las plantaciones de cítricos; y, en segundo lugar, el Decreto 117/2001, de 26 de junio, por el que se declara a los montes situados en la margen izquierda del río Cabriel en el límite con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha como zona de actuación urgente (ZAU), para su defensa ante el riesgo de incendios forestales.

### *Otros aspectos*

Al margen de este tipo de normas sectoriales queremos destacar, finalmente, cuatro Decretos que se refieren a aspectos puntuales. En primer lugar nos encontramos con el Decreto 29/2001, de 30 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que viene a modificar el anterior Decreto (299/1997, de 9 de diciembre) (y que se dicta tras tres años en funcionamiento del mismo para introducir novedades que han propuesto, precisamente, las comisiones de asistencia jurídica gratuita de Alicante, Castellón y Valencia, en el sentido de añadir la palabra «brutos» a los recursos e ingresos económicos de las personas físicas solicitantes del derecho de asistencia jurídica gratuita, así como para establecer un nuevo procedimiento en el ámbito de la jurisdicción penal y la facultad de remisión de oficio.

En segundo lugar tenemos el Decreto 55/2001, de 13 de marzo, por el que se regula el Observatorio del Comercio Valenciano que viene a desarrollar lo que habían establecido los artículos 51 y 52 de Ley de «acompañamiento» del año 2000 (Ley 11/2000, de 28 de diciembre). Se trata de un órgano colegiado, consultivo y asesor en materia de comercio con un consejo asesor integrado por 34 vocales en el que se da cabida a representantes de diversas administraciones y sectores de la sociedad valenciana implicados en el mundo del comercio.

En tercer lugar nos encontramos con el Decreto 184/2001, de 15 de noviembre, por el cual se establecen ayudas para paliar los daños producidos como consecuencia del temporal marítimo al que hacíamos referencia al inicio de esta Crónica y que afectó especialmente a mediados de noviembre al litoral valenciano con graves destrozos en puertos, infraestructuras, paseos marítimos, etc.

Y, por último, queremos destacar un interesante Decreto, que es el 191/2001, de 11 de diciembre, por el que se regula el derecho de admisión a los establecimientos públicos donde se realizan espectáculos y actividades recreativas. Se trata de un Decreto que lo que regula son las condiciones objetivas por las que se puede ejercer el derecho de admisión, estableciendo los límites y circunstancias de aquéllas, con la finalidad de proteger el derecho al acceso de los consumidores y usuarios a los establecimientos públicos y evitar que pueda ser denegado de manera arbitraria o improcedente. Al mismo tiempo también se regulan las funciones del personal integrante de los servicios de admisión, así como los criterios que deben regir su actuación. Este Decreto viene a responder a la necesidad producida como consecuencia de diversos incidentes surgidos especialmente en lugares de ocio, sobre todo discotecas durante las madrugadas en los fines de semana.

## Conflictividad jurídica

Por lo que se refiere a la conflictividad jurídica, es de destacar que el nuevo recurso en defensa de la autonomía local, se ha utilizado ya desde el ámbito de la Comunidad Valenciana al impugnar el Ayuntamiento de Torrent y otros nueve más el artículo 2 y la Disposición Transitoria, de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

Además queda todavía por resolver por parte del Tribunal Constitucional, por un lado las Cuestiones de Inconstitucionalidad número 4450/1996, que se acumuló a la 2718/1996; y, por otro lado, los Recursos de Inconstitucionalidad números 1279/1996, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 8/1985, de medidas fiscales, administrativas y de organización; el Decreto 1275/1997, 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 1083/1998, 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.

La única novedad en este sentido que hay que destacar es la Resolución 165/V de las Cortes Valencianas, de 15 de noviembre de 2001, mediante la que se insta al Gobierno de la Generalidad Valenciana para la presentación de un Recurso de Inconstitucionalidad contra el artículo 20.1.a) de la Ley de la Generalidad de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, por considerar que se vulnera la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón.

## Actividad institucional

Como indicábamos al inicio de este informe el acontecimiento más importante durante el año 2001 en la Comunidad Valenciana fue sin lugar a dudas la puesta en funcionamiento de la *Academia Valenciana de la Lengua*. El *Pacte per la Llengua* conseguido el día 14 de junio entre el Partido Popular y el *Partit Socialista del País Valencià* supone un acontecimiento de gran trascendencia para la Comunidad Valenciana que desde el inicio de la transición se había visto afectada en su vida política, social y cultural por el debate sobre la lengua. El *Consell Valencià de Cultura* en el dictamen que había preparado en 1998 dejaba claro el acuerdo sobre la lengua. En este sentido conviene recordar que el artículo 3º de la Ley dice lo siguiente: «*La Academia Valenciana de la Lengua es la institución que tiene como función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano. Así como, velar por el valenciano partiendo de la tradición lexicográfica, literaria, y la realidad lingüística valenciana, así como, la normativización consolidada, a partir de las llamadas Normas de Castellón*».

En base a todo ello se llega al referido acuerdo político del 14 de junio, que se plasma en una Resolución de las Cortes Valencianas al día siguiente -134/V-, mediante la que se nombra a los veintiún primeros académicos, integrados por escritores, literatos y especialistas en el tema de lengua, propuestos por las dos

fuerzas políticas representadas y con importante presencia y participación de los profesores especialistas de las Universidades de Valencia, Jaume I de Castellón y Alicante que imparten filología valenciana.

El segundo acontecimiento político importante que tiene lugar es el cambio de estructura que se produce en el Gobierno valenciano al crearse, el 30 de octubre, una nueva Consejería que es la de Innovación y Competitividad, que viene a sustituir a la de Industria y Comercio. Para ocupar este cargo se nombra al mismo Consejero que había antes, Fernando Castelló Boronat, que pasa a convertirse en el nuevo Consejero de Innovación y Competitividad.

Por lo que se refiere a las Cortes Valencianas hay que recordar que se trata, como ya dijimos en informes anteriores, de una legislatura en la que el Partido Popular tiene mayoría absoluta, lo cual se traduce como es lógico en una cierta disminución de la actividad parlamentaria pues las expectativas de la oposición de lograr alguna victoria parlamentaria son más que difíciles, lo que hace que se mantenga una cierta disminución de la actividad durante este año.

En concreto hay que destacar que se han aprobado como hemos visto un total de diez Leyes, ya reseñadas. Por otro lado, se han aprobado un total de 57 Resoluciones, correspondiendo 40 a Pleno y 17 a Comisiones. Y al igual que en el año anterior, no hay aprobada ninguna Moción, sin duda como consecuencia de la existencia de una mayoría absoluta en la Cámara.

Por otro lado, y por lo que se refiere al número de preguntas que se contestan, son más de 4.600, es decir, una cifra ligeramente inferior a la del año pasado, manteniéndose por el contrario las solicitudes de comparecencia en más de 300 y de documentación en más de 800.

En cuanto a la estructura de la Cámara se produce un hecho significativo, y es que con fecha 20 de noviembre pasa el diputado del *Grup Parlamentari Socialista-Progressistes*, Joan Francesc Peris i García, al Grupo Mixto. Dicho diputado había formado parte de la coalición que ante las elecciones formó el *Partit Socialista del País Valencià con Nova Esquerra*, que se denominó a efectos electorales *Coalició Electoral Socialista-Progressistes* y en estos momentos este diputado perteneciente a un nuevo partido denominado *Esquerra Verda*, pasa a integrar el Grupo Mixto, con lo que el *Grup Parlamentari Socialista-Progressistes* pasa de 35 a 34 diputados. Lo más importante de este paso ha sido la modificación en la composición de los órganos de la Cámara, ya que al tener derecho a representación en todos ellos el nuevo diputado del Grupo Mixto, por su parte el *Grup Parlamentari Socialista-Progressistes* ha perdido un diputado en todas las comisiones permanentes legislativas y en aquéllas que también están integradas por 15 miembros. En la Diputación Permanente el diputado lo ha perdido el Grupo Parlamentario Popular.

Por lo que se refiere a las Resoluciones aprobadas a lo largo de esta Legislatura, como indicábamos antes han sido un total de cincuenta y siete, destacando al igual que en años anteriores especialmente las que han resultado aprobadas en el Debate de Política General, celebrado los días 13 y 14 de septiembre, de conformidad con lo establecido en la Ley de Gobierno valenciano.

Entre las Resoluciones más importantes aprobadas queremos referirnos a las siguientes: en primer lugar, como más destacables, la Resolución 114/V, de 21 de febrero de 2001, mediante la que el Pleno de las Cortes Valencianas aprobó el dictamen de la 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 se pudieran derivar en relación con los sucesivos brotes de «legionela» aparecidos en Alcoi desde septiembre de 1999 y que venían a exculpar de cualquier tipo de responsabilidad política al Gobierno de la Generalidad. Asimismo es destacable la Resolución 125/V, de 16 de mayo, mediante la que se apoya al Plan Hidrológico Nacional en un momento en que era discutido en determinados aspectos desde la oposición en la Comunidad Valenciana.

De nuevo nos encontramos que en el Pleno del Debate de Política General realizado en el mes de septiembre, hay una nueva Resolución referente a la reforma del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Resolución 135/V, de 14 de septiembre), sin que dicha Resolución se haya plasmado a lo largo del año en ningún avance por lo que se refiere a la labor realizada por la Comisión creada por la posible modificación del Estatuto de Autonomía.

En otro orden de cosas destacan también en el mismo Debate de Política General, toda una serie de Resoluciones aprobadas por el grupo mayoritario de la Cámara, que son las 137/V, 138/V, 139/V, 140/V, 141/V, 142/V, 143/V, 144/V y 145/V, todas ellas del día 14 de septiembre, en las que se apoyan diferentes aspectos de la política que se está llevando a cabo desde del Gobierno central y por el Gobierno de la Generalidad Valenciana, como es el modelo de financiación autonómica, la nueva política de inmigración, el plan director de saneamiento y depuración de la Comunidad Valenciana, la política hidráulica del Consell, el sistema de financiación de las Universidades valencianas, el esfuerzo inversor del Consell a través de la empresa pública CIEGSA, el programa de medidas de apoyo a la conciliación familiar y laboral anunciada por el Presidente de la Generalidad, apoyo a la modernización de las estructuras productivas de la agricultura valenciana, y el programa de medidas de apoyo a las políticas de fomento, de energías renovables y la puesta en marcha del Plan Eólico.

Por otro lado hemos de destacar también la Resolución 162/V, de 17 de octubre, en la que las Cortes Valencianas acuerdan la defensa en la Unión Europea del derecho de las actuales Regiones de España «Objetivo 1», entre las que se encuentra la Comunidad Valenciana, al mantenimiento de los fondos estructurales y del derecho de España a seguir percibiendo el fondo de cohesión.

También hay que reseñar que en la última parte el año se aprueban tres Resoluciones (164/V, de 15 de noviembre; 167/V, de 17 de diciembre; y 168/V, también de 17 de diciembre), por las que se nombran para cuatro años los representantes de la Generalidad Valenciana en las Asambleas Generales de las tres Cajas de Ahorros valencianas –respectivamente Bancaixa, CAM y Caixa d’Ontinyent–. La circunstancia que concurre en esta ocasión con los nombramientos, es que no se produce un acuerdo político, como así fue en ocasiones anteriores, sino que al faltar el mismo todos los Consejeros Generales elegidos en representación de la Generalidad Valenciana por las Cortes Valencianas, son los propuestos por el Grupo Parlamentario Popular, lo cual plantea todo un debate respecto a la conveniencia

de que estos representantes lo sean de manera proporcional a la representación que tienen los diferentes grupos parlamentarios en la Cámara, aunque la Ley valenciana de Cajas de Ahorros no contiene esta previsión.

Finalmente, como indicábamos al principio, también es importante la Resolución 165/V, de 15 de noviembre, en la que las Cortes Valencianas consideran que el Consell debe presentar un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 20.1.a), de la Ley de la Generalidad de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, por entender que vulnera la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón, a la que ya nos referíamos anteriormente.

En cuanto a otro tipo de debates, además del ya indicado de Política General, destacaremos la comparecencia que hizo a petición propia el día 19 el Presidente de la Generalidad, al haber sido propuesto por el Grupo Popular Europeo para ocupar a partir del año 2002, la Presidencia del Comité de las Regiones.

Además el Presidente ha comparecido para contestar a las preguntas de interés general los días 22 de febrero, 29 de marzo, 17 de mayo, 14 de junio y 24 de octubre.

Con referencia a las demás Instituciones de la Generalidad, ya hemos indicado anteriormente la importancia que tiene el acuerdo político y la puesta en funcionamiento de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*. Y en cuanto al resto de Instituciones, indicaremos en relación con el *Síndic de Greuges*, que finalmente se llegó a un acuerdo entre los grupos parlamentarios y por Resolución 121/V, de 4 de abril de 2001, las Cortes Valencianas designan como *Síndic de Greuges* a Bernardo del Rosal Blasco, acabando con la situación de interinidad que venía acarreado esta Institución que tiene su sede en Alicante. Posteriormente, y a propuesta del *Síndic de Greuges*, se procedió con fecha 20 de junio al nombramiento de los dos adjuntos, siendo elegidos Adjunta Primera Emilia Caballero Álvarez y Adjunto Segundo Carlos Morenilla Jiménez.

Asimismo hay que destacar que por Decreto 6/2001, de 11 de mayo, el Presidente de la Generalidad procedió a nombrar *Síndic Major* de la *Sindicatura de Comptes* a José Antonio Noguera de Roig para un periodo de tres años, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.1, de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la *Sindicatura de Comptes*.

Otras dos Instituciones de la Generalidad estaban en situación de ser renovadas. Se trababa por un lado del *Consell Valencià de Cultura*, en el que se han producido ya algunas vacantes y se ha acabado el mandato de parte de sus Consejeros; asimismo el *Consell Jurídic Consultiu de la Generalitat Valenciana*, estaba en situación de procederse a su renovación al finalizar el año al haber cumplido su mandato.

Finalmente hemos de indicar que durante el año 2001 y por primera vez en muchos años no ha habido ningún Real Decreto de transferencias a la Comunidad Valenciana, lo cual demuestra que, si bien todavía existen materias que pueden ser transferidas, la mayor parte de las posibles en el Estatuto de Autonomía ya se han producido.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición a 31-12-2001:

*Popular:* 49

*Socialista-Progressistes:* 35 (34 desde el 20 de noviembre)

*Esquerra Unida del País Valencià:* 5

*Mixto:* 1 (desde el 20 de noviembre por el paso a este grupo del diputado Joan Francesc Peris i García)

### Estructura del Gobierno

A 31-12-2001:

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

*Innovación y Competitividad:* Fernando Castelló Boronat

*Agricultura, Pesca y Alimentación:* M<sup>a</sup> Àngels Ramón-Llin Martínez

*Medio Ambiente:* Fernando Modrego Caballero

*Justicia y Administraciones Públicas:* Carlos Rodríguez 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:* Partido Popular (49 diputados)

*Composición del Gobierno:* homogéneo (Partido Popular)

## Cambios de Gobierno

El 30 de octubre se crea una nueva Consejería de Innovación y Competitividad que viene a sustituir a la de Industria y Comercio. El nuevo Consejero es Fernando Castelló Boronat, que era antes Consejero de Industria y Comercio.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

## Mociones de reprobación

Ninguna

## Debates y Resoluciones aprobadas

*Leyes aprobadas:* 10

*Proposiciones no de ley:* 243

*Resoluciones:* 57

*Interpelaciones:* 34

*Preguntas:* 4.674

*Solicitudes de documentación:* 805

*Resoluciones y debates más importantes:*

Los días 13 y 14 de septiembre tuvo lugar el debate de política general previsto en la ley de Gobierno valenciano siendo aprobadas un total de 21 Resoluciones subsiguientes al mismo.

El día 19 de noviembre en una sesión plenaria monográfica comparece ante las Cortes Valencianas el Presidente de la Generalidad para informar sobre la propuesta del Grupo Popular europeo en el Comité de las Regiones de que ocupe la Presidencia de esta institución comunitaria.

*Las Resoluciones más importantes aprobadas durante el año 2001 fueron las siguientes:*

Resolución 114/V, de 21 de febrero, aprobando el dictamen de la 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 se puedan derivar en relación con los sucesivos brotes de «legionella» aparecidos en Alcoi desde septiembre de 1999.

Resolución 125/V, de 16 de mayo, de apoyo al Plan Hidrológico Nacional.

Resolución 135/V, de 14 de septiembre, sobre Reforma del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Resolución 147/V, de 14 de septiembre, sobre elaboración de un modelo nuevo e innovador para la Radiotelevisión Valenciana.

Resolución 162/V, de 17 de octubre, sobre defensa ante la Unión Europea del derecho de las actuales regiones españolas «Objetivo 1» al mantenimiento de los fondos estructurales y del derecho de España a seguir percibiendo el Fondo de Cohesión.

Resolución 165/V, de 15 de noviembre, sobre vulneración de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón en el artículo 20.1.a) de la Ley de la Generalidad de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos.

Resoluciones 164/V, de 15 de noviembre; 167/V, de 17 de diciembre; y 168/V, de 17 de diciembre, por las que se nombran los representantes de la Generalidad Valenciana respectivamente en Bancaixa, Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM) y Caixa d'Ontinyent.

### **Reformas del Reglamento**

Ninguna

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna

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

El 4 de abril el Pleno de las Cortes Valencianas –Resolución 121/V– elige a Bernardo del Rosal Blasco como Síndic de Greuges. Posteriormente y una vez cumplido el trámite parlamentario se nombran los dos adjuntos el 20 de junio: Adjunta primera: Emilia Caballero Álvarez; y Adjunto segundo: Carlos Morenilla Jiménez.

En cuanto a la Sindicatura de Comptes hay que indicar que por Decreto 6/2001, de 11 de mayo, del Presidente de la Generalidad, nombra por tres años a José Antonio Noguera de Roig como Síndic Major de acuerdo con el art. 22.1 de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.

## EXTREMADURA

*José Ignacio Navarro Méndez  
Pablo Pérez Tremps*

### Rasgos generales

Uno de los aspectos fundamentales que han marcado la vida político-institucional de la Comunidad Autónoma extremeña en el año 2001 ha sido la culminación de un largo, y muchas veces conflictivo, proceso de traspaso de nuevas competencias, que ha afectado a dos ámbitos materiales diferenciados, pero caracterizados ambos por su gran importancia para la región: empleo y sanidad. Formalmente, dichos trasposos se han hecho efectivos mediante la aprobación de varios Reales Decretos: el 664/2001, de 22 de junio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Extremadura de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; el 665/2001, de 22 de junio, sobre ampliación de los medios de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO); a finales de año se aprobaría el Real Decreto 1477/2001, de 27 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Extremadura de funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud. Además, hay que mencionar el Real Decreto 666/2001, de 22 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el Real Decreto 3366/1983, de 7 de diciembre, en materia de protección a la mujer.

Así, en julio, y tras más de un año de retraso respecto de las previsiones iniciales debido a la celebración de las elecciones generales, se ha hecho efectivo el traspaso las políticas activas de empleo. Este traspaso ha supuesto atribuir a la Junta de Extremadura la gestión de la mayoría de las políticas de empleo (escuelas taller, casas de oficio, formación ocupacional...), aunque se mantiene en manos de Estado el pago de los subsidios de desempleo y el AEPSA (Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agraria). En cifras, el traspaso ha supuesto que pasen a depender de la Junta de Extremadura 257 empleados (el 57% de la plantilla del INEM en la región), 36 oficinas, el Centro Nacional de Formación Ocupacional de Don Benito y los servicios provinciales de empleo, siendo el coste del traspaso de 7.510 millones de pesetas. Estas nuevas competencias asumidas quedan en manos de la Consejería de Trabajo y, en concreto, su gestión pasa a atribuirse al Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), creado mediante la aprobación de la Ley autonómica 7/2001, de 14 de junio.

Por otro lado, y con una repercusión muy superior, en diciembre en 2001, y de forma similar a lo sucedido con otras Comunidades Autónomas, se ha formalizado el acuerdo para la transferencia en materia de sanidad. El acuerdo alcanzado comporta una financiación para la sanidad de Extremadura de 152.000

millones de pesetas, cifra superior a la inicialmente ofrecida por el Gobierno de la Nación e, incluso, a las primeras cifras manejadas desde Extremadura para aceptar la transferencia. Según manifestaciones de representantes del ejecutivo regional, ello permitirá poner en marcha las diversas propuestas anunciadas en materia sanitaria a partir del 1 de enero de 2002, fecha en la el traspaso se ha hecho efectivo. Por otro lado, a finales de 2001 se ha producido un acuerdo con el Estado para proceder al pago de alrededor de 30.000 millones de pesetas que aquél adeudaba a la comunidad extremeña por los atrasos del sistema de financiación autonómica de los últimos cuatro años, liquidándose de esta forma el sistema de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001 y que fue rechazado por Extremadura. Parte de esa cantidad –según se ha anunciado– será destinada a realizar diversas inversiones en sanidad, como son los hospitales de La Siberia y Tierra de Barros, las UCIs volantes y otros servicios.

El segundo acontecimiento relevante para la región extremeña en el año 2001 ha sido la polémica relativa a la puesta en marcha de la televisión y radio regionales, foco permanente de conflicto desde el año pasado entre el partido que sustenta la mayoría parlamentaria (PSOE) y las dos fuerzas políticas de la oposición (PP e IU); la exposición de esta polémica se realiza en el apartado de la actividad institucional.

El tercer tema de interés político acaecido en Extremadura durante 2001 ha sido la aprobación de la Ley 14/2001, de 29 de noviembre, que ha establecido el Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito, norma aprobada con los votos del Grupo Socialista y con los de los diputados de IU. A través de esta Ley se ha diseñado una figura impositiva que carece de precedentes en otras Comunidades Autónomas, que persigue gravar la captación de ahorro por parte de las instituciones de crédito que operan en Extremadura, salvo los supuestos declarados exentos por la Ley. Con ello se pretende recaudar unos 5.000 millones de pesetas anuales. Desde que se anunció la intención de establecer dicho tributo no han dejado de producirse reacciones contrarias a su implantación, tanto desde el Gobierno de la Nación –que ha amenazado con recurrirla ante el Tribunal Constitucional, al entender que podría ser contrario a la Constitución y a la legislación comunitaria europea–, como desde el ámbito empresarial y bancario, que lo considera perjudicial para el desarrollo de la región. Por su parte, la Comisión Europea, basándose en el texto de la versión del anteproyecto de Ley de creación del citado impuesto, y a respuesta de un eurodiputado español, se ha manifestado en contra de su establecimiento al considerar que es contrario a la normativa de la Unión Europea, porque constituiría un «obstáculo a la libre circulación de capitales» en el Mercado Único. Para un análisis más extenso sobre las líneas fundamentales de configuración de este impuesto nos remitimos al epígrafe de este *Informe* referente a la actividad legislativa.

## Ejercicio de competencias

### *Actividad legislativa*

El año 2001 ha sido la gran actividad legislativa desarrollada por la Asamblea regional, generando un claro elemento de discontinuidad respecto a lo acontecido en años precedentes. En efecto, por vez primera desde la constitución de

Extremadura en Comunidad Autónoma, se ha llegado a la cifra de 20 leyes, cuatro de las cuales han sido publicadas ya en 2002. Hasta ahora el año de mayor productividad había sido 1997, con un total de 12 normas legislativas aprobadas, y sólo al año siguiente se había logrado rebasar de nuevo la decena de leyes, con 11. Por tanto, el simple dato cuantitativo demuestra una inusual actividad desarrollada por el Poder Legislativo autonómico. Desde el punto de vista cualitativo durante el año 2001 han sido aprobadas diversas leyes cuyo contenido material reviste una especial importancia institucional y competencial. A efectos expositivos, se pueden agrupar las distintas normas legislativas aprobadas este año en los siguientes bloques:

### *Leyes de desarrollo de títulos competenciales extremeños*

–*Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura.* Partiendo de las previsiones del art. 7.2 del Estatuto extremeño, que otorga a la Comunidad Autónoma de Extremadura competencia exclusiva en materia de vivienda, esta ley pretende establecer un marco normativo adecuado para contribuir a la mejora de la calidad de las viviendas que se construyan en la región, así como determinadas garantías en el acceso a las mismas, poniéndose un acento especial en asegurar un mínimo de habitabilidad de los edificios de cara a sus usuarios futuros. Se continúa de esta manera el proceso regulador en este ámbito sectorial iniciado con la aprobación de la Ley 2/1993, de 13 de diciembre, de Enajenación de Viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y continuado por la Ley 3/1995, de 6 de abril, de Fomento de la Vivienda de Extremadura.

–*Ley 4/2001, de 26 de abril, de Actividades Feriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Esta norma supone un desarrollo legislativo de la competencia que con carácter exclusivo posee Extremadura sobre la ordenación de mercados y ferias interiores (art. 7.1.9 EAE), y que viene a sustituir a la Ley 4/1984, de 27 de diciembre, de Ferias y Mercados, revisión que se justifica a raíz de la creación del Mercado Único europeo, con el objetivo de velar por la libre competencia, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, así como con vistas a alcanzar unos servicios feriales de prestaciones ópticas. La Ley regula las actividades feriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tanto privadas como oficiales, quedando al margen las actividades feriales internacionales, respecto de las cuales Extremadura sólo posee competencias de ejecución, ex art. 9.3 EAE.

–*Ley 5/2001, de 10 de mayo, de Crédito Cooperativo.* Esta ley se promulga al amparo de lo previsto en el art. 7.36 EAE, por el cual se atribuye a Extremadura la competencia exclusiva en materia de instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado. Los objetivos que persigue la Ley son dos: por un lado, regular con carácter general el régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito Extremeñas; y, en segundo lugar, fomentar la regionalización del ahorro, propiciando así el desarrollo económico y social de Extremadura.

–*Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura*. Esta norma se fundamenta en el art. 8.7 EAE, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario. Los objetivos declarados de la ley son: colmar las lagunas que se aprecian en la ley estatal, especialmente en el ámbito de la actuación administrativa; potenciar la actuación de los órganos de inspección y control, con adecuación de la potestad sancionadora con la materia de protección de los consumidores; y coordinar las competencias de los distintos órganos de la Administración a fin de garantizar un nivel de protección homogéneo en el ámbito regional. Como aspectos novedosos respecto a la normativa estatal destacan la protección prioritaria de determinados colectivos (inmigrantes, menores de edad, mujeres gestantes, discapacitados y sectores económicos y sociales más débiles), el fomento de la acción inspectora y su apertura hacia modalidades de actuación de carácter preventivo, de investigación y de asesoramiento. Al mismo tiempo, se potencia el Consejo Extremeño de Consumidores como órgano de representación, participación y consulta, y se han previsto mecanismos de resolución voluntaria de las reclamaciones de los consumidores, a través de la mediación y el arbitraje.

–*Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura*. Partiendo de la atribución en el Estatuto de Autonomía a Extremadura de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, coordinación hospitalaria y asistencia sanitaria de la Seguridad Social, en el marco de la legislación básica del Estado, la presente Ley viene a dar desarrollo a dicha competencia regional, ofreciendo el marco normativo para la efectividad de la política de Extremadura en materia de sanidad.

Como líneas fundamentales de esta Ley, tal y como queda apuntado en su exposición de motivos, destacan las siguientes: 1) constitución y ordenación del Sistema Sanitario Público de Extremadura, en el que se integra el conjunto de actividades y prestaciones que, conforme al Plan de Salud de Extremadura, son desarrolladas por organizaciones y personas públicas en la región, y cuyo objeto es la promoción y protección de la salud, la prevención de la enfermedad y la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de la salud; 2) la regulación general de cuantas actividades, servicios y prestaciones –públicos y privados– determinen la efectividad del derecho constitucional a la protección de la salud; 3) la creación y organización del Servicio Extremeño de Salud, que comprende, bajo la dirección, supervisión y control de la Junta de Extremadura, las actividades y servicios y las prestaciones directamente asumidos y desarrollados por la Administración regional en el campo sanitario. Es de destacar a este respecto que la ley lleva a cabo una nueva estructuración del sistema sanitario de la Comunidad extremeña, con una separación entre la autoridad sanitaria (reservada a la correspondiente Consejería) y la provisión de servicios (encomendada al Servicio Extremeño de la Salud, en cuanto ente responsable de la gestión y prestación de la asistencia sanitaria).

–*Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura*. A través de esta ley se pretende acondicionar y adecuar los más de 40.000 kms. de

este tipo de vías existentes en la región a las necesidades actuales del entorno rural y, más en concreto, persigue: 1) adecuar el régimen jurídico de los caminos públicos a las necesidades actuales del transporte, mejorando la seguridad, rapidez y comodidad de los usuarios; 2) defender el patrimonio público y sus elementos funcionales como patrimonio al servicio de la comunidad; y 3) adecuar las mejoras y los usos de la red de caminos al entorno medioambiental del medio rural en el que se insertan.

–*Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.* Su objetivo fundamental, una vez promulgada la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, es disponer de un texto legal propio que responda a la situación específica extremeña en la materia. Las líneas fundamentales que definen esta norma serían las siguientes: 1) pretensión de desarrollar plenamente el correspondiente título competencial extremeño, dentro de los límites definidos por la STC 61/1997 y aquella ley estatal, configurando un sistema integrado de ordenación territorial y urbanística, pese a que se trate de dos títulos competenciales diferenciados por la Constitución y el Estatuto de Autonomía extremeño; 2) el establecimiento de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación territorial y urbanística sobre la base de unos criterios nítidamente predeterminados (inspiración en los principios rectores de la política económica y social, especialmente los arts. 45-47 CE; configuración a partir de las características propias de la Comunidad extremeña; adecuación a una pluralidad de Administraciones Públicas implicadas en la materia; innovación limitada en el tema, con aprovechamiento de otras experiencias acreditadas). Por otra parte, los objetivos generales fijados por la ley son cinco: 1) racionalización del sistema de planeamiento (planificación territorial y urbanística integrada; renovación y flexibilización del contenido del planeamiento; mejora de los procesos de toma de decisiones; clarificación y precisión de la clasificación del suelo); 2) redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los Municipios de la región; 3) gestión eficaz de la producción de ciudad; 4) intervención pública activa en el mercado del suelo y la vivienda; y 5) instrumentalización de medidas de calidad ambiental.

–*Ley 17/2001, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Esta norma está promulgada al amparo de las previsiones del art. 8.6 del EAE, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de Cámaras de Comercio e Industria. El objetivo fundamental perseguido es fijar un marco de cooperación estable entre la Administración autonómica y las Cámaras para impulsar a éstas como órganos especializados en la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y los servicios en Extremadura, así como ofrecer un marco normativo unitario en el que se desenvuelvan las Cámaras en el pleno respeto al reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura.

–*Ley 19/2001, de 14 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura.* El origen de esta Ley se encuentra en la STC 14/1998. Las razones que se esgrimen en la exposición de motivos de la ley para

justificar las modificaciones que se llevan a cabo son las siguientes: la promulgación de otra normativa posterior a la Ley de Caza de 1990, como ha sido la Ley 2/1995, del Deporte de Extremadura, con alguna incidencia en aquella; razones derivadas de la interpretación judicial de la Ley de Caza antigua, especialmente por la sentencia citada; razones de regulación tributaria y, finalmente, realizar una mejora técnica de la ley anterior.

### *Leyes de desarrollo institucional*

–*Ley 7/2001, de 14 de junio, de creación del Servicio Extremeño Público de Empleo.* Partiendo de las previsiones contenidas en el art. 149.1.7º CE, y en el art. 9 EAE, y una vez producido el traspaso efectivo a Extremadura de la gestión en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (Real Decreto 664/2001, de 22 de junio), a través de esta norma legal se lleva a cabo la creación del organismo encargado de desarrollar la gestión activa de las políticas de empleo, denominado «Servicio Extremeño Público de Empleo». Se trata de un órgano autónomo de carácter administrativo de la Junta de Extremadura, adscrito a la Consejería de Trabajo y dotado de personalidad jurídica propia, cuyos objetivos fundamentales son: poner en conexión la oferta con la demanda de trabajo; facilitar apoyo a los desempleados en su búsqueda de empleo; poner en marcha, gestionar y controlar los programas para la inserción laboral de los desempleados, así como de gestión ocupacional; finalmente, y en general, realizar todas aquellas actividades dirigidas a la colocación de los trabajadores que demandan empleo, bajo los principios de igualdad de oportunidad, unicidad del mercado de trabajo, equidad y gratuidad, con participación de los agentes económicos y sociales. Aparte de enumerar sus funciones, a lo largo de la ley se regulan aspectos tales como las competencias de la Junta de Extremadura (tanto las de Consejo de Gobierno como las de la Consejería competente por razón de la materia); la organización interna; diversas previsiones relativas a su personal; el régimen económico-financiero (recursos económicos, patrimonio, presupuesto); el régimen de intervención; y la tesorería.

–*Ley 8/2001, de 14 de junio, por la que se regulan los Consejos Escolares de Extremadura.* A partir de las previsiones del art. 12 EAE, y una vez que en 1999 se produjo el traspaso efectivo a Extremadura de las funciones y servicios del Estado en materia de enseñanza no universitaria (Real Decreto 1801/1999, de 26 de noviembre), la ley pretende profundizar en los aspectos relativos a la participación en la programación general de la enseñanza de todos los sectores implicados en los procesos de enseñanza/aprendizaje. Para cumplir con dicho objetivo fundamental, la ley configura tres niveles de representatividad: en un nivel más alto se sitúa el Consejo Escolar de Extremadura, como máximo organismo de representación y participación de los sectores afectados, y en cuanto que foro de reflexión y aportación de ideas, y organismo consultivo en materia de enseñanzas relativas a todos los niveles del sistema educativo, excepto el universitario, dentro del ámbito territorial de Extremadura. En un segundo nivel, se prevé la posibilidad de establecer Consejos Escolares de Distrito, como instrumentos de participación y de coordinación entre entidades locales, que podrán consti-

tuirse ajustándose a los criterios y normas reguladoras de la estructura territorial del servicio educativo regional, y cuya misión estaría en solucionar los problemas comunes. Finalmente, se encuentran en un tercer nivel los Consejos Escolares Municipales, considerados como piezas básicas para una eficaz instrumentación de la participación de la comunidad escolar en el marco de la realidad más próxima a los ciudadanos.

–*Ley 11/2001, de 10 de octubre, de creación del Instituto de la Mujer de Extremadura.* Por medio de ella se crea el Instituto de la Mujer de Extremadura como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Cultura de la Junta de Extremadura. Su fin fundamental promover las condiciones para que la igualdad entre los sexos sea real y efectiva dentro del ámbito de competencias de la Junta de Extremadura, impulsando la participación y la presencia de la mujer en la vida política, económica, cultural, laboral y social de Extremadura. Se prevé la existencia de un Consejo Asesor de la Mujer de Extremadura, como órgano de asesoramiento del Instituto en cuantos asuntos se entiendan referidos a las materias relacionadas con el ámbito de actuación de aquél, previéndose la participación de las representaciones de las entidades que realicen actividades a favor de la igualdad de la mujer.

–*Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura,* por la que se crea este superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, en desarrollo de las previsiones del art. 51 EAE, siendo resaltable que Extremadura, pese a ser con Canarias y Cataluña las únicas Comunidades Autónomas que, desde sus orígenes, contaron en sus Estatutos de Autonomía con un fundamento expreso para su creación, haya tenido que esperar más de 18 años para dotarse de dicho órgano consultivo, una vez que la mayor parte de las Comunidades españolas ya disponen del mismo. Las líneas maestras de esta norma aparecen expuestas posteriormente.

### *Leyes de aprobación de créditos extraordinarios*

–*Ley 1/2001, de 8 de febrero, de crédito extraordinario para subvenciones de gastos ocasionados a los Partidos, Federaciones, Coaliciones o Agrupaciones por su concurrencia a las elecciones de 1999.* A través de esta ley se concede un crédito extraordinario en el Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma de Extremadura de casi cuarenta millones de pesetas a favor de las tres formaciones políticas (PSOE-progresistas, PP e IU-Compromiso por Extremadura) que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones autonómicas extremeñas de 1999.

–*Ley 2/2001, de 22 de marzo, de concesión de crédito extraordinario para financiar las medidas de actuación y lucha contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina y efectos colaterales.* Mediante esta ley se concede un crédito extraordinario con el objeto de financiar diversas medidas dirigidas a hacer frente a la enfermedad vulgarmente conocida como «mal de las vacas locas», con vistas a su erradicación y a paliar los efectos colaterales que la misma ha producido en los sectores implicados.

–*Ley 13/2001, de 15 de noviembre, de concesión de crédito extraordinario para financiar la producción y emisión de una programación específica de televisión para su difusión en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Esta norma –que tiene su origen en la firma en 2001 de un Protocolo de Intenciones entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía para permitir la difusión en la región extremeña de la señal de Canal Sur con una programación específica para aquélla–, pretende hacer frente a la situación de no previsión en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de créditos para sufragar los gastos de creación de la infraestructura y los centros de transporte y distribución que permitan contar con los medios adecuados para ofrecer aquel servicio de televisión.

#### *Leyes de contenido económico-tributario*

–*Ley 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito,* que ha creado esta figura impositiva de carácter directo y no repercutible jurídicamente, como un impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, destinado a gravar la obtención de fondos reembolsables por parte de Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito que operen en Extremadura, y cuyo objetivo es «atajar el endémico problema de la fuga de ahorro que sufre Extremadura y que ha propiciado durante décadas un proceso de descapitalización y exportación del ahorro». El hecho imponible de este tributo es la captación de fondos de terceros cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por parte de las entidades mencionadas en la ley, y que comporten la obligación de restitución, aunque se establecen determinadas exenciones (Banco de España y autoridades de regulación monetaria, Banco Europeo de Inversiones y las secciones de crédito de las cooperativas). Es de destacar que los tipos impositivos aplicables varían porcentualmente entre el 0,3 y el 0,5 %, y que se han previsto una serie de deducciones generales y específicas. Entre las primeras figura la de 2000 \_ cuando la casa central o los servicios generales de la entidad de crédito estén efectivamente radicados en Extremadura, o de 5000 \_ por cada sucursal. Como deducciones específicas se establecen las referentes a aquellas inversiones que siendo de utilidad pública o interés social para la región, se concierten y aprueben con la Consejería de la Junta de Extremadura competente en política financiera, previéndose que la Ley de Presupuestos de cada año señalará los sectores sociales o económicos que tendrán la consideración de utilidad o interés para la región a estos efectos).

–*Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* El objetivo de esta ley es regular en un marco jurídico único todas las tasas propias de la Comunidad Autónoma, tanto las establecidas por ella como las transferidas a la misma, al objeto de terminar con la dispersa regulación existente, consecuencia del proceso de traspaso de competencias de bienes y servicios.

–*Ley 20/2001, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2002.* Los presupuestos fueron aprobados con los votos del Grupo Socialista, y sin aceptarse ninguna de las más de 800

enmiendas presentadas por la oposición. El importe global de los presupuestos para 2002 asciende a 414.288 millones de pesetas.

### *Otras Leyes*

—*Ley 9/2001, de 28 de junio, de creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Extremadura*, a través de cual se ha creado dicho Colegio profesional como Corporación de Derecho Público, dotada de personalidad jurídica propia y con capacidad plena para el ejercicio de sus fines.

### *Potestad reglamentaria*

La actividad legislativa desarrollada por el Cámara extremeña durante 2001 ha ido acompañada de una no menos prolífica actividad normativa por parte del ejecutivo regional, que ha regulado a través de normas reglamentarias diversos sectores de actividad. Al igual que en años anteriores, algunos ámbitos materiales han sido objeto de una especial incidencia normativa (agricultura, ganadería, empleo, educación, aspectos económicos, medio ambiente, etc.), centrandose buena parte del número total de normas de este rango aprobadas, generando una dinámica de continuidad, no sólo en lo que respecta a la materia regulada, sino también respecto al objetivo que persigue dicha regulación (así, por ejemplo, suelen ser frecuentes los Decretos a través de los cuales se establecen líneas de ayudas o subvenciones), siendo menos frecuentes los reglamentos dictados en desarrollo de leyes autonómicas.

Un buen número de las normas reglamentarias aprobadas durante 2001 han tenido como ámbito de regulación la *materia agro-ganadera*, lo cual demuestra la importancia de este sector para la economía regional, destacando especialmente en este ámbito la concesión de líneas de ayudas con diversos objetivos finalistas. Así, a las Comunidades de Regantes, para la mejora y modernización de regadíos en Extremadura (Decreto 23/2001); para fomentar el cese anticipado en la actividad agraria (Decreto 38/2001); con el objeto de fomentar la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente (Decreto 44/2001); para la gestión sostenible de los montes en el marco del desarrollo rural (Decreto 66/2001); a las explotaciones agrarias de regadío para la implantación de sistemas que mejoren la eficiencia del riego y a las explotaciones de secano para la puesta en riego, mediante sistemas que propicien la economía del agua, con destino al cultivo del olivar, viñedo, frutales y hortícolas (Decreto 73/2001); se ha establecido un régimen de incentivos agroindustriales extremeños (Decreto 96/2001); y, finalmente se ha establecido un régimen de ayudas para la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de propiedad municipal o comunal y dehesas boyaes (Decreto 175/2001).

Al margen de la convocatoria de estas ayudas, el sector agrícola ha sido objeto de reglamentación con otros objetivos. Así, se han dictado normas para la solicitud y concesión de derechos de nuevas plantaciones de viñedos en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 148/2001); y se ha modificado el

Decreto 19/1998, por el que se regularon las elecciones al campo (Decreto 174/2001).

En el sector específico de la *ganadería* destaca, por un lado, la aprobación de un subgrupo de normas que se dirigen a la prevención o actuación contra el fenómeno de las «vacas locas»: así, se han adoptado medidas urgentes en relación con la prevención de las EET en el ganado bovino, ovino y caprino de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 25/2001, modificado posteriormente por el Decreto 82/2001); se han regulado las subvenciones para la retirada del mercado de harinas de origen animal (Decretos 57/2001 y 156/2001).

En otro orden de cosas, pero siguiendo en el ámbito de la ganadería, e Decreto 117/2000, de 16 de mayo, por el que se establecieron las normas reguladoras de ayudas a ganaderos participantes en el programa de identificación electrónica animal (Decreto 99/2001); se han establecido ayudas para mejorar la infraestructura de la sanidad y bienestar de los animales (Decreto 202/2001); y se ha establecido la regulación aplicable a los centros de desinfección de vehículos dedicados al transporte de ganado, de productos para la desinfección animal y de cadáveres de animales (Decreto 203/2001).

En el terreno de la *acuicultura*, en 2001 se han dictado dos Decretos a través de los cuales se han establecido ayudas a este sector en Extremadura (Decreto 51/2001); y se ha regulado el procedimiento para la concesión de ayudas a la comercialización y transformación de la producción de la pesca y de la acuicultura en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura conforme al Reglamento (CE) 2792/1999 y en aplicación del Real Decreto 3448/2000, de 22 de diciembre (Decreto 154/2001).

El *fomento del empleo* ha sido otro de los principales ejes de actuación reglamentaria por parte de la Junta de Extremadura durante el 2001, fundamentalmente mediante el establecimiento de líneas de subvención y ayudas para favorecer el acceso al mercado de trabajo a sectores desocupados de la población, bien apostando por la mejora de su formación, bien incentivando la contratación. Así, se han establecido ayudas para fomentar la contratación de técnicos de prevención de riesgos laborales (Decreto 30/2001); para la realización de acciones de formación profesional ocupacional con compromiso de creación de empleo (Decreto 31/2001); se han establecido subvenciones para la mejora de las condiciones de trabajo en empresas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 47/2001); se han concedido ayudas a las Mancomunidades de Municipios para la contratación de técnicos de prevención de riesgos Laborales (Decreto 62/2001); se han convocado ayudas al empleo público en el año 2001 (Decreto 71/2001); o subvenciones para el desarrollo de programas de garantía social a iniciar en el curso 2000/2001, en las modalidades de iniciación profesional, formación-empleo, talleres profesionales y alumnos con necesidades educativas especiales (Decreto 125/2001). También se ha regulado un programa de subvenciones a la formación, asociación y asistencia técnica en el ámbito de la economía social (Decreto 169/2001); se ha establecido un programa de fomento de la contratación indefinida por las pequeñas y medianas empresas, empresas de la economía social y otras entidades privadas de Extremadura (Decreto 180/2001); y se ha regulado un programa de subvenciones para la creación de empleo estable en sociedades cooperativas y laborales (Decreto 170/2001).

Asimismo, ha sido objeto de regulación la asignación, configuración y gestión de la Sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal (Decreto 41/2001); se ha establecido el Plan Regional de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre Formación, Perfeccionamiento y Cualificación profesional de trabajadores y desempleados (Decreto 61/2001); y, en un terreno puramente organizativo, se han aprobado los Estatutos del Organismo Autónomo, Servicio Extremeño Público de Empleo (Decreto 123/2001).

En el terreno de la *educación*, se han dictado las normas para la aplicación del Régimen de Conciertos Educativos a partir del curso académico 2001/2002 (Decreto 2/2001); se ha regulado la concesión de ayudas económicas destinadas a subvencionar con fondos públicos el segundo ciclo de la Educación Infantil en centros privados autorizados (Decreto 3/2001); se han establecido determinadas subvenciones a otorgar por la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología en materia de enseñanzas no universitarias (Decreto 126/2001); y se ha creado la Red Tecnológica Educativa de Extremadura (Decreto 177/2001).

En el ámbito *económico* destacan: el Decreto por el que se ha establece un régimen de incentivos extremeños a la inversión para el tejido empresarial de esta Comunidad (Decreto 43/2001); el que ha establecido medidas adicionales de gestión de inversiones financiadas con ayudas de la Junta de Extremadura y ha modificado el Decreto 77/1990, por el que se estableció el régimen general de concesión de subvenciones (Decreto 50/2001); el que establece un programa de ayudas para la consolidación y competitividad de las pymes extremeñas (Decreto 103/2001); o, finalmente, el que ha establecido un programa de financiación prioritaria del tejido empresarial de esta Comunidad Autónoma (Decreto 142/2001).

En materia de *protección del medio ambiente* se ha establecido una línea de ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza (Decreto 34/2001); se han declarado árboles singulares de Extremadura (Decreto 36/2001) y regulado el catálogo regional de especies amenazadas de Extremadura (Decreto 37/2001).

En el terreno *cultural* destaca la culminación del procedimiento de declaración como Bien de Interés Cultural de «A Fala» (Decreto 45/2001), de cuya iniciación dábamos cuenta en el *Informe* de 2000. Además, se han establecido ayudas a galerías de arte y artistas plásticos (Decreto 101/2001); y se ha regulado el porcentaje cultural destinado a obras de conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura (Decreto 127/2001).

En el sector del *comercio* se han convocado determinadas líneas de ayudas: para el comercio independiente situado en áreas rurales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 42/2001, luego modificado por el Decreto 104/2001); y para la modernización y mejora del pequeño y mediano comercio. Aparte, se han regulado los horarios comerciales en Extremadura para el año 2002 (Decreto 191/2001).

También ha sido objeto de atención, mediante la aprobación de normas reglamentarias, otros ámbitos sectoriales. En *vivienda*, se ha regulado la Comisión Regional de Vivienda (Decreto 157/2001); y se ha establecido la regulación, tramitación y concesión de la cédula de habitabilidad (Decreto 158/2001). En mate-

ria de *sanidad*, se han aprobado los estatutos y el logotipo del organismo autónomo, Servicio Extremeño de Salud (Decreto 209/2001). En materia *farmacéutica*, se ha modificado el Anexo del Decreto 121/1997, por el que se aprobó el Reglamento de Desarrollo de la Ley de Atención Farmacéutica en materia de oficinas de farmacia y botiquines (Decreto 208/2001).

Otros Decretos han incidido en materias como el *turismo*, mediante el establecimiento de líneas de ayudas destinadas a la modernización y valorización de los balnearios de Extremadura (Decreto 4/2001); la *fiscalidad*, mediante la regulación del régimen de valoraciones fiscales (Decreto 21/2001), o mediante la aprobación del Reglamento del impuesto del suelo sin edificar y edificaciones ruinosas (Decreto 18/2001); la *mujer*, a través de la aprobación de medidas de asistencia a las mujeres de Extremadura víctimas de la violencia (Decreto 28/2001); o mediante la aprobación de los Estatutos del Instituto de la Mujer de Extremadura (Decreto 184/2001).

En el ámbito de la *cooperación exterior* se han regulado las ayudas a países en vías de desarrollo (Decreto 60/2001); y en materia de *régimen local* se han regulado los símbolos, tratamientos y honores de las Entidades Locales (Decreto 63/2001).

Finalmente, a lo largo de 2001, prosigue la creación de los más diversos *órganos de asesoramiento y participación* en el diseño de políticas regionales, constituyendo un claro elemento de continuidad respecto de lo acontecido en años anteriores. Así, durante este año se han creado el Consejo Regional de Personas Mayores de Extremadura (Decreto 19/2001); el Consejo Regional de Personas con Discapacidad (Decreto 20/2001); el Consejo Regional sobre las Drogodependencias de Extremadura (Decreto 46/2001); el Consejo de Formación Profesional de Extremadura (Decreto 75/2001); las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico (Decreto 90/2001); el Consejo de Asuntos Taurinos de Extremadura (Decreto 151/2001) y el Consejo Regional para la Comunidad Gitana (Decreto 179/2001).

### *Competencias ejecutivas*

2001 ha sido, aunque en menor medida que otros anteriores, un año de Planes. Entre ellos destaca, en primer lugar, el *II Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación*. Su principal novedad respecto al I Plan es la inclusión de la innovación como un nuevo ámbito. Está dotado con más de 21.000 millones de pesetas, a desarrollar en el cuatrienio 2000-2004, y ha multiplicado por dos veces y media el montante financiero destinado a cumplir los objetivos previstos, centrados en ocho áreas fundamentales de actuación.

Otra manifestación de esta actividad de planificación es el *II Plan de la Juventud*. Tiene una dotación de 57.000 millones de pesetas y está dirigido a la promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes de la región, haciendo especial hincapié en la formación laboral y el empleo. El plan se estructura en 4 áreas fundamentales: participación –con la previsión de crear antes del 2003 el Instituto de la Juventud de Extremadura–; salud y calidad de vida; información, cultura, ocio y tiempo libre; y formación y empleo.

En tercer lugar, destaca el *Plan de Turismo*. Con un importe de 20.000 millones de pesetas y una duración hasta el año 2006, se pone en marcha con el objeto de incrementar la calidad de la oferta turística que ofrece Extremadura, aumentando el número de turistas que visitan la región y la duración de sus estancias).

Finalmente, se ha puesto en marcha el nuevo *Plan de Salud*, previsto hasta el año 2004 y cuyos proyectos más destacados son el de una habitación por enfermo y la desaparición de la región de las provincias sanitarias. Se aprobó a primeros de año cuando la transferencia sanitaria aun no se había materializado, con lo cual su implementación se hacía depender de la conformidad del Estado, de manera que, una vez producida aquélla, es de esperar que no existan obstáculos para su puesta en marcha.

En el terreno de la *cooperación transfronteriza* con Portugal debe destacarse el deseo manifestado por Extremadura, a través de un comunicado emitido tras la celebración de la cumbre intergubernamental hispano-portuguesa, de que el Gobierno central asocie de alguna forma a la región extremeña y al resto de Comunidades Autónomas afectadas en este tipo de encuentros, debido a que en ellos muchas de las materias tratadas son competencias autonómicas o donde ya existe una amplia experiencia regional o un trabajo previo realizado por aquéllas. Por otro lado, se ha producido la visita a Extremadura de tres ministros portugueses (Cultura, Exteriores y Obras Públicas), a la vez que destaca el auge de la enseñanza del portugués tanto en la Universidad como en escuelas de idiomas o en algunas instituciones de enseñanza primaria y secundaria de la región. La Junta de Extremadura está estudiando, asimismo, la posibilidad de abrir oficinas comerciales en Buenos Aires y Shangai que, de materializarse, vendrán a unirse a las ya existentes en Lisboa, Londres y Nueva York, y desde las cuales se presta apoyo logístico, contactos comerciales, o asistencia en trámites burocráticos a todas las empresas extremeñas que tienen relaciones comerciales en esas áreas geográficas.

A lo largo de 2001 el ámbito de actividad europea ha constituido un marco de acontecimientos relevantes en los que la Comunidad Autónoma ha sido protagonista. Por un lado hay que destacar la presencia de Extremadura en un grupo de trabajo creado en el seno de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas para tratar sobre los mecanismos internos de participación autonómica así como en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. En el seno de este grupo, Extremadura presentó un documento –que contó con el apoyo de las restantes Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE– para articular esa participación autonómica, que, aunque fuera finalmente rechazado debido al deseo del PP de vincular el debate con la próxima tramitación de la Ley de Cooperación Autonómica, ha generado un intenso debate en medios políticos y periodísticos. Básicamente, la propuesta extremeña defendía la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, dentro de la delegación española que estaría presidida por el Ministro de turno, previéndose en aquella propuesta que las Conferencias Sectoriales establecerían un turno anual entre las Comunidades Autónomas, aunque previéndose que la que resultara elegida aseguraría la representación, en el seno de la delegación española, del resto de regiones. Por otro lado, se articulaba

la participación autonómica en aquella delegación dependiendo del carácter del asunto a tratar en el Consejo de Ministros europeos, de forma que cuando afectase a competencias exclusivas el representante autonómico tendría capacidad plena para participar en las deliberaciones; cuando fuesen competencias compartidas, el representante autonómico tendría capacidad para intervenir en las deliberaciones previo acuerdo con el jefe de la delegación española; y, finalmente, cuando la materia fuese competencia exclusiva del Estado el delegado autonómico no podría participar en las deliberaciones.

Por otro lado, hay que destacar la activa participación de Extremadura (junto con, por parte española, País Vasco y Cataluña, y con la previsible la suma de Galicia) en un organismo denominado «Conferencia para presidentes de regiones con competencia legislativa», que este año ha celebrado su segunda reunión en Bélgica con las bendiciones del Consejo de Europa. En dicho foro se decidió crear una red que permitirá trabajar, en paralelo al Comité de las Regiones, a todas las regiones de la Unión Europea poseedoras de capacidad legislativa, superando así sus limitaciones en cuanto simple órgano consultivo y con una representación un tanto heterogénea (regiones con competencia legislativa y sin ella, más entes locales).

La presencia de Extremadura en el «núcleo duro» de este foro es especialmente significativa, pues supone un paso decidido en la línea de reivindicar un mayor peso de las regiones españolas en el proceso de formación de la voluntad comunitaria (conocida como «fase ascendente»), así como en la búsqueda de mecanismos alternativos a los ya articulados para tal fin.

### *Convenios de colaboración*

Durante 2001 han sido inscritos en el Registro General de Convenios de la Comunidad Autónoma de Extremadura más de 500 convenios, de los cuales 19 han sido suscritos por la Junta de Extremadura con la Administración del Estado, 1 con el CGPJ, 2 con otras Comunidades Autónomas, más de 500 con Corporaciones Locales y el resto con otras entidades públicas, especialmente con la Universidad de Extremadura.

Entre los suscritos con la Administración del Estado destacan 3 convenios con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para ejecutar el Plan de Actuación contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), así como el firmado con la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura para financiar inversiones en centros educativos, siguiendo lo previsto en el Acuerdo Complementario al traspaso de funciones y servicios de enseñanza no universitaria.

Por otro lado, la Junta de Extremadura ha firmado un convenio marco con el CGPJ en materia de cursos y seminarios para la difusión del Derecho Autonómico y Europeo, así como la realización de prácticas de postgrado de titulados de la Universidad de Extremadura.

Respecto a la actividad convencional con otras Comunidades Autónomas —además del Protocolo de Intenciones suscrito con la Junta de Andalucía, al que

a continuación se hará referencia— destaca el firmado con la Generalitat de Cataluña (denominado «Cataluña, hoy»), al objeto de dar a conocer la realidad de dicha Comunidad en Extremadura.

Pero, sin duda, el convenio que más ha dado que hablar ha sido el denominado «Protocolo de Intenciones entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Extremadura para la recepción de las emisiones de televisión de RTVA en Extremadura», firmado el 9 de julio por los Presidentes de ambas Comunidades Autónomas, con una vigencia prevista de dos años, pudiendo ser prorrogado automáticamente por periodos iguales a falta de denuncia por cualquier de las partes, y que se sustenta —según se manifiesta expresamente en él— en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, Reguladora del Tercer Canal, añadida por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que autoriza a las Comunidades Autónomas la celebración de «convenios de colaboración para permitir la emisión de uno o varios programas de su televisión autonómica en el ámbito geográfico de otras, siempre que los espacios radioeléctricos correspondientes a sus ámbitos territoriales sean colindantes y que utilicen las frecuencias asignadas por el Ministerio de Fomento». A la polémica suscitada por el pronunciamiento del Senado calificando dicho Protocolo como un acuerdo de cooperación y declarando, por tanto, la necesidad de someterse a la autorización de las Cortes Generales se hará referencia más adelante.

Por último, los convenios con Entidades Locales tienen por objeto la ejecución de infraestructuras urbanas, planeamiento municipal, infraestructura agraria, medioambiental, turística y deportiva, centros culturales y bibliotecas, así como la realización de programas sociales o culturales de diversa índole. Asimismo, se han suscrito convenios con Ayuntamientos de la región para la cesión del patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias Locales, dando así continuidad a las actuaciones iniciadas en el año 2000.

### *Conflictividad*

En el ámbito de los conflictos entablados durante 2001 hay que hacer referencia a la presentación de dos recursos de Inconstitucionalidad por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra diversas normas legislativas estatales, sin que, por contra, se haya formalizado ningún recurso por parte del Estado contra normas legislativas extremeñas. El primero de esos recursos (núm. 1.330/2001) se ha interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2001. En concreto, se impugna la asignación económica que el Gobierno central reserva a la Comunidad Autónoma como participación de los ingresos del Estado, en lo que viene siendo un recurso tradicional año a año, y justificado por la oposición de Extremadura al modelo de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001. El segundo recurso de inconstitucionalidad (núm. 1.677/2001), se ha planteado contra preceptos de la Ley Orgánica 8/2001, de 22 de diciembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Finalmente, también se ha interpuesto un conflicto positivo de competencia (núm. 2.621/2001), promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el Real Decreto 3.483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modificó el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

En el capítulo de los asuntos resueltos en 2001, debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 164/2001, de 11 de julio de 2001, que resuelve tres recursos de inconstitucionalidad acumulados, uno de ellos interpuesto por la Junta de Extremadura contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. En concreto, el Alto Intérprete declara la inconstitucionalidad del art. 16 (regulador del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable) y del artículo 38 (que regula los procedimientos de expropiación), al considerar que «excede de las competencias estatales y, simultáneamente, vulnera las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas».

### Actividad institucional

Por lo que respecta, en primer lugar, al ámbito de actuación del poder ejecutivo regional, durante 2001 se ha asistido al conflicto, ya citado, suscitado como consecuencia de la puesta en marcha del proyecto radiotelevisivo regional y las vicisitudes que ello ha provocado, así como las repercusiones en diversos frentes, tanto políticos, como institucionales e, incluso, judiciales. El origen de este conflicto, se remonta a la decisión de la Junta de Extremadura, adoptada en 2000, de poner en marcha una televisión y radio autonómicas extremeñas, a lo cual se oponían tanto IU como PP, considerando, de forma resumida, que no constituía una prioridad para la región y que, en todo caso, el modelo de esa futura radiotelevisión no debía ser el sistema analógico (patrocinado por la Junta de Extremadura), sino el digital. Pese a estas discrepancias, el proyecto audiovisual comenzó su andadura con la aprobación a finales del año pasado en el seno de la Asamblea de Extremadura —exclusivamente con los votos de los diputados del PSOE— la Ley 2/2000 de 16 de noviembre, por la que se creaba la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales», como una entidad de Derecho Público encargada de la gestión de la televisión y radio extremeñas. En dicha norma se preveía la constitución de un Consejo de Administración (formado por nueve miembros elegidos por la Asamblea), circunstancia ésta imprescindible para que el proyecto fuese una realidad. Por ello, a primeros de año, la Junta de Extremadura iniciaba los primeros contactos con el PP de cara a la puesta en marcha de la televisión y radio extremeñas, y, especialmente, para elegir al Consejo de Administración.

Sin embargo, el PP anunció en febrero que no iba a apoyar la creación del citado órgano argumentando la falta de diálogo de la Junta con los representantes de la oposición y con los sectores sociales y profesionales implicados, con vistas a consensuar el modelo de radio y televisión extremeños. Además, resaltó que, sin los votos de sus diputados, no sería posible contar con aquél, debido a que la ley básica del Estado en la materia exige su elección por mayoría cualifi-

cada (de 2/3) de los miembros de la Cámara regional, sin que el PSOE cuente con dicha holgada mayoría (34 diputados regionales, frente a los 43 necesarios). En abril –y tras la habilitación por parte de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de un procedimiento para la elección de los miembros del Consejo de Administración de la empresa pública gestora de la televisión y radio extremeñas, debido a su no previsión en la Ley autonómica 2/2000, ni en la legislación básica estatal–, el PSOE fue la única fuerza política con representación parlamentaria que presentó su lista de candidatos a dicho órgano, renunciando a presentar los suyos tanto PP como IU. Por ello, y como era previsible, no se produjo su nombramiento, con lo que se bloqueaba la puesta en marcha en Extremadura de una televisión y radio genuinamente extremeñas.

Por su parte, la Junta de Extremadura declaró que el proyecto audiovisual seguiría adelante, aunque con fórmulas alternativas. Dicha fórmula ha consistido finalmente en la firma, por parte de la Junta de Extremadura, de un «Protocolo de Intenciones» con la Junta de Andalucía para que la Radio Televisión Andaluza (en concreto, Canal Sur) extienda su señal al territorio extremeño, incluyendo seis horas diarias de contenidos específicamente extremeños elaborados por productoras regionales, en una modalidad que el propio Presidente regional denominó como «televisión de alquiler», fijándose septiembre como fecha de comienzo de las emisiones, coincidiendo con el Día de Extremadura. El acuerdo, con una vigencia de dos años y un coste para Extremadura de 1.400 millones de pesetas anuales, se interpreta desde el ejecutivo regional como una fórmula transitoria a la espera de que se produzca un desbloqueo de los obstáculos que impiden la creación de una radiotelevisión propia extremeña.

A partir de aquí se ha producido la apertura de dos concursos: uno para la contratación de 1.230 horas anuales de programación audiovisual que se difundirán a Extremadura a través de Canal Sur, con un coste de 2.550 millones anuales en dos años; y el otro referente a los servicios de telecomunicaciones para dar soporte a la difusión de un canal de televisión en Extremadura, al que sólo optó Retevisión. Al primero de esos concursos optaron tres empresas (Telefónica, Media Pro y Productora Extremeña de Televisión –Petsa–, siendo finalmente adjudicado a esta última empresa, participada en un 51% por el Grupo Prisa. Es de destacar, en este sentido, que en noviembre la Asamblea de Extremadura aprobó la Ley 13/2001, de 15 de noviembre, por la que se habilitó un crédito extraordinario para financiar el coste de ambos concursos.

Sin embargo, el tema televisivo regional no ha dejado de producir hechos adicionales que deben ser resaltados. En primer lugar, la apertura de varios frentes judiciales que sólo en un caso han encontrado resolución este mismo año 2001 –o, al menos, en primera instancia–, cuando a finales de año el TSJ de Extremadura, resolviendo un recurso interpuesto por IU, anuló la resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura por la que se adjudicó a Petsa la realización de la programación de contenido específico extremeño para ser emitida por Canal Sur en Extremadura, circunstancia que no ha supuesto la paralización de las emisiones.

Por su parte, el PP de Extremadura presentó un recurso ante el TSJ de Extremadura impugnando el convenio firmado entre Extremadura y Andalucía

para la extensión de la señal de Canal Sur a la región extremeña, aunque aquel órgano jurisdiccional acabaría por declararse incompetente para resolver el recurso planteado, con lo cual la causa ha pasado a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que todavía no se ha pronunciado. Además, dicha formación política ha recurrido ante el TSJ de Extremadura los dos concursos abiertos por la Junta de Extremadura: el primero, contra el concurso para la difusión de la señal televisiva, que fue adjudicado a Retevisión y, el segundo, contra la convocatoria y adjudicación del concurso para la contratación de la producción de servicios informativos y programación divulgativa de contenido extremeño, adjudicado a Petsa. Finalmente, el Estado también acabaría impugnando ante la Audiencia Nacional el citado Protocolo de Intenciones.

Por otro lado, el periplo de la puesta en marcha del proyecto audiovisual extremeño ha encontrado en el Senado otro foco de confrontación. En resumen, los hechos han sido los siguientes. La Junta de Extremadura, como es preceptivo, una vez firmado el Protocolo de Intenciones firmado con la Junta de Andalucía, lo comunicó tanto a la Asamblea de Extremadura como a la Cámara Alta. La Comisión General de las Comunidades Autónomas emitió en septiembre un dictamen previo en el que calificaba a dicho «Protocolo de Intenciones» como un acuerdo de cooperación y, por tanto, necesitado de autorización parlamentaria según las previsiones del art. 145.2 CE y precepto estatutario concordante (art. 13.2), circunstancia que quedaba pendiente de la decisión final que al respecto acordasen los Plenos de las dos Cámaras nacionales. Ante esta declaración, y en medio de una fuerte polémica, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura reaccionó anunciando que, si la decisión del Pleno del Senado supusiera vetar el acuerdo adoptado con Andalucía, Extremadura no apoyaría la futura Ley de Cooperación Autonómica auspiciada por el Gobierno de la Nación, al tiempo que desde el ejecutivo regional se interpretó esa decisión como una utilización partidista del Senado y como un hecho inédito en la historia de la democracia española, máxime teniendo en cuenta la existencia de ejemplos similares en otras Comunidades Autónomas respecto de los cuales no se opusieron reparos. Incluso, en una decisión también sin precedentes, el Presidente de la Junta de Extremadura envió un escrito a la Presidenta del Senado anunciando su intención de querellarse contra aquellos senadores que hubieran votado a favor de que el Protocolo de Intenciones se sometiera a autorización parlamentaria, postura luego rectificada. Por su parte, el Pleno del Senado —como era previsible— vendría a ratificar el dictamen emitido por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el sentido de considerar necesaria autorización de las Cortes Generales.

Finalmente, el último capítulo hasta la fecha de esta serie de acontecimientos se ha producido en el seno de la Asamblea de Extremadura cuando en octubre, y ante una petición realizada a la Cámara regional por la Junta de Extremadura para que se pronunciara al respecto, ésta consideró —con los únicos votos de los diputados del PSOE, y en abierta contradicción con lo declarado en fechas anteriores por el Senado— que el Protocolo de Intenciones firmado con Andalucía para la emisión en Extremadura de la señal de Canal Sur, al tratarse de un convenio de prestación de servicios a los que se refiere el art. 13.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y no un acuerdo de cooperación, no necesitaba ser

autorizado por la Asamblea regional. Este pronunciamiento, no obstante, no cierra el conflicto con el Senado, y habrá que esperar acontecimientos futuros para verificar cuál es el resultado final del mismo y su repercusión en la consolidación en Extremadura de una televisión regional.

En un terreno puramente político, este año se han producido algunos pronunciamientos realizados en diversos foros por parte del Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura que, más allá de sus repercusiones en el ámbito estrictamente autonómico, han tenido eco a nivel nacional, y cuya reseña puede tener interés, puesto que pueden adelantar la posición del partido en el Gobierno regional respecto de diversos temas de interés político-institucional de alcance general: por un lado, la reclamación de un nuevo foro para el diálogo entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Gobierno nacional, recalcando la importancia de proceder a la reforma constitucional del Senado para convertirlo en ese foro de encuentro y discusión entre las distintas autonomías, destacando la importancia de que se regule la posibilidad de que éstas tengan la oportunidad de intervenir en los Consejos de Ministros de la Unión Europea cuando se discutan temas de su interés; en segundo lugar, su declaración en favor de que Europa se convierta en un Estado federal y que disponga de su propia Constitución; y, finalmente, el anuncio de que Extremadura está en condiciones de solicitar al Estado las transferencias en materia de justicia.

2001 ha sido también el año en el que la Junta de Extremadura decidió mostrar su apoyo al Plan Hidrológico Nacional, debido a la valoración en positivo de los efectos que el mismo producirá en la región, y ello pese a que el PSOE a nivel nacional se manifestara en contra del mismo, lo cual ha obligado a buscar argumentos para justificar el desalineamiento respecto de la posición del partido a nivel nacional. Respecto al paso del AVE por Extremadura, el año ha terminado sin que, como estaba previsto, el Gobierno luso haya hecho pública su propuesta para el trazado definitivo, retraso en parte motivado por los acontecimientos políticos vividos en el país vecino que han llevado a la dimisión de su Jefe de Gobierno. Sin embargo, desde el Gobierno de la Nación se ha reiterado en más de una ocasión que se mantiene el compromiso de que, sea cual fuere dicho trazado, el AVE pasará por Extremadura.

En el terreno judicial, al margen de los recursos interpuestos ante el Tribunal Superior de Justicia en relación con la televisión regional, el acontecimiento de mayor relevancia largo del año 2001 ha sido el conflicto institucional abierto con el CGPJ debido al rechazo, por éste y en dos ocasiones sucesivas, de las ternas de juristas propuestas por la Asamblea para la designación de un magistrado de la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia. Es de destacar que ocho vocales del CGPJ han manifestado a través de un comunicado que, tras el segundo rechazo, se genera «un conflicto institucional innecesario con la Asamblea de Extremadura, donde radica la voluntad popular», y que en lugar de rechazar la segunda terna propuesta, se debió nombrar a uno de los candidatos en ella incluidos, ya que, en su interpretación, la LOPJ «establece un sistema legal inequívoco, según el cual el Consejo sólo puede y debe nombrar a uno de los tres propuestos». Esta situación, sin precedentes en Extremadura, ha generado un importante foco de conflicto institucional con derivaciones no sólo jurídicas, sino

también políticas, cuya resolución está sujeta a diversas incertidumbres y que sólo el futuro podrá despejar, bien en el sentido de confirmar y profundizar en la situación actual de bloqueo y tensión entre el CGPJ y las instituciones político-representativas extremeñas bien buscando mecanismos de superación del enfrentamiento. Sin embargo, al cierre del presente *Informe* parece que el conflicto va a persistir, puesto que la Asamblea de Extremadura se ha manifestado dispuesta a enviar de nuevo al CGPJ la misma terna que éste rechazó, e, incluso, el Presidente de dicha institución legislativa ha manifestado que pedirá la mediación del Rey para superar el conflicto institucional, al tiempo que ha anuncia el estudio de las posibilidades de impugnación que existen contra la decisión de rechazo del CGPJ.

Cabe reseñar, asimismo, la anulación por el TSJ de Extremadura de la adjudicación del contrato de suministro de gas en varias localidades extremeñas, las más importantes por población, al apreciarse irregularidades en el proceso administrativo de adjudicación.

Finalmente, y con un carácter insólito, hay que señalar que un tribunal civil portugués ha prohibido al Instituto Portugués de Patrimonio Artístico y al Gobierno luso autorizar al Ministerio de Fomento español acometer la reconstrucción del puente de Ajuda sobre el río Guadiana que une las localidades de Elvas (portuguesa) y Olivenza. El tribunal sostiene que a lo largo de los últimos 200 años Portugal ha intentado mantener a Olivenza *de iure*, dentro de su territorio, a pesar del aparente abandono 'de facto', de forma que las decisiones de la Comisión Mixta hispano-portuguesa sobre la reconstrucción de dicho puente «podrían conducir a una inversión de la situación».

### Modificaciones administrativas importantes

En el apartado de modificaciones administrativas destacan aquéllas que tienen su razón de ser en la asunción de nuevas competencias por parte de Extremadura, cual es el caso del Decreto del Presidente 2/2001, de 6 de julio, que ha asignado a la Consejería de Trabajo de la Junta de Extremadura las competencias traspasadas a la Comunidad Autónoma en materia de gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación por el Real Decreto 664/2001, de 22 de junio. También es el caso del Decreto 162/2001, de 6 de noviembre, de modificación del Decreto 6/2000, de 8 de febrero, por el que se aprobó la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo. Dicha disposición tiene su origen en la creación del Servicio Extremeño Público de Empleo y en el traspaso a Extremadura de la gestión realizada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, y tiene por objeto atribuir a la Dirección General de Fomento del Empleo determinadas facultades en relación con las nuevas competencias recibidas. Finalmente, hay que citar en este grupo el Decreto del Presidente 4/2001, por medio del cual se han asignado a la Consejería de Sanidad y Consumo las funciones y servicios recogidas en el Real Decreto 1477/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia del Instituto Nacional del Salud.

La mayor novedad institucional de 2001 ha sido, no obstante, la ya citada creación del Consejo Consultivo de Extremadura, mediante la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, en desarrollo del art. 51 del EAE. Los objetivos que se persiguen, según la exposición de motivos, son los siguientes: 1) la mejora de la actividad administrativa, al aumentar la garantía de la legalidad en la toma de decisiones; 2) la agilización de dicha actividad al evitarse tener que acudir al Consejo de Estado en los supuestos legalmente previstos; 3) la constitución de un eficaz medio para la protección de los derechos de los ciudadanos; y 4) poder generar un corpus doctrinal que facilite, mediante los dictámenes que emita, la interpretación de las normas jurídicas de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico. La Ley se estructura de la siguiente forma:

El Título I («De las disposiciones generales»), se refiere a dicha institución como «superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Extremadura», y cuya función es la de velar por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Extremadura y del resto del ordenamiento jurídico. Además, se prevé que tendrá su sede en Badajoz; que gozará de autonomía orgánica y funcional; que no valorará los aspectos de conveniencia y oportunidad, salvo que se le solicite expresamente; que sus dictámenes sólo serán vinculantes cuando legalmente así se establezca; que la consulta al Consejo Consultivo será preceptiva cuando así se establezca en esta ley o en otra disposición de igual rango, y facultativa en los demás casos; y que los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser objeto de ulterior informe por ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma.

El Título II («De la composición») prevé que el Consejo estará compuesto por dos tipos de Consejeros: por un lado, los electivos (cinco, designados entre juristas de reconocido prestigio que residan en la Comunidad Autónoma de Extremadura, gocen de la condición política de extremeños y con al menos diez años de experiencia profesional, de acuerdo con el siguiente procedimiento: tres por la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, y dos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura). Su mandato será de cinco años con posibilidad de una única reelección. Por otro lado, los Consejeros permanentes (quienes, residiendo en Extremadura y gozando de la condición política de extremeños, hayan desempeñado durante, al menos, un mandato completo el cargo de Presidente del Gobierno, del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Supremo, o como Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la Asamblea o del TSJ de Extremadura), con un mandato igual a la mitad del tiempo en el que desempeñaron el cargo por el que acceden al Consejo Consultivo. Los Consejeros designarán de entre ellos al Presidente, por mayoría absoluta.

Asimismo, se prevé que los Consejeros serán independientes e inamovibles en sus cargos; que el ejercicio de sus funciones se desarrollará en régimen de dedicación absoluta; que su régimen de incompatibilidades será el que se prevé en la Ley de Incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, aunque, en todo caso, no será compatible el cargo de Consejero con el desempeño de cargo alguno de representación popular, o con cargos políticos o administrativos, el desempeño de funciones directivas en los partidos políticos, sindicatos o asociaciones, ni ningún tipo de empleo al servicio de los

mismos. Son también objeto de regulación en este Título sus deberes, los supuestos de cese, la suspensión en el ejercicio de sus funciones, la situación del Consejo en funciones y la remuneración.

El Título III («De las competencias») prevé que el Consejo Consultivo emitirá dictamen en cuantos asuntos someta a su consulta el Presidente de la Comunidad Autónoma, a iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Gobierno o de cualquiera de sus miembros. Asimismo, se prevé que emitirá dictamen en cuantos asuntos legalmente previstos deban someter preceptivamente a su consulta las Entidades Locales, efectuándose dicha petición por los Presidentes de las mismas a través de la Consejería competente en materia de Administración Local. El art. 13 establece los supuestos en los que el Consejo Consultivo deberá ser consultado *preceptivamente*: anteproyectos de reforma estatutaria, de leyes y normas con fuerza de ley; proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general dictados en ejecución de leyes, y sus modificaciones; recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia con carácter previo a su interposición; conflictos en defensa de la autonomía local; convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas; determinados expedientes tramitados por las Administraciones Públicas de la región, etc., así como en cualquier asunto de competencia de la Comunidad Autónoma en la que por precepto expreso de una Ley se exija la emisión de dicho dictamen. Además, podrá recabarse dictamen *facultativo* en los asuntos no señalados por el art. 13 cuando lo requieran por su especial trascendencia o repercusión.

El Título IV («Del funcionamiento») prevé que el Consejo actuará siempre con carácter plenario; se determinan las reglas para la adopción de los acuerdos y el plazo para la emisión de los dictámenes (un mes con carácter general y quince días para los supuestos urgentes), así como la documentación a acompañar a la consulta y la publicación de los dictámenes.

El Título V se refiere al personal al servicio del Consejo Consultivo (Letrados y personal de administración y servicios), regulándose las líneas básicas de su régimen jurídico.

Finalmente, la Ley se cierra con un Título VI relativo al régimen económico.

Asimismo, la Ley prevé que en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor se procederá a la designación de los Consejeros electivos y, a partir de ahí, en el plazo de un mes, quedará constituido el Consejo Consultivo. Respecto de los Consejeros permanentes, la Ley prevé un plazo de dos años desde la constitución del Consejo para que se incorporen al mismo.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-2001:

*Socialista*: 34

*Popular*: 28

*Mixto*: 3 diputados, de la coalición Izquierda Unida

Composición por Grupos a 31-12-2001:

*Socialista*: 34

*Popular*: 28

*Mixto*: 3 diputados, de la coalición Izquierda Unida

### Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2001:

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 (PSOE)

*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)

A 31 de diciembre de 2001: sin cambios

### **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**

No ha habido

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

No ha habido

### **Mociones de reprobación**

No ha habido

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

*Interpelaciones sustanciadas:* 34

*Preguntas orales (con respuesta)*

En Pleno: 23

Al Presidente: 26

En Comisión: s.d.

*Preguntas escritas (presentadas):* 215

*Mociones subsiguientes a interpelaciones aprobadas:* 0

*Proposiciones no de ley aprobadas:*

En Pleno: 30

En Comisión: 6

*Resoluciones sobre debates generales aprobadas:* 5

*Leyes aprobadas:* 20

## Debates y resoluciones más importantes

Los debates de más relevancia acaecidos en el seno de la Asamblea de Extremadura durante 2001 han sido los siguientes:

A) En marzo se rescata el «Debate sobre el estado de la región», que no se había vuelto a realizar desde 1998, esta vez bajo la nueva denominación de «Debate sobre la orientación de la política general de la Junta de Extremadura» (*DSAE 36-P y 37-P*). Los ejes fundamentales sobre los que giró el debate fueron tres: juventud, sanidad y financiación, además de las continuas referencias a la creación del nuevo impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito. Respecto de este último, el Presidente de Extremadura anunció la idea de la Junta de destinar parte de la recaudación generada en financiar iniciativas novedosas de jóvenes emprendedores de la región. Al mismo tiempo, ofreció a la oposición un doble pacto en dos asuntos de importancia vital para la región en el futuro, como son la sanidad y la financiación autonómica. En la primera de esas cuestiones, el Presidente presentó en la Asamblea el programa que la Junta de Extremadura iba a presentar al Gobierno central de cara a las inminentes conversaciones con vistas a la transferencia sanitaria. En materia de financiación autonómica, el Presidente regional pidió a los grupos de la oposición que aportasen en el debate sus propuestas en la materia, al objeto de tenerlas en cuenta de cara a la negociación del nuevo modelo, al tiempo que anunciaba que Extremadura no aceptaría ese nuevo modelo de financiación sin antes recibir la cantidad que se le adeudaba en concepto de atrasos en la liquidación del anterior sistema financiero. Finalmente, el Presidente extremeño dibujó el escenario en el que previsiblemente se encontrará la región en los próximos años, como consecuencia del fenómeno de la globalización y de la ampliación de la UE, realidades frente a las cuales mostró su idea de favorecer una educación que prime la iniciativa de los jóvenes, proponiendo que de cara al futuro las inversiones que realice la UE, tras la ampliación, vayan a financiar proyectos de I+D, en lugar de infraestructuras. Por su parte, IU propuso en dicho debate la creación de un banco público extremeño y el establecimiento de un impuesto sobre grandes superficies, mientras que el Grupo Popular centró buena parte de su intervención en el debate en criticar la política de la Junta en materias como la educación, la sanidad o la lucha contra el paro.

Como consecuencia de la celebración de dicho debate, la Asamblea aprobó cinco Resoluciones (*BOAE 124*): por la que se instaba a la Junta de Extremadura a constituir, en el seno de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, un foro de debate al objeto de analizar, en profundidad, el sector agroganadero de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Resolución 47/V); por la que se instaba al Gobierno de la Nación a propiciar el consenso entre los agentes sociales sobre la reforma del mercado laboral, que posibilite la corrección de las desigualdades plasmadas en el Real Decreto Ley 5/2001, para, así y no de forma unilateral, conseguir una legislación eficaz que resuelva los verdaderos problemas del mercado laboral en nuestro país (Resolución 48/V); por la que se instaba a la Junta de Extremadura a articular la negociación del nuevo sistema de financiación autonómica de acuerdo con una serie de principios e instrumentos, que se proponen, dando cuenta a la Asamblea de Extremadura de los avances y del resultado final de tales negociaciones (Resolución 49/V); por la que se instaba al

Gobierno de la Nación y a la Junta de Extremadura a negociar un modelo sanitario que contenga una serie de aspectos, que se detallan (Resolución 50/V); por la que se instaba al Gobierno de la Nación a instalar en la Comunidad Autónoma de Extremadura el Centro de Referencia de Formación en Nuevas Tecnologías (Resolución 51/V).

B) Otro debate interesante se ha producido como consecuencia de la discusión de la enmienda a la totalidad presentada por los diputados de IU integrados en el Grupo Mixto al proyecto de ley gubernamental de creación del Consejo Consultivo de Extremadura (*DSAE 39-P*). Para aquellos diputados, dicha institución resulta innecesaria y la ha criticado especialmente la figura de los Consejeros permanentes (personas que hayan desempeñado determinados cargos nacionales o autonómicos, como son los de Presidente del Gobierno, del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Supremo, Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la Asamblea o del TSJ de Extremadura).

C) En el ámbito del que podríamos denominar conflicto radiotelevisivo destacan dos intervenciones de la Asamblea de Extremadura. Por un lado, la infructuosa elección de los miembros del Consejo de Administración de la Empresa Pública Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (*DSAE 41-P*), circunstancia que pondría fin al proyecto de creación de una radiotelevisión autonómica genuinamente extremeña y que ha sido el detonante de la búsqueda de fórmulas alternativas. En segundo lugar, el debate del proyecto de ley de crédito extraordinario para financiar la producción específica de televisión para su difusión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*DSAE 50-P*). Finalmente, y ante una petición realizada a la Cámara regional por la Junta de Extremadura para que se pronunciara al respecto-, la calificación del Protocolo de Intenciones firmado con la Junta de Andalucía como un «convenio de prestación de servicios» a los que se refiere el art. 13.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y no un «acuerdo de cooperación», es decir, declarando que no es necesario contar con autorización de las Cortes Generales (*DSAE 48-P*).

D) También resulta de interés citar la comparecencia, a petición propia, de la Junta de Extremadura para informar sobre el nuevo acuerdo de financiación autonómica (*DSAE 47-P*), que ha contado con el apoyo de Extremadura, justificado en que el nuevo modelo favorece los intereses regionales, en contraposición con el anterior modelo, al que Extremadura se opuso y que acabó impugnando ante el Tribunal Constitucional. También se justificó el apoyo del nuevo modelo en que en el mismo se incluyen las cantidades que el Estado adeudaba a Extremadura por no haber liquidado completamente la financiación correspondiente al quinquenio 1997-2001.

E) El año 2001 se cierra con el debate sobre la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2002, celebrado en diciembre (*DSAE 51-P*). El montante global asciende a más de 414 mil millones de pesetas, y la ley sería finalmente aprobada con los únicos votos del Grupo Socialista, sin aceptarse ninguna de las alrededor de 800 enmiendas presentadas por la oposición.

En el capítulo de resoluciones destaca la presentación y, en su caso, aprobación de varias proposiciones no de ley. Así, en primer lugar, la 169/V (*BOAE*

122), presentada por el Grupo Mixto (diputados de IU) por la que se instaba a la Junta de Extremadura a recurrir Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Dicha proposición fue rechazada, aunque debe destacarse que finalmente la Junta de Extremadura ha presentado un recurso de inconstitucionalidad contra aquella ley. En segundo lugar, la Asamblea rechazó una proposición no de ley (216/V) presentada por IU por la que se instaba al Gobierno de la Nación a adoptar las medidas necesarias para revisar en profundidad el proyecto de Ley Orgánica de Universidades durante su tramitación en el Senado, o la retirada del mismo (BOAE 191). Finalmente, la Cámara regional aprobó una proposición no de ley (233/V) presentada por el Grupo Socialista (BOAE 227) por la que se instaba a todos los partidos políticos a rechazar en el Congreso de los Diputados y en el Senado el nuevo impuesto sobre los carburantes dirigido a financiar la sanidad y, en caso de ser aprobado, se solicitaba al Gobierno regional la no aplicación del tramo autonómico. En este sentido debe destacarse que en noviembre la Junta de Extremadura manifestó que en la Comunidad Autónoma renunciaba al recargo que podría haber aplicado al tramo autonómico del nuevo impuesto sobre los hidrocarburos aprobado por el Gobierno, medida que, incluso, ha contado con el respaldo del PP.

Finalmente, destaca la creación en la Asamblea de Extremadura en junio de una Comisión de Investigación para el estudio de las subvenciones y ayudas públicas de la Política Agrícola Común, nacida a propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea, para investigar y declarar la corrección de la actuación de la gestión de la Junta de Extremadura en esta materia (BOAE 166 y 168), y ello como consecuencia de las acusaciones del principal partido de la oposición, que había venido sembrando dudas sobre la concesión de dichas ayudas y, en concreto, había relacionado al Director General de la Política Agrícola Común de la Junta de Extremadura con empresas que gestionan la solicitud de subvenciones agrarias. De esta forma, el grupo proponente espera que los resultados de las investigaciones a realizar pongan de manifiesto que la Junta de Extremadura ha cumplido con la normativa que regula la gestión de estos fondos. Dicha Comisión, que al cierre de este *Informe* aún no había terminado sus trabajos, está compuesta de siete miembros (4 del PSOE, 2 del PP y 1 de IU).

## Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido ninguna reforma del Reglamento. Sin embargo, pueden resaltar aquí dos Resoluciones interpretativas del Presidente de la Asamblea aprobadas en 2001: sobre el procedimiento para la elección de la terna de juristas a presentar al CGPJ para la elección de un magistrado de la Sala de lo Civil y lo Penal de TSJ de Extremadura (BOAE 139); y sobre el procedimiento para la elección del Consejo de Administración de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» (BOAE 139). Respecto de la primera, se prevé que cada Grupo Parlamentario podrá presentar el nombre de hasta tres candidatos; que posteriormente habrá una verificación por la Mesa del cumpli-

miento de los requisitos que marca la Ley por parte de los candidatos propuestos; que la votación será secreta en el Pleno de la Asamblea, por papeletas, saliendo elegida la terna más votada; y que, finalmente, se producirá el envío de la terna al CGPJ. Y respecto de la segunda, se determina que por cada Grupo Parlamentario se podrán presentar hasta nueve candidatos; con posterior verificación por la Mesa del cumplimiento de los requisitos que marca la ley por parte de los candidatos propuestos; que la votación será secreta en el Pleno de la Asamblea, por papeletas; y que resultarán elegidos los que obtengan mayor número de votos, siempre que éste llegue, al menos, a las 2/3 partes de la Asamblea.

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

Durante este año, como se ha visto, se ha aprobado la *Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura*, a través de la cual se ha desarrollado el artículo 51 del EAE, sin que haya llegado, obviamente, a constituirse.

No existen en Extremadura las figuras del Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo autonómicos.

## GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés

### Introducción: líneas generales

La Comunidad Autónoma de Galicia celebró elecciones autonómicas el día 21 de octubre del año 2001, año durante el cual su vida política e institucional acabó estando condicionada plenamente por ese acontecimiento electoral. Es cierto, claro, que después de los gravísimos atentados terroristas del 11 de setiembre en Washington y Nueva York, la competición entre las tres fuerzas conformadoras del sistema gallego de partidos –que se enfrentaron en una larga y agotadora campaña preelectoral, en primer término, y después en la electoral que le sirvió de colofón– no pudo escapar a la influencia, arrasadora desde el punto de vista de la agenda informativa de los medios, de una excepcional coyuntura internacional, que demostró sobradamente su capacidad para tapar, oscurecer o desplazar cualquier acontecimiento nacional o regional, por importante que aquel pudiese resultar en un determinado territorio. Pero es cierto también que, pese a ello, las concretas circunstancias que concurrían en Galicia iban a posibilitar que unas elecciones que en otro contexto de mayor certidumbre respecto a sus eventuales resultados no hubieran levantado, muy probablemente, mayor expectativa, acabasen por polarizar, condicionándolo al extremo, el desarrollo de la dinámica política autonómica. Y es que las del 2001 fueron las primeras elecciones parlamentarias de Galicia en las que, tras la asunción por Manuel Fraga de la Presidencia de la Junta, se abrieron unas expectativas reales de alternancia en el control de las instituciones autonómicas.

A ese respecto, ya en el *Informe* del 2000 dábamos cuenta de cómo un conjunto combinado de factores de naturaleza muy diversa –la llamada crisis de las «vacas locas», los perniciosos efectos sociales y económicos de un otoño y un invierno inclementes como pocos, las desastrosas consecuencias para la flota pesquera gallega de la no renovación del acuerdo de pesca entre la Unión Europea y el Gobierno de Rabat– se habían traducido a lo largo del último tramo del año mencionado en una notable reducción de la expectativa de voto directo del Partido Popular, que, según los barómetros estacionales publicados por el diario *La Voz de Galicia*, caía en el espacio temporal de nueve meses nada más ni nada menos que seis puntos: del 37.1% en el barómetro del verano del 2000, al 31.2% en el de la primavera del año 2001. No es de extrañar, entonces, ni la dureza de la pugna electoral –que en su momento tendremos ocasión de analizar–, ni, sobre todo, la presencia constante de una contienda que, aunque producida a finales de año, estuvo, de hecho, políticamente presente desde que el mismo se inició con una moción de censura firmada por los diputados del Bloque Nacionalista Gallego contra la mayoría-gubernamental del Partido Popular. Moción esa que,

pese a su imposible viabilidad jurídica traslucía ya, bien a las claras, por si ello hiciera alguna falta, que el período de pugna electoral iba a comenzar antes incluso de conocerse con certeza la fecha precisa en que los comicios autonómicos se celebrarían finalmente.

Por lo demás, la notable actividad legislativa del Parlamento de Galicia en el período y la normal acción reglamentaria de la Junta, que aprobó un buen número de normas de contenido sustantivo, en materias de naturaleza muy diversa, iban a ser la prueba más palpable de la consolidación de un sistema, el autonómico gallego, que en el año 2001 cumplía sus primeros veinte años de existencia, con un balance global que desde la perspectiva institucional resultaba innegablemente positivo. A ello habremos de referirnos más adelante. Pero, como ya resulta habitual en este *Informe*, será por el estudio de la actividad legislativa y la acción reglamentaria referidas por donde comenzaremos ahora nuestro análisis de lo sucedido en 2001 en la Comunidad Autónoma gallega.

### El ejercicio de las competencias legislativas

La disolución del Parlamento de Galicia por Decreto del Presidente de la Junta (197/2001, de 27 de agosto) dio lugar a que el pleno de la Cámara se reuniese a lo largo del año 2001 solamente durante el primero de los dos períodos de sesiones previstos reglamentariamente (el que se desenvuelve entre febrero y junio), produciéndose a partir de entonces nada más que algunas reuniones de la Diputación Permanente de la Cámara gallega. Ello no impedirá, de todos modos, que el año 2001 acabe siendo el más fructífero de la quinta legislatura autonómica desde el punto de vista de la actividad legislativa: así, las 12 leyes publicadas por el *Diario Oficial de Galicia* entre febrero y octubre (muchas ellas de contenido extraordinariamente relevante, según de inmediato hemos de ver), contrastan con las 5 de 2000, 8 de 1999 y 7 de 1998. Pero ni siquiera ese incremento conseguirá evitar la caída sustancial de la producción legislativa que se producirá, a la postre, durante la quinta legislatura referida. Las 32 leyes que se aprueban entre los años 1998 y 2001 rompen, de esta forma, la dinámica previa de estabilidad, y aún de ligerísimo incremento, que había venido presidiendo el funcionamiento legislativo de la Cámara autonómica desde su instalación en el otoño del año 1981, Cámara que terminó por aprobar 40 leyes en la primera de sus legislaturas, 42 en la segunda, y 44 en la tercera y en la cuarta.

De hecho, las previsiones de la mayoría parlamentaria-gubernamental, expresadas a comienzos de año por el Consejero de la Presidencia de la Junta, eran que el número de leyes que se aprobarían a lo largo de la quinta legislatura sería de 42, lo que exigía la aprobación a lo largo del año 2001 de más de 20 normas. Sin embargo, tan sólo 12 de esos textos llegarían finalmente a culminar su tramitación legislativa. Algunos de ellos son, por lo demás, textos de significación normativa poco relevante.

Ese es el caso, por ejemplo, de la Ley 1/2001, de 22 de enero, de creación del colegio de educadores sociales de Galicia, norma que tras definirlo como una corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capa-

cidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, se limita a determinar cual será su ámbito de actuación —el territorio de Galicia— y quienes podrán integrarse en el mismo, y a fijar la colegiación obligatoria para los profesionales del ramo cuyo domicilio profesional único o principal radique en Galicia. Escasamente relevante es igualmente la significación normativa de la Ley 2/2001, de 21 enero, por la que se crea la escala de personal investigador para los centros de investigación y desarrollo tecnológico de la Junta de Galicia y se establecen normas para la provisión de sus puestos de trabajo. El origen de esta norma se encuentra en la existencia en la Comunidad Autónoma gallega de centros de investigación de tipo tecnológico adscritos a distintas consejerías, cuyo mantenimiento en instalaciones, infraestructuras y personal venía resultando altamente costoso. Por esa razón, y con la finalidad de asegurar el buen funcionamiento de esos centros y su rentabilidad respecto a los objetivos marcados por las diferentes consejerías, en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico, la ley tiene por finalidad mejorar la cualificación y dedicación de su personal investigador, objetivos ambos a los que la Ley pretende hacer frente con la creación de una escala de personal investigador y el establecimiento de mecanismos de selección que incorporen el nivel científico técnico que requieren sus puestos de trabajo, garantizando, además, la rigurosa aplicación en tales mecanismos de los principios de igualdad, capacidad, mérito y publicidad: la Ley crea, así, dentro del cuerpo facultativo superior de la Junta de Galicia, grupo A, la escala de investigadores y expertos en desarrollo tecnológico y regula el régimen jurídico aplicable a la misma (funciones; clasificación de puestos de trabajo; acceso, movilidad y ascensos dentro de la escala; tribunales de selección; y relaciones de puestos de trabajo). La Ley 5/2001, de 28 de junio, de régimen jurídico de las concesiones en la Isla de Ons, presenta también un objetivo, cuando menos territorialmente, limitado. Las Islas de Ons y Onza, expropiadas por el Estado en el año 1942, al amparo de la legislación de expropiación entonces vigente, que las afectó a la finalidad de la protección de la defensa nacional, pasaron a ser, tras lo dispuesto en el Real Decreto 1535/1984, de 20 de junio, de ampliación y adaptación de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de conservación de la naturaleza, bienes de dominio público de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia. Dadas sus características físicas y condiciones ambientales, las Islas fueron posteriormente incluidas, en aplicación de lo previsto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en el Plan de Ordenación de los recursos naturales de las Islas Atlánticas. A la vista de todas las circunstancias aludidas, la ley tiene por objeto fundamental regular el régimen jurídico que permita a los isleños acceder al uso y disfrute de los inmuebles que fueron habitados y utilizados por ellos y sus antepasados, usos que habrán de ser, en todo caso, compatibles con lo establecido en la propia Ley y en los correspondientes planes directores de ordenación de los recursos naturales y de uso y gestión de las islas de Ons y Onza. Dentro de este primer grupo de normas de trascendencia normativa poco significativa debe incluirse, finalmente, otra más, que aunque procede a modificar una ley de gran relevancia jurídica, lo hace en forma materialmente limitada: es el caso de la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las

administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. La norma tiene por objeto adaptar la legislación gallega a las modificaciones que fueron introducidas en la Ley 30/1992 por la ley 4/1999 (muy especialmente las referidas a la obligación de resolver, regulada en el artículo 42; al silencio administrativo, regulado en el artículo 43; y a la revisión de los actos en vía administrativa, regulada en el título VII), por más que su contenido no se limite, en todo caso, a los aspectos citados, sino que haga frente también a la necesidad de adoptar otras iniciativas normativas para adaptar diversos aspectos de la Ley 30/1992 a la Comunidad Autónoma gallega. La Ley, además de dos disposiciones adicionales y dos anexos (relativos a la relación de procedimientos de duración superior a seis meses y a la relación de procedimientos en que el silencio administrativo produce efectos desestimatorios) consta, así, de tan sólo seis artículos, respectivamente referidos al plazo máximo de duración de los procedimientos, al silencio administrativo, a la competencia para la revisión de los actos administrativos, al fin de la vía administrativa, a la responsabilidad patrimonial y a la reclamación previa a la vía judicial.

Con la finalidad de cambiar también una norma preexistente, aunque con una significación ahora de mucha mayor relevancia a la previamente referida, se aprobó la Ley 12/2001, de 10 de septiembre, de modificación de la Ley de concentración parcelaria para Galicia, con la que el legislador autonómico pretende hacer frente a los cambios notables, técnicos y de mentalidad, producidos en Galicia desde 1985, fecha de aprobación de la norma que por esta Ley se modifica: a ese respecto cabe destacar como novedades más sobresalientes de la nueva regulación el aumento de las mayorías requeridas para iniciar el proceso de concentración a petición de los interesados; la regulación de la posibilidad de concentrar masas forestales y de la posibilidad de trasladar al acuerdo de concentración la existencia de derechos de plantaciones sobre las parcelas concentradas; los cambios introducidos en lo relativo al fondo de tierras y en el proceso de encuesta en los distintos trámites del proceso concentrador; las variaciones producidas en el título correspondiente a las obras y mejoras territoriales, incluyéndose como obras inherentes a la concentración algunas que no se recogen en la Ley 10/1985; la inclusión en la norma de un régimen sancionador tendente a conseguir el correcto cumplimiento de las prescripciones contenidas en ella, con el que se pretende conseguir una adecuada correspondencia entre la infracción administrativa y la sanción. Otras dos novedades vienen, en fin, a completar el significado de la nueva normativa: la previsión de que la Comunidad Autónoma financiará los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria; y la relativa a la posibilidad de que en las zonas donde el fraccionamiento de la propiedad rústica y el minifundio agrario constituyan un problema social de carácter estructural, la concentración parcelaria se lleve a cabo por razón de utilidad pública o interés social.

Las siete restantes leyes aprobadas a lo largo del año 2001 por el Parlamento de Galicia son todas normas que han procedido a regular *ex novo* ámbitos jurídicos que hasta la fecha no habían sido objeto de regulación legislativa, aunque los sectores de actividad donde las mismas deben enmarcarse sí hayan sido, en algunos casos muy intensamente, objeto de atención por el legislador autonómico gallego. Dos de esas normas se refieren al sector del medio ambiente –las

Leyes 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas, y la 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza—un sector este en el que, como en su lugar hemos de ver, ha sido también muy notable a lo largo del año 2001 la acción reglamentaria desarrollada por la Junta de Galicia a través de su Consejería de Medio Ambiente. La primera de las dos normas referidas regula dos objetos materiales diferentes, aunque, claro, íntimamente entrelazados. De un lado, trata de proteger la calidad de las aguas de las rías de Galicia, que constituyen unos espacios singulares dentro de la geografía de la Comunidad Autónoma, en los que se encuentra una gran riqueza natural, de fauna y paisajística, de importante valor económico, espacios que conviven con asentamientos humanos y actividades industriales de cierta entidad. La corrección de los efectos nocivos de tales asentamientos y actividades para las aguas de las rías es precisamente uno de los objetivos de la Ley, que fija límites a la emisión de vertidos y ordena las actividades que pudiesen resultar incompatibles con dicha protección. La Ley regula, de otro lado, la ordenación del servicio de depuración de aguas residuales urbanas, que se declara servicio público de interés general de la Comunidad Autónoma, atribuyéndose su gestión a la administración hidráulica de Galicia. Con ello pretenden superarse los problemas derivados de la forma dual de prestación del servicio, vigente hasta la fecha de la Ley, en el que la Administración autonómica se reservaba la ejecución de las estaciones depuradoras y las entidades locales asumían la explotación de las mismas. El transcurso del tiempo, con el desarrollo de la planificación del saneamiento en Galicia y la ejecución de numerosas instalaciones de depuración habría puesto de manifiesto, según el legislador, una serie de disfunciones, tales como la falta de reglamentos u ordenanzas municipales, la disparidad de costes económicos de explotación, o la falta de respuesta ante determinados vertidos de naturaleza industrial inasumibles por el sistema, debidas en algunos casos a la escasa capacidad técnica, económica o normativa de las entidades prestadoras del servicio. La Ley procede, por ello, a ordenar el servicio público de depuración de aguas residuales urbanas, fijando las competencias de las entidades locales en la materia, determinando quien es la administración gestora del servicio, y estableciendo el régimen para la financiación y regulación de aquel. Por su parte, la Ley de conservación de la naturaleza, segunda de las antes mencionadas en el ámbito de actividad del medio ambiente, enfatiza la incorporación del derecho gallego a los principios emanados de la Conferencia de Río de Janeiro, en cuanto a la gestión sostenible de los recursos naturales, y asume en especial los principios de subsidiariedad, al acercar las decisiones al nivel más cercano al ciudadano, sin que ello implique una pérdida de efectividad de la política pública, y de responsabilidad compartida, al buscar una mayor coordinación de los agentes públicos y privados. La Ley se ubica en el marco de una política global de medio ambiente, que permita superar actuaciones parciales, y asume, así, que los objetivos de preservar la biodiversidad de la flora y fauna silvestres y de establecer un régimen propio de protección de los recursos naturales adecuado al territorio de Galicia, demanda un instrumento jurídico general que establezca simultáneamente un marco de protección referido al territorio gallego, permita el desarrollo de los criterios orientadores para la defensa global de la naturaleza y los recursos naturales, y posibilite la conservación y gestión específica de los espacios naturales que lo necesiten

particularmente. La norma tiene por objeto, en suma, establecer previsiones encaminadas a la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestres, además de la gea de la comunidad autónoma gallega, a la difusión de sus valores, así como a su preservación para las generaciones futuras a partir de varios principios vertebradores esenciales: los de conservación de la biodiversidad, subsidiariedad y fomento de la participación pública, prevención y planificación para impedir el deterioro ambiental, internalización de los costes medioambientales –teniendo en cuenta que «quien contamina paga»– y desarrollo sostenible.

Muy novedosas resultan por su objeto material las Leyes 3/2001, de 28 de mayo, reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los pacientes y 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la mediación familiar. La primera se dirige a regular el consentimiento informado de los pacientes –entendiendo por tal, según su definición legal, la conformidad expresa del paciente manifestada por escrito, previa obtención de la información adecuada, para la realización de un procedimiento diagnóstico o terapéutico que afecte a su persona y que comporte riesgos importantes, notorios o considerables– así como su historia clínica, garantizando el acceso de los pacientes a la información contenida en la misma. La Ley parte en tal sentido del carácter del paciente como usuario de los servicios sanitarios y de la íntima conexión existente entre información y consentimiento, pues tal información constituye el eje fundamental en el que articular un verdadero consentimiento: el consentimiento informado se concibe, de este modo, como el último eslabón de ese derecho a la información de los usuarios. La regulación de la historia clínica debe entenderse también en este contexto, pues aquella viene a configurarse como un conjunto de documentos de carácter jurídico-asistencial que posibilita el derecho de los ciudadanos a disponer de la información contenida en las historias clínicas y a su adecuada utilización en su asistencia sanitaria. Es por ello por lo que, al objeto de garantizar el efectivo cumplimiento de tan importantes previsiones para los derechos del paciente-usuario, se considera adecuado y oportuno que el contenido de la norma sea de aplicación a todo tipo de asistencia sanitaria, bien pública, bien privada. La Ley de mediación se propone regular la que el propio legislador considera como una de las modalidades de protección pública a las unidades familiares que sobresalen en el panorama internacional y nacional –la mediación–, institución de demostrada utilidad como medio de recomposición ágil y flexible de discordias, principalmente de las provenientes de supuestos de separación y de divorcio. La institución queda así configurada en la Ley como manifestación de una actividad de interés público, promovida por la Junta de Galicia en razón de la indubitada utilidad pública que representa la adecuada organización y prestación de este servicio para las familias y unidades de convivencia estable, con residencia en territorio gallego, y particularmente para los niños y las niñas, quienes en situación de conflicto familiar, requieren solución apropiada a los problemas que surgen para ellos, especialmente en los casos ya mencionados de separación y divorcio, en lo que se refiere a la guarda y a los derechos de visita. Tras fijar el concepto de mediación familiar (intervención de los profesionales especializados requeridos voluntariamente y aceptados en todo caso por las partes en condición de mediador) y determinar la finalidad de la mediación (el asesoramiento, la

orientación y la consecución de un acuerdo mutuo o la aproximación de las partes en conflicto en orden a regular, de común acuerdo, los efectos de la separación, divorcio o nulidad de matrimonio, o bien la ruptura de su unión), la Ley regula, el régimen jurídico aplicable a una institución que muy probablemente está llamada a ir ganando un espacio progresivo en el ámbito del derecho de familia.

La Ley 7/2001, de 2 julio, de control en materia de creación y reconocimiento de Universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma, inscrita dentro del ámbito del derecho sancionador, tiene por objetivo hacer frente a la problemática que surge con las instituciones de naturaleza universitaria que están actuando en Galicia al margen de la ley, problemática que viene determinada por la ausencia, tanto en el ámbito estatal como autonómico, de una legislación sancionadora con la que hacer frente a la impartición de estudios universitarios sin contar con la preceptiva autorización, normativa ésta que debe recoger la sanción administrativa procedente, de forma que pueda abrirse el correspondiente expediente sancionador y pueda requerirse a esas instituciones para que cesen en su actividad. Desde esta perspectiva, la Ley tipifica las infracciones y sanciones y establece el procedimiento sancionador aplicable a partir de los principios de legalidad, tipicidad, *non bis in idem*, proporcionalidad, libre acceso a la tutela judicial y a las garantías procedimentales y los principios definidores y limitadores de la potestad sancionadora de los poderes públicos, a la vez que, según el legislador, no supone ninguna invasión de las competencias de otras áreas de la administración.

Cerraremos, en fin, este recorrido por la actividad legislativa del Parlamento con la referencia a las Leyes 10/2001, de 7 de septiembre y 11/2002, de 18 de septiembre, respectivamente relativas al Plan Gallego de Estadística 2002-2006 y a los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia. La primera procede a la aprobación del plan gallego de estadística que estará vigente en el período 2002-2006, una vez agotada la vigencia del plan 1998-2001. Concebido como el instrumento de ordenación y planificación de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma, a través de un sistema de planificación por objetivos, la Ley persigue el desarrollo y consolidación del sistema estadístico de Galicia, de manera que proporcione a las instituciones públicas, agentes económicos y sociales y ciudadanos en general información suficiente y coherente que permita conocer mejor y analizar la realidad demográfica, social, económica y ambiental de Galicia. Para la consecución de ese objetivo general se establecen objetivos específicos de información, organización e instrumentos. La ley regula, además, las relaciones de colaboración institucional entre la Junta de Galicia y las entidades públicas territoriales y no territoriales gallegas locales, autonómicas, estatales, europeas e internacionales para la constitución de un sistema estadístico integral de Galicia, y establece las funciones del Instituto Gallego de Estadística en la ejecución del plan. La Ley de Colegios Profesionales viene, por su parte, a regular el estatuto jurídico de los colegios profesionales que desarrollan su actividad exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Desarrollando las bases previstas en la legislación del Estado, busca la Ley eliminar las dificultades que presenta el carácter preconstitucional de la legislación de 1974, a pesar de sus modificaciones, así como reforzar las funciones públicas

de los colegios profesionales, prever los instrumentos de colaboración entre la Junta de Galicia y los colegios y consejos gallegos de colegios y adaptar las previsiones de la legislación estatal a la actualidad de la Comunidad Autónoma gallega. La norma entiende, de este modo, por profesión colegiada aquella en la que se requiere colegiación para su ejercicio, determina que el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y que es indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas estar incorporado al colegio correspondiente. A partir de tales principios, se fijan la naturaleza y el régimen de funcionamiento de los colegios, la forma de ejercicio de sus competencias administrativas, sus fines y funciones, el régimen jurídico aplicable a su creación y a sus estatutos y organización interna.

### La actividad reglamentaria

Aunque el carácter electoral del año 2001, hacía prever una cierta inflexión a la baja de la actividad reglamentaria de la Junta, lo cierto es que, muy por el contrario, durante el período citado se ha producido un notable incremento de la misma, siendo más numerosos que el año pasado los Decretos del gobierno que presentan una clara naturaleza normativa. Por sectores de actividad han sobrepasado varios de los que son tradicionales dentro de la acción reglamentaria de la Junta –la sanidad, la cultura o el medio ambiente– y, desde una perspectiva más *transversal*, por el tipo de acciones normativas desarrolladas por la Junta, han vuelto a destacar, como ya ocurriera en el 2000, los Decretos por los que el gobierno gallego ha procedido a refundir normativa dispersa en instrumentos reglamentarios anteriores (los 39, 40, 41, 42, 42, 44 y 45, todos de 1 de febrero del año 2001, por ejemplo) y aquellos otros, también muy numerosos, por los que ha procedido a aprobar reglamentos de ejecución pendientes de elaboración por el Gobierno. Procederemos a continuación, en todo caso, y según es ya habitual en este *Informe*, a clasificar por sectores de actividad la totalidad de las disposiciones reglamentarias que hemos recogido en las correspondientes fichas normativas:

A) El de la *sanidad* ha sido en 2001 el sector de actividad que ha agrupado un mayor número de normas, casi todas ellas de gran relevancia material, e insertadas, de uno u otro modo, en el proceso de reforma sanitaria en curso en la Comunidad Autónoma gallega. La mayor parte de esas normas se refieren, de hecho, a aspectos organizativos: es el caso de los Decretos 37/2001, de configuración de áreas de servicio compartido en estructuras hospitalarias del Servicio Gallego de Salud; 52/2001, por el que se regula la acreditación de los centros hospitalarios; 77/2001, sobre centros, servicios y establecimientos sanitarios; y 97/2001, de regulación básica de los órganos de regulación, asesoramiento, calidad y participación de las instituciones hospitalarias del Servicio Gallego de Salud. Otros dos más se centran en materia de farmacia, aunque el segundo de ellos encaja también dentro del primer apartado de normas de organización del aparato sanitario: son los Decretos 146/2001, sobre planificación, apertura, traslado, cierre y transmisión de oficinas de farmacia; y 176/2001, sobre creación, apertura y funcionamiento de los servicios de farmacia y depósitos de medicamentos en

las estructuras de atención primaria. También son dos los Decretos relativos al ámbito material del personal: el 290/2001, por el que se crea la categoría de médico de urgencias hospitalarias y el 292/2001, por el que se configura la categoría de médico de admisión y documentación clínica. Y dos, en fin, las normas más propiamente relativas a la sanidad interior en sentido estricto, la primera en materia de prevención de enfermedades y la segunda a caballo entre el sector de actividad de la sanidad y el del comercio: se trata de los Decretos 9/2001, por el que se regulan los criterios sanitarios para la prevención de la contaminación por legionella en las instalaciones térmicas, y 75/2002, sobre control sanitario de la publicidad, promoción, suministro, venta y consumo de productos del tabaco.

B) Han sido también numerosas, y muy trascendentales, las normas reglamentarias en el sector de actividad del *medio ambiente*, sector éste en el que, según se apuntaba anteriormente, se aprobaron además dos leyes de significación material indiscutible. Deben incluirse aquí los Decretos 295/2000, por el de que se desarrolla la Ley 1/1995, de protección ambiental de Galicia, en relación con el pacto ambiental en la Comunidad Autónoma; 298/2000, por el que se regula la autorización y notificación de productor y gestor de residuos de Galicia y se crea el Registro General de Productores y Gestores de Residuos de Galicia; 78/2001, por el que se crea el Observatorio Gallego de Educación ambiental; y 302/2001, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en la Comunidad autónoma de Galicia. Como se desprende de su contenido material, estos dos últimos Decretos podrían insertarse también, respectivamente, en los ámbitos de la educación y de la industria.

C) En el ámbito material de la *cultura*, que agrupa tradicionalmente, un buen número de disposiciones reglamentarias, se han aprobado en 2002 normas que, sobre todo, han procedido a refundir disposiciones dispersas en diversos instrumentos normativos: así los Decretos 41/2001, de refundición de la normativa en materia de bibliotecas; 43/2001, de refundición de la normativa en materia de depósito legal; 44/2001, de refundición de la normativa en materia de censo de asociaciones y entidades culturales; y 45/2001, de refundición de la normativa en materia de Camino de Santiago. Completa este bloque el Decreto 196/2001, por el que se regulan las publicaciones de la Junta de Galicia.

D) El *sector agroalimentario*, cuya economía ha estado muy golpeado en los dos últimos años por la crisis derivada de la aparición de casos de encefalopatía espongiforme bovina, se han aprobado tres Decretos que claramente se dirigen a intentar corregir sus consecuencias y a prevenir futuros problemas de entidad similar en el sector: el 91/2001, por el que se regulan las agrupaciones de defensa sanitaria ganaderas de Galicia; el 108/2001, sobre la producción integrada y su indicación en los productos agrarios; y el 216/2001, por el que se establecen normas de aplicación del sistema de etiquetaje de vacuno en la Comunidad Autónoma.

E) El *sector turístico*, muy pujante en Galicia, que en gran medida ha actuado como elemento compensador de su economía en situaciones de crisis de otros sectores más tradicionales como el agropecuario, se han aprobado igualmente tres Decretos, todos ellos destinados a ordenar, refundiéndola, la normativa vigente en varios de sus ámbitos materiales de regulación: el 39/2001, de refundición

en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaración de municipio turístico gallego y declaración de fiestas de Galicia de interés turístico; el 40/2001, de refundición de la normativa en materia de inspección de turismo y órganos competentes en el procedimiento sancionador; y el 42/2001, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo.

F) Ha sido importante también la producción normativa de la Junta en el ámbito genérico del *comercio e industria*, ámbito éste en el cual se han aprobado cuatro Decretos que regulan diversos mecanismos de intervención administrativa: el 296/2000, por el que se aprueba el reglamento de la inspección de consumo; el 194/2001, de ordenación de la venta ambulante; el 262/2001, por el que se refunde la normativa reguladora del Registro general de contratistas; y el 172/2001, sobre incentivos para el desarrollo económico y el fomento de la actividad empresarial en Galicia.

G) Frente a estos cinco primeros bloques, en los que la actividad normativa de la Junta ha sido intensa o muy intensa, podría agruparse en otro más aquellos sectores de actividad en que el gobierno ha aprobado al menos dos reglamentos significativos. Es el caso del sector de la *vivienda*, donde se han aprobado dos Decretos de contenido subvencional (304/2000, sobre subvenciones a fondo perdido para rehabilitación de viviendas en el medio rural de Galicia y 127/2001, sobre subvenciones a fondo perdido para la reconstrucción de viviendas en el medio rural de Galicia) y de la *función pública* (71/2001, por el que se aprueba el reglamento del personal funcionario destinado en las cofradías de pescadores y 144/2001, sobre indemnizaciones por razón de servicio al personal en destino en la Administración Autónoma de Galicia).

H) El gobierno gallego se ha ocupado también durante el año 2001 de otros sectores de actividad, como el de la *energía* (Decreto 36/2001, por el que se establecen los órganos competentes para la resolución de los procedimientos de instalaciones eléctricas que sean competencia de la Comunidad gallega); la *ordenación del territorio* (79/2001, por el que aprueba el Reglamento de la Agencia gallega de desarrollo rural); los *seguros* (118/2001, por el que se regulan las competencias de la Comunidad gallega en materia de mediación en seguro privados); el del *empleo* (134/2001, por el que se establece el programa de las unidades de promoción y desarrollo en el ámbito de Galicia; y, en fin, la *caza* (248/2001, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de Galicia).

I) Agruparemos en un último bloque final todos aquellos Decretos que presentan *relación con el proceso electoral autonómico*, normas que, por su propia naturaleza, tienen, claro está, en algunos casos, una vocación de vigencia normativa temporalmente limitada. Así, en primer lugar, los dictados para posibilitar legalmente la celebración de los comicios (197/2001, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones y 198/2001, por el que se establecen normas sobre las medidas materiales que se utilizarán en las elecciones al Parlamento de Galicia de 2001); en segundo lugar, los Decretos de naturaleza organizativa aprobados como consecuencia de la formación de un nuevo gobierno autonómico (306/2002, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta de Galicia; 309/2001, por el que se determinan los centros directivos dependientes de la Presidencia de la Junta; y 310/2001, por el que se fija la estruc-

tura orgánica de los departamentos dependientes de la Presidencia de la Junta); y en tercer lugar, por último, el emitido para hacer frente a la imposibilidad de aprobar dentro del plazo, dada la fecha de celebración de los comicios (21 de octubre), el nuevo Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2002 (401/2001, por el que se regula la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, del año 2001, para el ejercicio del 2002).

## Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

*Nuevos datos sobre algunos problemas ya tradicionales en Galicia: pesca, agricultura, infraestructuras, demografía, financiación autonómica, política urbanística.*

Toda la actividad normativa –legislativa y reglamentaria– que hasta aquí se ha analizado fue abordada, según ya antes subrayábamos, en un año de claro perfil electoral, en el que la pugna entre partidos por la ocupación de sus espacios de respectiva competencia fue *in crescendo* y, fue, también, por momentos, extremadamente dura: piénsese, por dar un solo dato, aunque altamente significativo por sí mismo, que de todas las leyes aprobadas a lo largo de la quinta legislatura autonómica –según hemos visto, un total de 32– tan sólo seis recibieron el apoyo unánime de los tres grupos presentes en la Cámara. Aunque a todo ello habremos de referirnos de inmediato, resulta necesario, en todo caso, para dar una visión cabal y de conjunto del desarrollo de la vida política e institucional gallega a lo largo del año 2001, mencionar que algunos acontecimientos inesperados provocaron un profundo revulsivo social y mediático –de manera muy especial, la desarticulación a finales de marzo del *Comando Zapaburu* de ETA, preparado para actuar en Galicia, tras la detención de una de las activistas del grupo– y que muchos otros asuntos, ya tradicionales en la *agenda política* gallega, siguieron *coleano* y centrando la atención de la sociedad y de sus instituciones.

Es el caso, por ejemplo, de los *conflictos en la ganadería y en la pesca*, respectivamente provocados por el llamado síndrome de las «vacas locas» y por los atrancos producidos en la negociación pesquera entre la Unión Europea y Marruecos, conflictos que se saldaron finalmente con sendos recambios en las Consejerías responsables de cada uno de los mismos. Apenas comenzado el año, el Presidente de la Junta cesó al Consejero de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria, que arrastró en su caída a la cúpula de su Departamento. La Junta aprobó, además en febrero un plan de choque para el sector bovino, tendente a evitar la extensión del mal de las «vacas locas» y a recuperar la confianza de los consumidores en la carne gallega. Los datos empezaron a mostrar, de todos modos, justamente a partir de febrero –y sin que ello fuera, claro, consecuencia de la incidencia de un plan que no se había puesto en marcha todavía y que nacía, además, aquejado de graves problemas de financiación– un cambio de tendencia en la curva de consumo, que venía cayendo ininterrumpidamente desde las Navidades del 2001 y que solo a principios de febrero comenzó a elevarse nuevamente. Ya en julio, la Comisión especial de seguimiento de la encefalopatía espongiiforme bovina creada en el Parlamento de Galicia aprobó, con los únicos votos del PP, su dictamen al respecto, un dictamen –asumido luego por la mayoría en el Pleno de la Cámara– en el que, entre otras medidas, se demanda-

ba la prohibición definitiva de las harinas de carne y hueso. En cuanto al conflicto pesquero con Marruecos, que estaba poniendo en riesgo, según algunos analistas, hasta el seis por ciento del empleo directo en la pesca, y que, desde otra perspectiva, afectaba decisivamente, al igual que el conflicto agrícola, a los intereses electorales de la mayoría parlamentaria-gubernamental, la situación condujo también finalmente al relevo en la cabeza de la Consejería, que se produjo a mediados de septiembre.

La *política de infraestructuras* volvió a estar también en el primer plano de la actualidad, sobre todo cuando casi terminado el mes de julio se puso el punto final a la Autovía el Noroeste (A6) después de 95 meses de trabajos y una inversión multimillonaria que la convertía en una de las vías de comunicación más caras de toda la red viaria española. Y cuando, a mediados de mayo, se comenzó la realización del que iba a ser el último tramo de la A-9. Pero el año 2001 no fue, desde la perspectiva de las infraestructuras de comunicación, el de las carreteras, ya prácticamente culminadas, sino el de la alta velocidad ferroviaria, cuyos plazos de construcción, trazados y formas de financiación, provocaron constantes enfrentamientos y debates, tanto en el interior de Galicia (entre las ciudades gallegas, que se mostraban contrariadas o satisfechas, dependiendo de los casos, con los planes del Ministerio de Fomento), como entre la Comunidad Autónoma y el Estado central, que mostraron en diversas ocasiones sus criterios divergentes respecto a las modalidades de financiación de la alta velocidad gallega.

El *problema demográfico* siguió coleando igualmente a lo largo de todo el año 2001. Por un parte, los datos al respecto que hacían públicos diversos medios de comunicación con una cadencia casi regular resultaban más que preocupantes. Tras entresacar de entre todos los que se fueron conociendo sólo los más llamativos, el panorama resulta, en verdad, de una gravedad indiscutible: sólo 34 municipios gallegos registraban en 2000 más nacimientos que defunciones; la revisión del padrón confirmaba que Galicia había perdido casi 12.000 habitantes desde 1996 —es decir, en tan solo cinco años—, pérdidas que eran de 9000 habitantes solo en 2000. Un estudio auspiciado por algunas de las entidades financieras más importantes de Galicia (Caixa Galicia, Banco Pastor y Caixa Nova) —la llamada Ponencia de Dinámica Social del conocido como *Proyecto Galicia 2010*— señalaba, en fin, que, de no cambiar la tendencia vigente hasta el momento, el interior de las provincias de Lugo y Orense quedaría casi desierto cuando finalizara la década. Así las cosas, la Junta de Galicia anunciaba en enero un Plan de Revitalización Demográfica de Galicia, que contenía medidas dirigidas a potenciar la natalidad y corregir el déficit de mano de obra, fijándose en la necesidad de facilitar la instalación en la Comunidad de trabajadores inmigrantes. Entre otras: el fomento de los contratos estables a tiempo parcial para hombres y mujeres; las deducciones fiscales por número de hijos y el impulso de los comedores escolares, centros de vacaciones, aulas de tiempo libre y la construcción de guarderías; la promoción de la oferta de viviendas por medio de la construcción de inmuebles accesibles a los niveles de renta medios y bajos; la construcción de viviendas tuteladas para mayores y la promoción pública de residencias para ancianos; y la habilitación de fórmulas de alojamiento provisional o programas de acceso a la vivienda para inmigrantes. El Plan fue presentada ante el Parlamento por la Consejera de Familia, pero fue rechazado por la oposición parlamentaria

por carecer, a su juicio, del presupuesto necesario para ponerlo en marcha de un modo realista.

Aunque no puede ser objeto aquí de tratamiento detenido, pues este *Informe* dedica un apartado monográfico a la cuestión de la *financiación autonómica*, tal cuestión estuvo igualmente presente en el debate político institucional gallego a lo largo del año 2001. A comienzos de junio, el Ministro de Hacienda informaba de que, tal y como había solicitado reiteradamente el Presidente de la Junta, el Partido Popular incluiría en el nuevo modelo de financiación, como criterios de reparto, los de la dispersión poblacional y el envejecimiento demográfico. Pocos días después, el Partido Popular de Galicia y el Partido de los Socialistas de Galicia alcanzaban un acuerdo sobre el modelo de financiación, del que se excluía el Bloque Nacionalista Gallego, partidario de un modelo más próximo al del concierto. Finalmente, y tras el acuerdo de financiación pactado por las Comunidades Autónomas el 27 de julio, las responsables de la hacienda gallega informaban de que Galicia –que sería la quinta Comunidad que más dinero recibiría con el nuevo modelo– aumentaría su financiación en una cantidad que rondaba los cien mil millones de pesetas para el conjunto del período 2002-2007.

Cerraremos este recorrido destacando los perfiles de un fenómeno que bien podría considerarse como un caso característico de lo que viene denominándose técnicamente *agenda setting*, es decir, del poder de los medios de comunicación social para fijar, en determinadas circunstancias, la agenda pública. El periódico *La Voz de Galicia*, el más poderoso de la Comunidad, cuyo porcentaje de lectores supera al total de todos los demás implantados en Galicia, lanzó a lo largo del año 2001 una auténtica campaña contra lo que iba a terminar por conocerse como *feísmo urbanístico*, es decir, contra el palpable y galopante deterioro de la arquitectura y del paisaje a consecuencia de la generalización, tanto en el medio urbano como en el rural, de un tipo de construcción de nulo valor estético, completamente desarraigada del medio y del entorno, y de una salvaje intervención en el territorio, basada solo en criterios especulativos e irrespetuosa en grado máximo con los valores de la conservación de la naturaleza y la belleza paisajística. La reiteración de denuncias, informaciones, reportajes y pronunciamientos de los más diversos colectivos implicados de uno u otro modo en el asunto, iba a acabar por producir ciertos efectos, cuyo impacto final está, en todo caso, aun hoy por valorar. Así, a finales del mes de mayo la Junta anulaba por primera vez en Galicia las normas urbanísticas de un municipio, el de Teo, cercano a Santiago, cuya población había crecido un 40% en cinco años, y que constituía un ejemplo casi de laboratorio de todos los males asociados al feísmo. A principios de junio, y tras una reunión entre representantes de la Junta y los alcaldes de las grandes ciudades de Galicia se sientan las bases de un pacto institucional que permita atajar el caos urbanístico, pacto que implicará reformas legislativas que agilicen la tramitación de planeamientos y respeten la autonomía municipal. De hecho, pocos días después, los ayuntamientos plantean su exigencia de autonomía urbanística para antes de octubre (fecha de las elecciones autonómicas) a cambio de su adhesión al «pacto anticaos» y acuerdan crear junto con representantes del gobierno autonómico y técnicos en la materia una llamada Mesa por el Urbanismo. En su reunión de principios de julio, la Mesa plantea que la edificación de viviendas en Galicia debe quedar sujeta al cumplimiento de una serie de

normas orientadas a garantizar que la tipología de la construcción y los materiales empleados guarden una armonía con las características del entorno en que se ubica. Finalmente, el 28 de julio, los alcaldes de las siete principales ciudades de Galicia (entre los que hay regidores de las tres fuerzas con representación parlamentaria: el PP, el BNG y el PSdeG) y los representantes de la Consejería de Ordenación del Territorio firman el acuerdo marco para la reforma del urbanismo, cuya plasmación en medidas concertadas se traslada a la sexta legislatura del Parlamento de Galicia. El documento, acordado entre los ayuntamientos y la Junta, recoge el compromiso de esta última, demandado por los alcaldes, para que las reformas legislativas contra el caos urbanístico tengan prioridad tras las elecciones y la constitución del nuevo Parlamento de Galicia.

### *De la moción de censura a las elecciones autonómicas de 21 de octubre de 2001*

El año 2001 va a comenzar en Galicia de la misma manera que acabó: con un marcado acento electoral. O mejor, preelectoral. El día 11 de enero, apenas reincorporados a sus puestos los miembros del gobierno tras las vacaciones navideñas, el líder parlamentario del BNG, Xosé Manuel Beiras Torrado, anuncia que su grupo presentará en la Cámara gallega una moción de censura contra el Presidente de la Junta de Galicia. Justificada, a la sazón, en la situación de extraordinario desgobierno que atraviesa, según el Bloque, la Comunidad autónoma («vacas locas», caos en los servicios públicos puesto al descubierto por la sucesión de temporales, conflicto pesquero) y en la imposibilidad de forzar al gobierno popular a debatir a través de la utilización de los instrumentos ordinarios de control, el BNG recurre a la censura, pese a partir de la evidencia de que la misma está condenada a fracasar, cuando menos en el plano jurídico, dada la correlación de fuerzas de la Cámara gallega, donde el la Junta cuenta con el apoyo de 42 diputados, cuatro más de los que marcan la frontera de la mayoría absoluta que sería necesaria para la aprobación de la censura. La moción se debate finalmente el 29 de enero con el resultado jurídicamente previsible –su rechazo– pero con un resultado político probablemente peor del esperado por el Bloque: no sólo los diputados populares votan en contra de la censura, sino que tampoco la apoyan los del Partido Socialista y los de Esquerda de Galicia que se habían presentado en las listas socialistas. Además, el Presidente de la Junta consigue dar la vuelta a la atención de los medios y del público, al anunciar en el curso del debate de censura la fecha probable (octubre) de celebración de las elecciones autonómicas, despejando así uno de los elementos permanentes del debate en los meses precedentes: el de si las elecciones se celebrarían después o antes del verano. Las encuestas realizadas con posterioridad al debate parlamentario que la censura provocó van a confirmar, por lo demás, los escasos réditos políticos obtenidos por el grupo parlamentario censurante en comparación con los obtenidos por el grupo censurado: Manuel Fraga sería, así, según las mismas, el líder más beneficiado tras el debate de censura (37%, frente al 14% para Beiras y al 4% para Pérez Touriño) y el PP lo sería también en comparación con los de la oposición (33%, frente al 15% para el BNG y el 7% para el PSdeG).

En todo caso, y fuere como fuere, lo cierto es que la censura va a fijar las lí-

neas fundamentales de discurso político que meses más tarde se confrontarán en las elecciones autonómicas. Unas líneas éstas que no pueden comprenderse, cabalmente, sin tener a la vista la evolución de las encuestas sobre intención de voto mencionadas al principio de estas páginas. Y es que esas encuestas, como ya se ha señalado, abren, por primera vez desde la llegada de Manuel Fraga a la Presidencia de la Junta, la expectativa social de que el Partido Popular pueda perder, aun por los pelos, la mayoría absoluta y, con ella, el gobierno de Galicia. Por un lado, el millón de votantes indecisos, que muchos sondeos pronostican, podrían de hecho en el aire la consecución por el PP de aquella mayoría. Por el otro, la existencia de tan sólo tres partidos con representación parlamentaria (PP, BNG y PSdeG, toda vez que este último había anunciado ya su intención de no renovar pacto electoral con Esquerda de Galicia), que los sondeos dan también como segura, configura un sistema de partidos en el que el Partido Popular solo puede asegurarse al cien al cien el mantenimiento del gobierno por medio de la obtención de la mayoría absoluta en la Cámara gallega; su pérdida coloca automáticamente en manos de la oposición nacionalista y socialista la decisión de pactar una mayoría (y un gobierno) alternativos o de dejar al PP gobernar en minoría.

Así las cosas, el PP orientará su campaña electoral a convencer a sus electores —sobre todo a los dudosos— de que debían elegir entre el PP y el caos, siendo el caos, claro, según el discurso del PP, la eventual coalición del BNG y el PSdeG, que los populares daban por segura, si ellos perdían la absoluta. Tal estrategia, dirigida sobre todo a los electores que dudaban entre seguir votando popular o pasarse al voto socialista, tenía por finalidad agitar el miedo al BNG, que, como fuerza mayoritaria de la izquierda, sería, según el PP, la segura beneficiaria de un pacto que haría a Beiras Presidente de la Junta. El mensaje era, en una palabra, que votar socialista equivalía a votar nacionalista.

Ese mensaje se iba a ver, curiosamente, confirmado, por la estrategia del propio BNG que, con una intención para nada coincidente, como es obvio, con la del Partido Popular, encaró las elecciones con la seguridad de que las encuestas anunciaban el seguro fin de la mayoría absoluta del PP: por ello el BNG planteaba la necesidad de que los socialistas se unieran a la alternativa que el nacionalismo estaba llamado a liderar, pues también casi todas las encuestas confirmaban la eventual ventaja del BNG sobre el Partido Socialista.

Cogido en esa pinza incomodísima, el PSdeG intentó durante todo el largo período de precampaña electoral mantener una calculada ambigüedad sobre los pactos que debían, en su caso, celebrarse en el supuesto de que el PP perdiese finalmente la mayoría absoluta de la que hasta entonces había disfrutado. Con esa referida ambigüedad pretendían los socialistas no ahuyentar ni a potenciales votantes venidos del PP —que podían ver en un pacto con el Bloque que hiciera a Beiras Presidente motivo suficiente para no transferir su voto— ni, tampoco, a potenciales votantes venidos del BNG, para quienes una abstención del Partido Socialista que permitiera a Manuel Fraga seguir gobernando en minoría podría ser motivo más que suficiente para no transferir tampoco su voto hacia el Partido Socialista. Esta ambigüedad calculada iba a romperse, ya en plena campaña electoral, cuando la presión cruzada del PP y el BNG colocó al PSdeG ante el peligro de conseguir lo contrario justamente a lo que con ella perseguía: perder votos

por su izquierda y su derecha. Ello explica, muy probablemente, las declaraciones de Pérez Touriño, producidas unos días antes del 21 de octubre en que habrían de celebrarse los comicios, en el sentido de que si Fraga perdía la absoluta y el BNG era segunda fuerza, el PSdeG dejaría al PP gobernar en minoría.

La precampaña y la campaña giraron en torno a esta cuestión fundamental (la de los pactos y la de la fórmula de gobierno que se impondría tras las mismas) que será también, a nuestro juicio, la que a la postre acabará por explicar los movimientos de voto que condujeron a los resultados del día 21. En todo caso, la campaña estuvo recorrida además por algunos otros elementos de debate que deben destacarse antes de entrar a analizar aquellos resultados. Por dos esencialmente: por el supuesto mal estado de salud del Presidente de la Junta, tema objeto de comentarios en corrillos y cenáculos que no llegó a saltar abiertamente a los medios hasta que Beiras se hizo públicamente eco de los mismos. El debate se cerraría, al más puro estilo Fraga, cuando el Presidente de la Junta aportó en una rueda de prensa certificados médicos acreditativos de su buen estado de salud. El segundo de los temas apuntados, el de las irregularidades del Censo Electoral de Residentes Ausentes —el conocido popularmente como «voto emigrante»— coleó durante meses, tras la reiterada comprobación de la existencia de tales irregularidades, y llegó a colocarse, por momentos, en el centro del debate partidista, sobre todo en los meses en que las encuestas apuntaron la posibilidad de que los votos exteriores pudieran acabar decidiendo el resultado de los comicios autonómicos. Aunque ello no sucedió finalmente, el debate tuvo un marcado efecto profiláctico, pues se tradujo en una mejora sustancial de los censos, de los que fueron eliminados, por ejemplo, 8.882 electores que (por estar muertos) no estaban en condiciones, claro, de votar con libertad.

Centrándonos ya, en fin, en el resultado electoral, lo cierto es que la victoria del PP volvió a ser clara y rotunda. Dejando al margen los votos del censo de emigrantes, que apenas afectaron a las grandes magnitudes de los emitidos en Galicia, su lectura agregada para el conjunto de la Comunidad pone de relieve la extraordinaria fortaleza del PP, que obtiene el 50,9% de los votos (745.944), y pierde seis décimas respecto a su resultado de hacía cuatro años (793.789, el 51,5%); también el BNG cede posiciones, aunque en un porcentaje superior, que le supone pasar del 25,5% al 23,3% de los votos (341.751 en 2001 frente a los 392.810 de 1997); el PSdeG será el único de los contendientes que mejora, al pasar del 19,4% al 21,8% de los votos (320.283, frente a 298.313) en una ascensión, que, al igual que el descenso que sufre el BNG, podría tener una significación cualitativa muy superior a su mera dimensión cuantitativa. Y es que tanto el ligerísimo desplazamiento de los sufragios expresados, como su traducción en escaños en la Cámara (41, 17 y 17 en 2001, frente a 42,18 y 15 en 1997) ponen de relieve que lo que podría parecer una obviedad —que nada sustancial habría cambiado en Galicia tras las últimas elecciones autonómicas— podría no serlo en realidad. ¿Por qué? Pues porque el descenso del Bloque, que rompe una tendencia al crecimiento ininterrumpida desde 1989, y el ascenso del PSdeG, que, aunque no es capaz de cubrir la bajada de los nacionalistas, rompe también una tendencia a la caída constante desde la fecha señalada, podrían ser el preanuncio de una remodelación de los respectivos espacios nacionalista y socialista. Algo que, en su caso, podría contribuir a desbloquear un sistema de partidos hasta ahora bloqueado, en el que la correlación

de fuerzas entre gobierno y oposición no ha experimentado ningún cambio significativo en los diez últimos años, y en el que la competencia electoral se ha venido reduciendo, por lo tanto, a los dos partidos que ocupan el espacio de la izquierda, el BNG y el PSdeG.

Constituido el nuevo Parlamento de Galicia, y en coherencia con el resultado electoral, Manuel Fraga volvió a ser llamado por cuarta vez consecutiva a formar el gobierno autónomo gallego, celebrándose la sesión de investidura en los primeros días de diciembre del año 2001. Habían para entonces transcurrido 20 años y un día desde que, también en un ya lejano mes de octubre, el del año 1981, se celebraran las primeras elecciones autonómicas gallegas.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2001

*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 31-12-2001

*Grupo Parlamentario Popular de Galicia:* 41

*Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego:* 17

*Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia:* 17

### 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 Cufiña 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 Manual Díz Guedes

## Tipo de Gobierno

*Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario:* mayoritario

*Partidos y número de Diputados que los apoyan:* Partido Popular (41 Diputados)

*Composición del Gobierno:* homogéneo

## Cambios en el Gobierno

Antes de la celebración de las elecciones autonómicas de 21 de octubre de 2001 se produjeron dos cambios en el Gobierno:

Por Decreto 1/2001, de 10 de enero, se dispuso el cese de Castor Gago Álvarez como Consejero de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria. Por Decreto 4/2001, de la misma fecha, fue nombrado en su lugar Juan Miguel Diz Guedes. Este último cesó, por Decreto 2/2001, también de 10 de enero, como Consejero sin cartera para las Relaciones Institucionales. Por último, por Decreto 4/2001, siempre de 10 de enero, se le encomendó al Consejero de Agricultura, recién nombrado, el despacho de las funciones asignadas al Consejero sin cartera para las Relaciones Institucionales.

Por Decreto 208/2001, de 19 de septiembre, se dispuso el cese de Prudencio Landín Jaráiz como Consejero de Pesca, Marisqueo y Acuicultura. Por Decreto 209/2001, de la misma fecha, fue nombrado en su lugar Enrique Cesar López Veiga.

Tras la celebración de las elecciones autonómicas de 21 de octubre de 2001, la nueva Junta de Galicia quedó configurada como sigue (por Decretos 306/2001, de 15 de diciembre, por el que se estableció su estructura orgánica, y 308/2001, de la misma fecha, por el que se procedió a nombrar a los titulares de los departamentos de la Junta de Galicia):

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Número de Consejerías: 14

*Consejería de la Presidencia, Relaciones Institucionales 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 Política Agroalimentaria y Desarrollo Rural:* José Miguel Diz Guedes

*Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo:* Jesús Pérez Varela

*Consejería de Sanidad:* José María Hernández Cochón

*Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos:* Enrique Cesar López Veiga

*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 de Asuntos Sociales:* Corina Porro Martínez

*Consejería de Emigración y Cooperación Exterior:* Aurelio Miras Portugal

## **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

### *Investidura*

En sesiones plenarias de 3 y 5 de diciembre de 2001, del Parlamento de Galicia, se procedió a discutir como punto único del orden del día la «Propuesta de candidato a Presidente de la Junta de Galicia, presentación de su programa de gobierno y elección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia». Fue propuesta la candidatura de Manuel Fraga Iribarne, quien resulto elegido Presidente de la Junta en la sesión de 5 de diciembre por 41 votos a favor y 34 en contra (*Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia*. VI Legislatura. Números 3 y 4). El candidato elegido fue nombrado Presidente de la Junta por Real Decreto 1408/2001, de 10 de diciembre (*Diario Oficial de Galicia*, nº 238, de 11 de diciembre de 2001).

### *Moción de Censura*

Moción de censura presentada por 14 diputados y cuatro diputados pertenecientes al G.P. del BNG, para exigir la responsabilidad política de la Junta de Galicia, de su Presidente y de los Consejeros, y que incluye a Don Xosé Manuel Beiras Torrado como candidato a la Presidencia de la Junta de Galicia (*BOPG* nº 671, de 19-1-2001). Rechazada (Pleno del día 29-12-2001). (*Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia*, nº 33).

## Mociones de reprobación

Ninguna

## Debates y resoluciones más importantes

### *Proposiciones de ley*

Proposición de ley, formulada por catorce diputados y cuatro diputados del G.P. del BNG, sobre los trabajos de dotación artística y de intervención artístico-visuales en las obras públicas de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 761, de 16-5-2001). 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). Rechazada.

Proposición de ley, formulada por catorce diputados y cuatro diputados del G.P. del BNG, por la que se modifica la Ley 4/1993, de 14 de abril de servicios sociales (BOPG nº 768, de 26-5-2001). Rechazada.

Proposición de Ley, formulada por el G.P. del BNG, de comercio interior de Galicia (BOPG nº 768, de 26-5-2001). Rechazada.

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, de ordenación agraria de Galicia (BOPG nº 786, de 19-6-2001).

### *Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular*

Proposición de ley, formulada por iniciativa legislativa popular, de modificación de la ley de creación de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (V Legislatura. BOPG nº 725, de 23-3-2001). Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento de Galicia, en su reunión de 26 de noviembre de 2001 (VI Legislatura. BOPG nº 14, de 17-12-2001).

### *Proposiciones de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados*

Proposición de Ley para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el G.P. del BNG, de reforma parcial de la Ley Orgánica 5/1985, reguladora del régimen electoral general (BOPG nº 712, de 8-3-2001). Rechazada.

### *Comisiones de Investigación*

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, por iniciativa de los GG.PP. de los socialistas y mixto, sobre la concesión de subvenciones a la Confederación de Empresarios de Galicia (BOPG nº 719, de 16-3-2001). Rechazada.

Aprobación del Dictamen de la Comisión no permanente de investigación sobre las actuaciones de Bemposta y las distintas instituciones (*BOPG* nº 705, de 28-2-2001). Pleno del día 6-3-2001 (*DSPG* nº 138).

### *Comisiones de Estudio*

Aprobación del dictamen de la Comisión no permanente para la igualdad y para los derechos de las mujeres (Pleno del día 26-6-2001).

### *Convalidación de acuerdos de la Diputación Permanente*

Asuntos tramitados por la Diputación Permanente y por su Mesa en el período vacacional y desde la disolución de la Cámara el 27 de agosto de 2001 (*BOPG* nº 12, de 14-12-2001).

Dación de Cuentas de los asuntos tramitados por la Diputación Permanente y por su Mesa en el período vacacional y desde la disolución de la Cámara el 27 de agosto de 2001 (*Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia*, nº 5, de 20-12-2001).

### **Procedimientos de control e impulso político**

#### *Comunicaciones de la Junta*

Resolución de la Presidencia de 14 de mayo de 2001 de Comunicación de la Junta de Galicia sobre el nuevo Plan de Financiación autonómica para los próximos años (*BOPG* nº 763, de 19-5-2001. Propuestas aprobadas por la Comisión 3ª en 19-6-2001).

#### *Planes*

Plan de revitalización demográfica de Galicia (*BOPG* nº 989, de 6-2-2001. Propuestas de resolución: *BOPG* nº 776, de 5-6-2001).

#### *Declaraciones institucionales*

##### *V Legislatura*

Declaración institucional de condena del asesinato de D. Ramón Díaz García (*BOPG* nº 712, de 8-3-2001).

Declaración institucional de condena del asesinato de los trabajadores D. José Angel Santos Larrañaga y D. Josu Leonés Azkona (*BOPG* nº 712, de 8-3-2001).

Declaración institucional relativa al aniversario del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 (Sesión Plenaria de 22-2-2001).

Declaración institucional de condena del asesinato del «Mosso d'Escuadra» D. Santos Santamaría Avendaño (*BOPG* nº 742, de 17-4-2001).

Declaración institucional relativa a la tragedia del buque pesquero Hansa (BOPG nº 742, de 17-4-2001).

Declaración institucional de condena del asesinato del teniente de alcalde del PSE-EE en el ayuntamiento de Lasarte, D. Froilán Elespe Inciarte (BOPG nº 748, de 25-4-2001).

#### *VI Legislatura*

Declaración institucional de apertura de la VI Legislatura (DSPG, nº 2, de 30-11-2001).

Declaración institucional relativa a la situación económica y social de Argentina (BOPG nº 22, de 28-12-2001).

Declaración institucional relativa a la suspensión de la condena a muerte de Sofya Hussaini Tudú (BOPG nº 22, de 28-12-2001).

### **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 Ordinario del Valedor del Pueblo correspondiente al año 2000 (BOPG nº 780, de 9-6-2001). Debate en Pleno día 26-6-2001.

#### *Consejo de Cuentas*

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). Aprobado en el Pleno del día 3-4-2001. Propuestas de resolución aprobadas BOPG nº 746, de 23-4-2001).

### Rasgos generales de la actividad política e institucional

Puede afirmarse sin ninguna duda que el gran asunto político y jurídico del año 2001 en las Islas Baleares radica en el debate suscitado en torno al nuevo impuesto sobre estancias turísticas, coloquialmente conocido como «ecotasa», aprobado por Ley 7/2001 de 23 de abril. Esta Ley, calificada como un «símbolo del Pacto de Progreso», por el Presidente Francesc Antich, ha contado desde mucho tiempo antes de su aprobación con la oposición frontal de la patronal hotelera y del Gobierno central, que la impugnó en su totalidad ante el Tribunal Constitucional, si bien éste ha alzado recientemente la suspensión. Con ello, el inicio de aplicación del impuesto es inminente, si bien los empresarios hoteleros, frontalmente opuestos a la forma de recaudación del tributo, hacen responsable al mismo de la posible recesión de los mercados turísticos.

Otro asunto que ha transitado por la política balear durante el año 2001 es el denominado «caso Formentera», presunta compra, por parte del Gobierno autonómico presidido por Jaume Matas, de votos de ciudadanos isleños residentes en Argentina, para las elecciones al Parlamento del año 1999. La Comisión de investigación constituida en 1999 para investigar el asunto finalizó sus trabajos el 3 de octubre de 2001 y actualmente este asunto se encuentra pendiente de las decisiones que sobre el mismo puedan adoptar las instancias judiciales.

En relación a la situación política del gobierno del Pacto de Progreso, debe señalarse que la renovación del ejecutivo, anunciada ya desde finales del año 2000, no se llegó a producir durante el 2001, a pesar de dos pequeñas crisis, saldadas con cambios al frente de dos Consejerías, la de Innovación y Energía y la de Obras Públicas, Vivienda y Transporte.

La primera se produjo a mediados del mes de febrero, cuando la entonces Consejera de Energía, Misericordia Ramón, se vio obligada a dimitir tras conocerse que había firmado un multimillonario contrato blindado al ex director general de la empresa pública Parc Bit. Ramón fue sustituida por el Secretario de economía sostenible del PSOE balear, Príam Villalonga.

El segundo cambio se produjo a finales de septiembre cuando se sustituyó al Consejero de Obras públicas, Josep Antoni Ferrer, cuya área de gestión se hallaba entre las peor valoradas por los ciudadanos, por el veterano político socialista Francesc Quetglas.

Sin embargo, el Gobierno del «Pacte de Progrés» ha vivido un año marcado por sus relaciones con Unió Mallorquina, liderada por la Sra. Munar, cuyo apoyo

parlamentario es necesario para mantener el gobierno de las Illes Balears. El tira y afloja más importante se vivió en el mes de septiembre con ocasión de la reforma de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), ley que Unió Mallorquina se negó a apoyar. Sin embargo, finalmente, el apoyo de la formación nacionalista al Pacto quedó escenificado en noviembre cuando su Presidenta elogió públicamente el discurso del Presidente Francesc Antich en el debate sobre el Estado de la Autonomía.

En lo que se refiere a las relaciones del Gobierno de las Illes Balears con su homólogo en el Estado central, distan de ser lo cordiales que deberían en una situación institucional normalizada. El catálogo de agravios del Gobierno central a las islas no deja de crecer: en primer lugar puede señalarse el bloqueo del desarrollo de la Ley de Régimen Especial de las Islas Baleares, de 1998, hasta el punto que el Defensor del Pueblo ha solicitado información a diversos ministerios sobre este asunto y, ante la falta de respuestas obtenidas, ha efectuado los oportunos requerimientos, también sin resultados.

A continuación cabe destacar el rechazo que suscita en las islas, a todos los niveles, políticos y sociales, el consentimiento del Gobierno del Estado al abusivo incremento de las tarifas de transporte aéreo, el recorte de las frecuencias por parte de las compañías aéreas y la negativa a declarar los vuelos entre islas y con la península obligaciones de servicio público, declaración de la que Canarias ya dispone.

Debe señalarse, asimismo, que por Auto de 24 de mayo del año 2001, el Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión cautelar que pesaba sobre la Ley de Consejos Insulares. El auto no admite que la prórroga de la suspensión de la norma pueda provocar perjuicios para el interés general ante la eventual invalidez de la actividad administrativa generada por unos órganos – el Consejo Ejecutivo, las direcciones insulares y las Secretarías técnicas– que según el abogado del Estado podrían ser inconstitucionales al entrar en conflicto con la legislación básica estatal.

## Actividad normativa

### *Leyes*

Respecto de la actividad legislativa del Parlamento de las Islas Baleares durante el año 2001, cabe destacar, en primer lugar, su abundante producción, pues han sido veinte las leyes aprobadas a lo largo de este periodo. Ello no obstante, algunas de estas normas pueden calificarse como leyes medida, pues su contenido se agota con su mera aplicación, sin que se pueda extraer del mismo otra virtualidad normativa. Este es el caso de las Leyes 1/2001, de 5 de marzo, de cesión gratuita al Ayuntamiento de Alcúdia de unos tramos de las carreteras C-712 y PM-225, a su paso por el núcleo urbano; Ley 5/2001, de 29 de marzo, de cesión gratuita al Ayuntamiento de Palma del tramo del enlace de Cala Major-Illetes en la PM-1 y la C-719, Calle Calvià, Ca's Català, TM de Palma y la Ley 9/2001, de 16 de mayo de 2001, de cesión gratuita al Ayuntamiento de Palma de tres solares situados en su término municipal. Se trata, por tanto, de cesiones gratuitas a diferentes ayuntamientos de solares y vías públicas ubicados en sus respectivos tér-

minos municipales. Se efectúan por disposición legal por mandato de la ley 11/1990, de 17 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al exceder su coste los ciento cincuenta millones de pesetas.

Poco contenido normativo puede atribuirse, asimismo, a la Ley 8/2001, de 27 de abril, de designación de la sede de los juzgados de lo social y de lo penal con jurisdicción en la Isla de Menorca.

Durante el pasado año se aprobaron tres leyes de atribución de competencias a los Consejos Insulares. Se trata de las leyes 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias en materia de ordenación del territorio; de la Ley 14/2001, de 29 de octubre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de servicios sociales y seguridad social y de la Ley 16/2001, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de carreteras y caminos. Con la aprobación de estas leyes prácticamente se culmina el proceso de transferencia de competencias autonómicas a los Consejos insulares, previstas en el programa electoral del «Pacte de Progrés», en el marco de lo establecido en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Ello no obstante, en todas las leyes se reservan facultades en favor del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, referidas a aspectos materiales de interés suprainsular.

La primera de las leyes referidas atribuye a los Consejos insulares de Mallorca, Menorca y de Eivissa y Formentera, las competencias en materia de ordenación del territorio. Con su aprobación cobra toda su virtualidad la Ley de Ordenación del Territorio aprobada el pasado año. Se transfieren tres tipos de competencias. En primer lugar, la facultad de elaborar y aprobar los planes territoriales insulares, instrumentos llamados a configurar definitivamente la estructura territorial básica de cada isla.

En segundo lugar, se transfiere la elaboración y aprobación de determinados planes directores sectoriales de ámbito insular y de las normas territoriales cautelares y previas a la redacción de los planes de competencia insular.

Finalmente, se transfieren algunas competencias de carácter ejecutivo que conviene atribuir a los entes insulares en consonancia con los planteamientos descentralizadores de la nueva legislación de ordenación territorial y que la ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial atribuía al Gobierno de las Illes Balears. El Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma retienen facultades de interés suprainsular, además, la coordinación de la actuación de las administraciones autonómica e insular a través de la Comisión de Coordinación de política territorial regulada en la Ley de Ordenación Territorial y creada por el Decreto 13/2001, de 2 de febrero.

La Ley 14/2001, de 29 de octubre, de atribución de competencias a los Consejos insulares en materia de servicios sociales y seguridad social, potencia un modelo descentralizado de gestión de servicios sociales, al tiempo que permite una gestión autónoma de los intereses propios de cada isla, facilitando la correcta satisfacción de las demandas más pujantes en cada territorio.

Se transfieren a los Consejos insulares competencias en materia de control administrativo de entidades, servicios y centros de servicios sociales, y se adap-

tan y amplían las funciones que se transfirieron mediante la Ley 12/1993, de 20 de diciembre.

Además, los órganos insulares asumen competencias en materia de gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad social, traspasadas a las Illes Balears por el RD 2153/1996, de 27 de septiembre. Esta transferencia se completa, asimismo, con la atribución a los consejos, por vez primera de potestad reglamentaria normativa de carácter complementario en relación a una materia transferida.

Por último, como expresión de la colaboración y coordinación que deben presidir la actuación administrativa, se crea la Conferencia sectorial en materia de Servicios Sociales, como estructura permanente para la deliberación en común de las instituciones implicadas en las materias descritas.

Por mediación de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, y después de arduas negociaciones en el seno de los partidos integrantes del Pacto de Progreso, se atribuyen a los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca y de Eivissa y Formentera, las competencias en materia de carreteras y caminos. Ello no obstante, el Gobierno autonómico se reserva determinadas potestades de representación de la Comunidad en cualquier manifestación o foro supracomunitario y, además, la potestad reglamentaria normativa en este ámbito, así como la coordinación entre las distintas administraciones.

Indudablemente, las leyes con mayor calado jurídico-político del periodo objeto del presente comentario son la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears, y la Ley 7/2001, de 23 de abril, del impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento destinado a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente.

La Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears es trascendental para el entramado institucional de la Comunidad Autónoma, puesto que regula de forma particularizada al Presidente y al Gobierno autonómicos, dando así cumplimiento a los artículos 31.7 y 32.3 del Estatuto, que imponen la regulación de ambas figuras en una ley cualificada, aprobada por mayoría absoluta del Parlamento.

La nueva ley del Gobierno deroga, en todo aquello que la contradiga, a la Ley 5/1984, de Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma, delimitándose, de este modo, el ámbito más institucional de la organización de la Comunidad Autónoma, del puramente administrativo, cuya regulación se reserva a la Ley de Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma.

La figura del Presidente, cuya regulación sigue los planteamientos doctrinales clásicos, se contempla desde su doble vertiente de máxima autoridad de la Comunidad Autónoma y de jefe del Ejecutivo. Se regulan además el régimen de suplencias del Presidente y, finalmente, se le atribuye potestad reglamentaria propia en los casos previstos en el art. 38.3 de la Ley.

El gobierno se regula desde una perspectiva estatutaria –régimen de nombramiento y cese, fuero procesal, responsabilidad y atribuciones– soslayando los aspectos administrativos. Desaparece la limitación del número de consejerías. Se

regula el funcionamiento del Consejo de Gobierno, como órgano colegiado, creándose la Comisión de secretarios generales técnicos, como órgano de preparación de los asuntos a tratar en el Consejo de Gobierno. Finalmente, se regulan por vez primera las facultades normativas del Gobierno, la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Gran repercusión ha tenido la Ley 7/2001, de 23 de abril, reguladora del impuesto sobre las estancias turísticas de alojamiento destinado a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente, coloquialmente conocida como «ecotasa». Dicha ley, aprobada tras arduas discusiones entre la mayoría gobernante y la oposición política y empresarial –*vid. Informe 2000*–, se aprueba con el objeto de encontrar fuentes de financiación adicionales a las estatales para implementar las políticas necesarias para que la actividad turística pueda seguir desarrollándose armónicamente en nuestras islas, y que este desarrollo no implique un riesgo de deterioro del equilibrio económico y medioambiental.

Con estos objetivos, y en ejercicio de la potestad tributaria enmarcada en los artículos 133.2 y 157.b) de la Constitución, la Comunidad Autónoma ha decidido mediante esta ley establecer el impuesto sobre las estancias en empresas de alojamiento, con el fin de asegurar una mayor solidaridad en la financiación de unos servicios sobredimensionados por el turismo. En este tributo, el cual el usuario se configura claramente como el sujeto pasivo del mismo y el empresario turístico asume el papel de agente intermediario en la obtención de unos recursos que mejorarán el marco en el que se desarrolla esta actividad.

El impuesto tiene por objeto la estancia, como manifestación de la capacidad económica del contribuyente, en las empresas de alojamiento. La determinación de la cuota tributaria está presidida por criterios de simplificación, regulándose una tarifa sencilla, susceptible de ser modificada cada año por la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

El uso correcto de la técnica jurídico-tributaria exige que el contribuyente sea quien manifieste la capacidad económica sometida a gravamen, es decir, el huésped del establecimiento turístico, con lo cual se configura el tributo como un impuesto directo. La aplicación de la misma técnica exige la colaboración de los establecimientos turísticos como sustitutos del contribuyente, en la asunción de las obligaciones materiales que conlleva. Este extremo ha provocado un enfrentamiento abierto entre el ejecutivo autonómico y los empresarios hoteleros que se niegan frontalmente a prestar su colaboración en la recaudación del tributo. En un breve espacio de tiempo se verá como se salda este conflicto, pues el Tribunal Constitucional ha alzado recientemente la suspensión de la norma y el gobierno ha anunciado su intención de empezar a aplicarla de inmediato.

La misma finalidad de protección del entorno natural del territorio de las Islas persigue la Ley 17/2001, de 19 de diciembre, de protección ambiental de «Ses Salines d'Eivissa i Formentera», aprobada veintitrés años después de la primera manifestación de los ciudadanos pitiusos bajo el lema «Ses Salines Parc Natural». Durante este dilatado periodo ha sido necesario vencer las resistencias de destacas promotoras urbanísticas vinculadas a los anteriores gobernantes del

Partido Popular. Este paraje constituye un ejemplo paradigmático de la riqueza de la biodiversidad mediterránea que ha sido objeto de protección a través de diversos instrumentos: ha sido declarado zona de especial protección para las aves, de acuerdo con la normativa comunitaria sobre la conservación de las aves silvestres y, además, por la Ley estatal 26/1995, de 31 de julio, que lo declaró reserva natural. Contra la misma fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno y el Parlamento de las Illes Balears, fundado en la reclamación para la Comunidad Autónoma de la competencia en materia de espacios naturales a proteger en su territorio. Indudablemente, en la resolución del recurso interpuesto influirá el pronunciamiento del Alto Tribunal en la STC de 26 de junio de 1995, que declarando que, incluso cuando afecte a los bienes señalados por la Ley estatal 22/1988, de Costas, corresponde a la Comunidad Autónoma la declaración de parque natural o de reserva natural.

Por ello, ante la situación de deterioro ambiental creciente del espacio natural, y de conformidad con la doctrina constitucional mencionada, es oportuna la creación de una figura de protección que garantice la preservación de Ses Salines, que coexistirá con la ley estatal hasta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La Ley declara parque natural la zona de Ses Salines y amplía los límites de la Ley 26/1995, para adaptarlos a la propuesta de la Red Natura 2000, y para recoger la existencia de praderas del alga posidonia oceánica de gran valor, que merecieron su consideración como Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO.

La Ley 6/2001, de 11 de abril, de patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears viene a sustituir la anterior ley de 1990, de 17 de octubre, pues se imponía una reconsideración integral de ese texto para adecuarlo a la organización y al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma.

El marco jurídico de regulación del patrimonio de las Illes Balears que se establece es muy preciso y técnico, introduciéndose, además, mejoras evidentes respecto de la regulación anterior. Así, por ejemplo, se incluyen las referencias necesarias al Parlamento y a otras instituciones estatutarias y a las entidades autonómicas de Derecho público. Además, se regula el inventario general de bienes y derechos, como instrumento público de información y control del estado jurídico del patrimonio. La ley también introduce mecanismos de garantía del principio de buena administración y reduce la discrecionalidad administrativa, como reflejan claramente la determinación de las excepciones al principio de concurrencia. En el ámbito del reparto de atribuciones administrativas sobre el patrimonio, destaca la desconcentración y el predominio de criterios técnicos de gestión, con lo cual se aligeran las tareas asumidas tradicionalmente por órganos de naturaleza política, como el Consejo de gobierno y se trasladan a órganos de perfil predominantemente técnico.

La Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears fundamenta su contenido en la necesidad de dar respuestas adecuadas a las exigencias de la realidad comercial de las islas. Según señala su desmesurada exposición de motivos, aprovecha al máximo el ámbito de actuación que

le confiere el Estatuto de Autonomía para establecer determinadas prescripciones y limitaciones, contenidas en preceptos cuya adecuación a la normativa básica estatal, principalmente al Decreto-Ley que regula los horarios comerciales y los días festivos plantea un nuevo escenario de conflictos.

La ley regula no sólo las facultades administrativas en relación con el comercio interior, sino también las distintas modalidades de venta, rebajas y saldos, venta automática, etc., reproduciendo, en parte, la legislación estatal.

La norma tiene como objetivo claro limitar la instalación de grandes superficies comerciales, definidas no en función de sus dimensiones espaciales, sino en función del volumen de negocio o del número de empleados de las empresas promotoras.

Otro aspecto destacable de la norma reside en la protección de los derechos lingüísticos de los consumidores en el sector comercial; en concreto, se garantiza el principio de libre disponibilidad lingüística del siguiente modo: en los comercios que tengan a partir de un determinado número de dependientes, debe garantizarse el derecho «a ser atendido en la lengua oficial que escoja el consumidor».

Con la aprobación de la Ley 18/2001, de 19 de diciembre, de parejas estables, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares opta por proteger un modelo de familia no excluyente, basada como punto de partida en la relación afectiva análoga a la conyugal entre dos personas, independientemente de su orientación sexual, pues ello marca la diferencia con otros tipos de convivencia, produce una serie de derechos y deberes entre sus componentes en relación a terceros y hacia la sociedad en general.

La regulación de los distintos aspectos afectados por el modelo de pareja elegido se ha ajustado al marco competencial de las Illes Balears, razón que ha impedido el tratamiento de cuestiones que pertenecen a la esfera del derecho penal, laboral y de la seguridad social. Tras un intenso debate social y político quedó, asimismo, fuera del ámbito de esta ley, la atribución del derecho de adopción a las parejas estables objeto de regulación.

La Ley regula distintos aspectos de la relación de pareja, tales como la convivencia, su régimen económico, el derecho de alimentos y el procedimiento de extinción de la pareja estable, contemplando de forma diferenciada los efectos de la extinción en vida y «mortis causa». En este último caso, se prevén los derechos sucesorios del cónyuge, asimilándolos a los que la Compilación de Derecho Civil balear prevé para el cónyuge viudo.

A continuación cabe destacar dos leyes de contenido económico; se trata de la Ley 10/2001, de 13 de junio, de crédito extraordinario para subvenciones electorales, y la Ley 12/2001, de 22 de junio, de modificación de la Ley 15/2000, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2001.

La primera de ellas, en aplicación de lo previsto en la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, aprueba un crédito extraordinario para atender a las subvenciones que deben abonarse a las formaciones políticas que han participado en las elecciones al Parlamento de las Illes Balears, de 13 de junio de 1999.

Por su parte, la Ley 12/2001 ha sido aprobada a resultas de la situación creada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 289/2000, que declaraba inconstitucional y, por ende, nula, la Ley del Parlamento de las Illes Balears, 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente.

Esta sentencia condiciona los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En primer lugar, afecta de manera directa a los presupuestos aprobados para el año 2001, en los que se incluye una previsión de ingresos de 3.300 millones de pesetas por el concepto previsto por la ley y que, ahora resultan inmaterializables. Por ello parten de un déficit inicial por la referida cantidad que debe corregirse y, además, en beneficio de los intereses generales de los ciudadanos de las Illes Balears, se hace necesario el mantenimiento del nivel de inversión que se preveía en los presupuestos generales aprobados para el año 2001.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma deberá proceder a la devolución de la deuda tributaria originada por los impuestos recaudados y aplicados a los presupuestos de los ejercicios anteriores. Además, si procede, deberán atenderse los intereses de demora correspondientes.

En base a estos motivos, se autoriza al Gobierno a la concertación de una operación de endeudamiento a largo plazo para la financiación de los gastos de inversión previstos en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2001.

Por Decreto Legislativo 112/2001, de 7 de septiembre, se aprueba el Texto refundido de la Ley de Consejos Escolares de las Illes Balears, cuya creación se prevé en la Ley Orgánica 8/1985, de 2 de julio, reguladora del derecho a la educación, como órgano colegiado a través del cual se haga efectiva la participación necesaria de los sectores sociales en la programación de la enseñanza en las Illes Balears.

Finalmente, las Leyes 3/2001 de 8 de marzo, 13/2001, de 8 de octubre, y 15/2001, de 29 de noviembre, crean, respectivamente, los Colegios Oficiales de podólogos, de logopedas y, finalmente, de pedagogos y pedagogas.

### *Decretos*

En el ámbito de las normas de producción gubernamental despunta el amplio número de decretos referidos a órganos de participación en diversos ámbitos sociales y que contribuyen a la configuración de una administración participativa en intensa colaboración con los grupos y colectivos interesados. Así, en el sector de la salud pública pueden citarse el Decreto 103/2001, de 13 de julio por el que se crea el consejo de salud laboral, y el Decreto 38/2001, de 9 de marzo, de creación del instituto de salud laboral; por su parte, el Decreto 53/2001, de 30 de marzo, crea y regula el Consejo de personas con discapacidades, el Decreto 63/2001, crea el Fórum del Sida y el Decreto 37/ 2001, de 9 de marzo, crea el Foro de la salud mental.

En otros ámbitos sociales se constituyen en Consejo Balear de Consumo y el Servicio de empleo de las Illes Balears, por Decretos 75/2001, de 25 de mayo y

30/2001, de 23 de febrero, respectivamente. Este último organismo está llamado a realizar, entre otras, la gestión de todas las materias transferidas a las Illes Balears por el Instituto Nacional de Empleo.

En el campo educativo destacan sendos decretos relativos a la inspección educativa en el ámbito de la enseñanza no universitaria, encomendado al Departamento de Inspección Educativa, y a la ordenación general de las enseñanzas de formación profesional específica de las Illes Balears. Se trata de los Decretos 36/2001, de 9 de marzo, y 33/2001, de 23 de febrero, respectivamente.

Tras los hundimientos de varias edificaciones turísticas construidas en los años sesenta, se ha evidenciado la necesidad de controlar la calidad de las edificaciones. Esta inquietud ha tenido su traducción normativa en los Decretos 126/2001, de 2 de noviembre y 35/2001, de 9 de marzo por los que se regula, respectivamente, el régimen de constitución, acreditación y funcionamiento de las entidades de control de la edificación en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y por el que se establecen medidas reguladoras del uso y mantenimiento de edificios. Por su parte, el Decreto 123/2001, de 19 de octubre, define y regula las condiciones mínimas de apertura y funcionamiento de los centros y servicios para personas mayores, tanto públicos como privados, ubicados en el territorio de las Illes Balears, debido a la exigencia de regular los centros y los servicios que se han ido creando por las necesidades sociales sin ningún marco regulador.

Los Decretos 64 y 65/2001, de 27 de abril aprueban, respectivamente, el procedimiento de autorización de traslados, transmisiones, obras de modificación y medición de distancias de oficinas de farmacia en las Illes Balears, y los requisitos técnico-sanitarios que deben reunir dichas oficinas.

Especial mención debe hacerse a dos decretos reguladores de diversos aspectos del juego. En primer lugar, el Decreto 132/2001, de 30 de noviembre, de medidas reguladoras en materia de juego, que realiza un esfuerzo por realizar algunas adaptaciones en el régimen jurídico de distintos subsectores del juego como los casinos, salones recreativos, bingos y máquinas «grúa».

Por su parte, el Decreto 108/2001, de 3 de agosto, regula las apuestas hípcas y otros juegos de promoción del trote, de gran tradición y arraigo en nuestras islas.

Finalmente, el Decreto 58/2001, de 6 de abril, aprueba el Plan Director Sectorial Energético de las Illes Balears, que da una solución ambientalmente avanzada a las crecientes demandas de energía que exige una sociedad desarrollada, al tiempo que propone una política muy activa en materia de ahorro y eficiencia energéticos.

## ACTIVIDAD 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 professistes (Formentera)*: 1 diputado

### Estructura de Gobierno

Presidencia: Francesc Antich, PSOE

Vicepresidencia y Consejería de Economía, comercio e industria: Pere Sampol i Mas, PSM.

*Consejería de Presidencia*: Antoni Garcías i Coll, PSOE

*Consejería de Hacienda y Presupuestos*: Joan Mesquida Ferrando, PSOE

*Consejería de Trabajo y Formación*: Eberhard Grosske Fiol

*Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte*: Josep Antoni Ferrer, sustituido por Francesc Quetglas, PSOE

*Consejería de Turismo*: Celestí Alomar i Mateu, PSOE

*Consejería de Educación y Cultura*: Damià Pons i Pons, PSM

*Consejería de Salud y Consumo*: Aina Maria Salom i Soler, PSOE

*Consejería de Medio Ambiente*: Margalida Rosselló, Els Verds

*Consejería de Agricultura y Pesca*: Mateu Morro, PSM

*Consejería de Interior*: José María Costa Serra, PSOE

*Consejería de Bienestar Social*: Fernanda Caro, IU

*Consejería de Innovación y Energía*: Misericòrdia Ramón, sustituida por Príam Villalonga, PSOE

### Tipo de Gobierno

De coalición de los partidos que forman el Pacto de Progreso- PSOE-PSIB, PSM-EN, COP de Formentera, Els Verds i Grupo Mixto, con el apoyo externo parlamentario de Unió Mallorca.

En total son treinta y uno los diputados que dan su apoyo al Gobierno.

### Mociones de reprobación

No ha habido

### Debates y resoluciones aprobadas

Debate sobre el Estado de la autonomía en noviembre.

*Interpelaciones:* veintidós

*Preguntas:*

Orales en pleno: 378

Orales en comisión: 98

*Mociones aprobadas:* 11

*Proposiciones no de ley aprobadas:* 38

### Reforma del reglamento parlamentario

La ponencia parlamentaria formuló una propuesta de modificación del Reglamento (BOIP núm. 98, de 15 de junio), encontrándose actualmente en fase de presentación de enmiendas a la misma.

### Normas interpretativas y supletorias

No se han dado

*Comisiones de investigación:* Durante el año 2001 presentaron su dictamen tres comisiones de investigación, son las siguientes:

- Comisión no permanente de investigación sobre posibles irregularidades en el empadronamiento de ciudadanos no residentes en las Islas Baleares.
- Comisión no permanente de investigación sobre la adquisición de fincas y terrenos por parte de la Administración autonómica.
- Comisión no permanente de investigación sobre los sistemas de contratación que sigue y ha seguido la empresa pública Institut Balear de Promoció del Turisme (IBATUR).

## LA RIOJA

*Antonio Fanlo Loras*

### Rasgos Generales

La actividad política en La Rioja –en su triple vertiente, parlamentaria, de gobierno y administrativa– se ha desarrollado, un año más, por cauces de normalidad institucional. El momento temporal al que se refiere este Informe se corresponde con el ecuador de la V Legislatura, circunstancia aprovechada por las distintas fuerzas políticas para hacer balance de la actividad realizada, con resultados contrapuestos.

Estas legítimas discrepancias no deben empañar la percepción global de normalidad del estado de la Comunidad Autónoma que, un año más avanza y consolida sus instituciones de autogobierno. En este sentido ha de recordarse la firma, en julio, del acuerdo sobre el nuevo modelo de financiación autonómica para el nuevo período y, en diciembre, el traspaso de las funciones y servicios en materia de sanidad, por más que se haya realizado en contra de las previsiones manifestadas en los primeros meses del año.

Pensemos que, a un año de la celebración del veinte aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía, nadie podía imaginar en 1982 el grado de autogobierno alcanzado en el presente, del que pueden ser símbolos la mayor capacidad normativa en materia de tributos cedidos –de la que es, a pesar de sus novedades, una tímida prueba la nueva «Ley de Acompañamiento»–; la gestión de la enseñanza, en todos sus niveles, o la gestión de la sanidad, una vez concluya la etapa de transición, en los primeros meses del 2002. A nadie se le oculta que el Gobierno y la Administración regional se enfrentan a un reto de extraordinarias consecuencias, en cuanto afecta a servicios esenciales, condicionantes de la calidad de vida de los ciudadanos. Reténgase este simple dato, el traspaso de la educación y de la sanidad ha supuesto multiplicar por tres los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma que, en cuatro años (1998-2002), han pasado de 240 a 781 millones de euros (de 40.000 a 130.000 millones de pesetas), una vez integrado el gasto sanitario. Traspasos con un alto porcentaje de gasto fijo (personal), que dejan escaso margen de maniobra política, y respecto de los cuales es fundamental, tanto la correcta valoración de transferencia asumida, como la capacidad del nuevo modelo de financiación para generar recursos añadidos, base sin la cual difícilmente podrá realizarse política propia alguna.

Pues bien, sin perder de vista esta perspectiva general que no puede sino considerarse esperanzadora, la normalidad institucional aludida no es contradictoria con la elevada tensión dialéctica que a lo largo de todo el año han mantenido Gobierno y oposición parlamentaria por muy diversas cuestiones. Como es tradicional, el debate sobre el estado de la región, ha sido, una vez más, ocasión para

la puesta en escena de esta confrontación, aunque la reforma del Reglamento del Parlamento ha sido el tema polémico por excelencia.

En efecto, como luego se dirá, la desaparición del Grupo Parlamentario del Partido Rioja (PR), en aplicación del nuevo Reglamento del Parlamento aprobado en abril de 2001, ha enrarecido notablemente las relaciones de los dos diputados de ese grupo —ahora integrados en el Grupo Mixto— con el Gobierno del PP. La nueva situación parlamentaria del PR dificulta objetivamente su acción política y todavía es temprano para hacer una valoración de la nueva situación.

Tensas han sido, igualmente, las relaciones del Gobierno y Grupo Parlamentario del PP con el PSOE, cuyos enfrentamientos dialécticos han sido continuados a lo largo del año. Con independencia de las habituales y legítimas discrepancias en torno a la valoración que merece la acción del Gobierno, como corresponde a partidos con postulados políticos diferentes, este clima de enfrentamiento se arrastra desde finales de 1999, a consecuencia del bloqueo, aprobado con el voto mayoritario del PP, de la profesionalización de una parte de los diputados (Acuerdo de la Mesa del Parlamento de julio de 1999 por el que se reconocieron retribuciones fijas a una cuarta parte de los diputados). Este bloqueo, obvio es decirlo, limita las posibilidades de acción política de todos los grupos parlamentarios, pero, especialmente, de los grupos de la oposición, a la que corresponde el peso de la acción de control del Gobierno. Otro factor de tensión ha sido la política de denuncias practicada por el PSOE contra algunos miembros del Gobierno o altos funcionarios de la Administración, con acusaciones de actuaciones incorrectas y colisión de intereses en su gestión. Estas denuncias han corrido distinta suerte (incluida la constitución de dos Comisiones Especiales de Investigación en el Parlamento), pero han contribuido a crispar el clima político.

En otro orden de cosas, el Presidente de La Rioja fue elegido, en septiembre de 2001, Presidente de la Asamblea de las Regiones Vitícolas de Europa, en el marco de la XII Conferencia Internacional de esta Asamblea, en competencia con el Presidente de la Champagne (Francia) y el del Piamonte (Italia). En esa condición, ha defendido ante el Consejo Internacional de este organismo una fiscalidad cero para el vino en los países productores, así como, con ocasión de una reunión del Grupo Parlamentario Popular Europeo, defendió un dictamen sobre las Denominaciones de Origen, como instrumento organizativo adecuado para el sector.

No puede concluirse este apartado sin mencionar el terrible atentado terrorista ocurrido en la madrugada de San Bernabé, en plenas fiestas de primavera, en la ciudad de Logroño. Aunque por fortuna no hubo desgracias personales, los daños causados en diversos edificios han sido muy considerables. Para hacerse idea de su magnitud, siete meses después de ocurrido el atentado, todavía no ha vuelto a la normalidad el principal edificio afectado (la «torre» de la Gran Vía logroñesa).

### Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento se ha desarrollado dentro de los parámetros de normalidad de años anteriores, con la salvedad de la desaparición del Grupo Parlamentario del Partido Riojano como grupo propio derivada de la Reforma

del Reglamento de la Cámara. La producción legislativa ha sido similar a la del año anterior, en términos estadísticos y sustantivos. La actividad institucional y de control ha alcanzado niveles semejantes a años anteriores, si tenemos en cuenta los valores medios de los datos estadísticos recogidos en la ficha institucional. Queda patente la vitalidad de la institución parlamentaria y el interés por el debate político, salpicado de momentos de alta crispación dialéctica.

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en siete leyes, de significado político dispar, que reafirman y consolidan el entramado institucional regional (caso de la reforma del Consejo Consultivo o de la regulación del sistema de honores, distinciones y protocolo) o se despliegan en ámbitos sustantivos nuevos (turismo, cooperativas, drogodependencias), cuyo alcance es expresión de la autonomía política, reforzada tras la reforma del Estatuto de 1999.

Entre las normas de significado *institucional* debemos destacar, en primer lugar, la *Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo*, que deroga la escueta e imperfecta regulación contenida en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, modificada al final de ese mismo año. Paliadas esas limitaciones por el Reglamento orgánico de 1996, el Consejo Consultivo, con su labor callada pero cualificada, se ha ganado en estos años un espacio en el entramado institucional, reconocido en el art. 42 del reformado Estatuto de Autonomía, como órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, que encomienda a la ley la regulación de su composición y funciones y la garantía de imparcialidad e independencia. Ese es el objeto de la nueva ley reguladora. En cuanto a su composición, mantiene el modelo anterior (cinco miembros nombrados por el Presidente del Gobierno, tres a propuesta del Parlamento y dos a propuesta del Gobierno), con la salvedad del nuevo estatuto del Presidente, que deja de ejercer en dedicación exclusiva. Además, crea la figura del Letrado-Secretario General, puesto de libre designación nombrado por el Consejo Consultivo, entre funcionarios altamente cualificados. En cuanto a las competencias, la nueva ley reafirma las funciones jurídico-administrativas características de éstos órganos consultivos, de carácter preceptivo y reduce sustancialmente el ámbito de las funciones jurídico-estatutarias, de carácter facultativo que tenía con anterioridad que ahora limita (reforma del Estatuto de Autonomía, proyectos de ley, reglamentos no ejecutivos).

Dentro de este mismo apartado institucional ha de incluirse la *Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los honores, distinciones y protocolo*, que deroga la regulación dispersa anterior. A tal efecto, establece los títulos de «Riojano ilustre», «Riojano de honor», crea la «Medalla de La Rioja» y la «Corbata de honor de La Rioja» y regula el correspondiente procedimiento de concesión. Asimismo, crea el «Libro de honor de La Rioja» y el «Libro de Oro de La Rioja» y el procedimiento de «Declaración de luto oficial». Finalmente, establece el régimen de protocolo y precedencias.

En relación con las leyes de contenido sustantivo, la *Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo* establece el marco regulador de esta actividad que ha experimentado notable auge en los últimos años y ofrece grandes posibilidades futuras para la región. Con esa finalidad establece los adecuados instrumentos de ordenación, planificación, promoción y fomento. Para ello, fija las competencias administrativas en la materia (sujetando las que correspondan a las Entidades

Locales —que no determina— a una discutible potestad de coordinación del Gobierno, art. 4.2) y crea el Consejo de Turismo, como órgano consultivo. Delimita los derechos y obligaciones de los usuarios y proveedores de servicios turísticos. Como instrumento de ordenación de la oferta turística, la ley sujeta esta actividad a autorización administrativa (y registro). A tal efecto, establece las definiciones y requisitos básicos de las distintas actividades turísticas. Así, las de alojamiento (establecimientos hoteleros y sus clases; apartamentos turísticos; campamentos de turismo; turismo rural y albergues); las de intermediación turística (agencias de viajes y centrales de reserva); las de restauración; las de información turística (Guías de Turismo). El Plan General de Turismo es el instrumento planificador de la actividad, elaborado en coordinación con las Entidades Locales y previa audiencia del Consejo de Turismo. Como instrumento orgánico de promoción, y al amparo de la habilitación legal, se ha creado una sociedad mercantil, la «Sociedad de Desarrollo Turístico de La Rioja, S.A.». Finalmente la ley regula el sistema de inspección y el régimen sancionador, aspecto ya regulado por otra ley anterior, que ahora se deroga.

La *Ley 4/2001, de 2 de julio, de cooperativas*, es una ambiciosa norma que actualiza el régimen jurídico de la sociedad cooperativa como cauce adecuado a las necesidades de la estructura económica regional, en la que el modelo cooperativo tiene gran tradición, en especial, en el ámbito agrario, y está en expansión en otros sectores económicos. La ley potencia el principio de autorregulación de la sociedad cooperativa y la autonomía de la voluntad de los socios plasmada en los Estatutos sociales. El Título I está dedicado a las normas comunes a toda clase de cooperativas, en la que se regulan importantes cuestiones, entre las que cabe destacar, el concepto de cooperativa; régimen de constitución; los socios y sus clases; la organización; el régimen económico, incluido el capital social mínimo de constitución; los Fondos sociales; y la fusión, escisión y transformación de sociedades cooperativas, así como la disolución y liquidación. El Título II regula el régimen de las distintas clases de sociedades cooperativas de primer grado (trabajo asociado; agrarias; explotación comunitaria de la tierra; consumo; de viviendas; de servicios; de transporte; de seguros; sanitarias; de enseñanza; de crédito y las de integración social), así como las de segundo grado y otras formas de colaboración económica y el asociacionismo cooperativo. El Título III establece medidas de fomento y control de las cooperativas, así como el régimen sancionador.

La última de las normas sustantivas es la *Ley 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adiciones* que hace frente al grave problema de las drogas, entendidas en sentido amplio (además de las clásicas sustancias estupefacientes y psicótrpos, las bebidas alcohólicas, el tabaco y los juegos de azar) y que, con desigual grado de aceptación social, afecta a amplios sectores sociales, especialmente, jóvenes. La ley regula los derechos de las personas drogodependientes, sus garantías y los principios rectores de la actuación administrativa en la materia; establece una amplia panoplia de medidas preventivas y de asistencia e inserción social, a través de los sistemas sanitario público y de servicios sociales; contempla la reducción de la oferta a través de medidas de control referidas a la publicidad de las bebidas alcohólicas y del tabaco, así como de su venta y consumo y del control de los medicamentos estupefacientes y psicótrpos. Debe

destacarse el complejo entramado institucional establecido por la ley (instrumentos de planificación regional y municipales y varias comisiones de coordinación, asesoramiento y técnicas). La ley determina las competencias que corresponden a las distintas Consejerías y a los municipios, con la obligación de los de más de 5.000 habitantes de aprobar un Plan Municipal sobre Drogas. Completan la ley los Títulos relativos al régimen sancionador y la financiación de estas políticas públicas, con particular mención de los compromisos municipales.

En contraste paradójico con la ambiciosa concepción de la ley sobre la drogadicción, una vez publicada ha sido abiertamente criticada desde determinados sectores, pues no debe ignorarse que el vino forma parte de las tradiciones culturales de La Rioja y constituye su primer sector económico. Por esa razón, la ley ha sido modificada por la llamada «Ley de Acompañamiento» (la Ley 7/2001, de 14 de diciembre) que ha incluido un nuevo párrafo en la Exposición de Motivos que hace referencia a esa realidad y, en consecuencia, excluye de la prohibición de publicidad las bebidas alcohólicas que no superen el 18% vol. de graduación alcohólica y, por consiguiente, de las correspondientes infracciones y sanciones. Si parece razonable la matización que afecta al vino, llama la atención que esta circunstancia no se hubiera considerado en la fase parlamentaria, circunstancia que obligará a diseñar nuevas estrategias para prevenir su consumo excesivo.

Dos han sido las normas aprobadas de naturaleza *presupuestaria o financiera*. La Ley 6/2001, de 14 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2002, cuyo importe alcanza 577.309.755 euros (unos 84.000 millones de pesetas) y el endeudamiento máximo autorizado es de 46.851.651 euros (unos 8.300 millones de pesetas), presupuestos que, por obvias razones temporales, no han integrado las dotaciones de los servicios en materia de empleo y los sanitarios, tras pasados éstos los últimos días de diciembre, por un importe de más de 258 millones de euros (43.000 millones de pesetas). El presupuesto real para el 2002, será de unos 130.000 millones de pesetas. La Ley 7/2001, de 14 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, conocida como de «Ley de Acompañamiento». En materia tributaria, establece como novedades respecto del ejercicio anterior las siguientes: la deducción de la cuota autonómica IRPF por nacimiento o adopción de hijos, desde 150 a 180 euros; la reducción de la base imponible del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, caso de adquisiciones «*mortis causa*», con ocasión de adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades de dimensiones reducidas; tipo reducido para adquisición de vivienda en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y se aumenta al tipo general al 7 por ciento la transmisión onerosa de inmuebles y concesiones administrativas, así como los tipos de gravamen de la adquisición de inmuebles en las que se produce sujeción al IVA y concurren determinados requisitos y, finalmente, fija ciertos coeficientes necesarios para la aplicación del canon de saneamiento de los vertidos de los usuarios no domésticos para el año 2002 y se crean nuevas tasas. Por lo demás, mantiene las deducciones 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) y actualiza las cuantías de la tasa fiscal sobre el juego. La Ley establece diversas medidas de organización (suprime la Comisión Delegada del Gobierno de

Adquisiciones e Inversiones; flexibiliza el sistema de libramientos de fondos a favor de la Agencia de Desarrollo Económico; modifica las cuantías de la competencia de los órganos de contratación) y otras administrativas (la posibilidad de constituir Colegios Profesionales de ámbito regional, segregados de ámbitos territoriales superiores).

B) La *actividad institucional y de control*, como ha quedado señalado, se ha mantenido en parecidos términos a la del año anterior. En la ficha institucional, hay apartados que bajan, pero otros que suben o son nuevos, debidos a los nuevos cauces abiertos tras la reforma del Reglamento de la Cámara. Los valores medios reflejan, por tanto, un grado de actividad sostenido y, sobre todo, la vitalidad de la institución parlamentaria, que ha vivido momentos de gran tensión dialéctica, entre otras, con ocasión de la desaparición del Grupo Parlamentario Riojano y la integración de sus dos diputados en el Grupo Mixto, en aplicación del nuevo Reglamento.

Ha de recordarse que, en octubre de 1999 y a iniciativa del Presidente del Parlamento, se había constituido en el seno de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado una Ponencia encargada de la reforma del Reglamento, que concluye sus trabajos los primeros días marzo de 2001 con un documento marco suscrito por todos los grupos. Unos días más tarde, el Grupo Parlamentario del PP presenta, en solitario, una *proposición de ley* (sic!) de reforma del Reglamento, basada en ese documento, que es tomada en consideración por el Pleno con los votos favorables del PP y del PR y la oposición del PSOE. Entre las enmiendas presentadas por el PP, una aumenta de 2 a 3 el mínimo para formar Grupo Parlamentario (situación que afecta al PR, que solo cuenta en la Cámara con dos diputados), enmiendas aceptadas por la Comisión correspondiente, que rechaza las presentadas por la oposición. El Pleno del Parlamento, en la sesión de 10 de abril de 2001, aprueba la reforma, con los solos votos del PP. El número mínimo para formar grupo parlamentario acapara el debate plenario. La posible desaparición del PR como grupo parlamentario, unido a la cuestión del bloqueo de la profesionalización retributiva de los diputados, puede explicar que la sesión se desarrollase en un clima crispado y plagado de acusaciones mutuas.

La reforma del Reglamento, sin embargo, es más amplia y recoge diversas novedades, entre las que destacaré las siguientes. En cuanto al *estatuto de los diputados*, admite la posibilidad de que puedan percibir retribuciones fijas y, por tanto, la profesionalización de todos o, al menos, una parte de los diputados. Así lo permite la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999, que ya no contiene prohibición alguna en tal sentido, como expresamente lo hacía el art. 18.8 en su redacción de 1982. Con dicha previsión se da plena cobertura al régimen retributivo aprobado por acuerdo de la Mesa del Parlamento, en julio de 1999, aunque suspendido en noviembre de ese mismo año, con la excepción de las que corresponden al Presidente. Esta situación se mantiene en la actualidad y no ha quedado desbloqueada tras la Reforma del Reglamento, circunstancia que explica otra de las causas de tensión entre el PP y la oposición parlamentaria.

En cuanto a los *Grupos Parlamentarios*, establece el número mínimo de tres diputados para formar grupo propio, pudiendo, en caso contrario, asociarse a otros o pasar a integrar el Grupo Mixto. Grupo Mixto que tiene idénticos dere-

chos a los demás, salvo que no alcance el número mínimo de tres, en cuyo caso los derechos económicos y los tiempos de intervención será proporcionales a su importancia numérica. Por lo demás, en respuesta al problema del transfugismo político, se contempla la figura de los *diputados no adscritos*, que no pueden incorporarse a otro grupo y quedan excluidos de las subvenciones fijas y variables que reciben los grupos, aunque sí pueden percibir las percepciones y dietas como diputados individuales.

De acuerdo con la reforma del Estatuto de Autonomía, ajusta el período de sesiones ordinarias a nueve meses al año, permitiendo en los tres meses restantes sesiones extraordinarias. Establece un procedimiento ágil de creación de Comisiones Especiales de estudio –en las que pueden participar personas y expertos tanto del Gobierno como ajenos al mismo y con acceso ordinario de los medios de comunicación– y de Comisiones Especiales de Investigación, que quedarán constituidas, salvo que a ello se oponga algún grupo. Asimismo, refuerza la operatividad de las Comisiones, Mesa y Junta de Portavoces, descargando al Pleno de ciertas cuestiones menores a favor de los órganos parlamentarios. Entre los instrumentos de impulso y control ordinario del Gobierno, institucionaliza un debate anual sobre política general del Gobierno –el llamado *Debate sobre el estado de la Región*– u otros sectoriales, si bien limita su número máximo anual, así como, diversifica las posibilidades de interpelación y preguntas que pueden ser formuladas al Presidente, al Gobierno o a cada uno de sus miembros.

La publicación del nuevo Reglamento ha supuesto la desaparición del PR como grupo parlamentario. La entrada en vigor se produce –de acuerdo con la Disposición Final Segunda– el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento, que tiene lugar el 18 de abril. Al día siguiente, la Mesa de la Cámara, con los votos del PP y la oposición del PSOE, declaró disuelto el citado grupo, concediendo un plazo a los diputados que hasta entonces lo integraban para asociarse a alguno de los grupos parlamentarios existentes en la Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 22.1 del Reglamento. Al no acogerse a esa posibilidad, la Mesa de la Cámara, acuerda, el 2 de mayo, la incorporación de los dos diputados al Grupo Parlamentario Mixto. Esta circunstancia, hace necesaria la Resolución de la Presidencia sobre el funcionamiento del Grupo Parlamentario mixto, de 11 de mayo de 2001. En ella, y en aplicación del art. 26 del Reglamento, se establece que los tiempos de intervención en los debates y los derechos económicos será el de dos terceras partes de los que correspondan a los demás grupos.

La inmediata aplicación del Reglamento en cuanto a la composición de los grupos constituidos, sin esperar a que concluyese la legislatura, supone para el PR una modificación sustancial de su posición parlamentaria (menores recursos económicos y menor capacidad de acción política). Sus diputados entienden que la Mesa ha aplicado con carácter retroactivo el Reglamento, cuando esa posibilidad no está contemplada expresamente en el mismo. El 31 de julio de 2001 presentan recurso de amparo contra los diversos acuerdos adoptados por la Mesa del Parlamento ante el Tribunal Constitucional, recurso que es admitido a trámite el 10 de diciembre de 2001.

Con independencia de esta cuestión sustantiva y de trascendencia que resolverá en su día el Alto Tribunal, la tramitación parlamentaria y publicación del

Reglamento merece algún comentario, con el objeto de corregir la que considero una inadecuada praxis parlamentaria, que no se corresponde con dicha norma. Dice ahora la Disposición Final Primera –y eso mismo decía el viejo Reglamento– que «la reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento establecido *para las proposiciones de Ley* de iniciativa de los Diputados». E idéntica previsión recogen otros Reglamentos de otros Parlamentos. Es doctrina pacífica que el Reglamento de la Cámara no es una ley en sentido formal, aunque tenga valor de ley. Que se tramite con arreglo al procedimiento establecido para las proposiciones de ley, no convierte la iniciativa en una proposición de Ley. En consecuencia, debe considerarse incorrecta la tramitación de la iniciativa de reforma del Reglamento presentada por el PP, el 5 de marzo de 2001, como una «proposición de ley», pues ni material ni formalmente es una proposición de ley. Cuestión distinta es que esa iniciativa se le dé el trámite procedimental de las proposiciones de ley. Esa inadecuada tramitación se arrastra hasta el momento mismo de la publicación, en el Boletín Oficial del Parlamento, del día 18 de abril, en el que consta que el nuevo Reglamento ha sido el resultado del «Debate de proposición de ley». Bien es verdad, que tanto ese Boletín, como el Oficial del Estado, donde se aparece el 4 de mayo de 2001, publican el Reglamento como tal Reglamento. En cambio, en el BOCA de 21 de abril, aparece publicado como ley formal, numerada y con la fórmula promulgatoria habitual, apariencia formal cuyo error se corrige en el de 24 de abril siguiente, publicándose como Reglamento del Parlamento. Estos equívocos deben corregirse en el futuro.

Por lo demás, la actividad ordinaria de *control* ejercida por el Parlamento se ha mantenido en parecidos términos a los del año anterior, como puede observarse en las estadísticas recogidas en la ficha institucional que figura al final de este informe. En unos apartados se han dado valores menores, pero en otros han aumentado sensiblemente respecto de ese año. En la ficha aparecen recogidas algunas de las nuevas figuras de control admitidas por el nuevo Reglamento, tales como las respuestas a contestar por el Presidente del Gobierno. Finalmente, se han creado dos Comisiones Especial de investigación sobre la actuación de dos jefes de servicio que podrían haber incurrido en actividades incompatibles, uno del actual Gobierno del PP y otro en la etapa del Gobierno de coalición PSOE-PR, antes de 1995. En el primer caso, la Comisión no ha apreciado responsabilidad política alguna, si bien, el funcionario fue suspendido de empleo y sueldo temporalmente. En el segundo caso, las actuaciones de la Comisión no han concluido.

### Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha mantenido en términos similares a los de anterior ejercicio. Atendiendo a su contenido, la normación de contenido sustantivo (18 Decretos) predomina ligeramente, este año, sobre la de contenido organizativo (16 Decretos). A efectos sistemáticos pueden agruparse las disposiciones reglamentarias aprobadas en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico e institucionales* de la Administración regional cabe destacar el Decreto 20/2001, de 20 de abril,

por el que se establece el ejercicio de competencias en desarrollo de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, norma que compendia en un texto único la totalidad de las competencias que corresponden a las distintas Consejerías y a los órganos en que se estructuran (modificado por los Decretos 62 y 63/2001 de 28 de diciembre, a resultas de la asunción de competencias del Instituto Nacional de Empleo y de sanidad). Otra serie de Decretos modifican la estructura de la mayoría de las Consejerías para adaptarlas a las nuevas necesidades o como consecuencia de la asunción de nuevas competencias. Es el caso del Decreto 12/2001, de 16 de marzo, relativo a la de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda y los Decretos 15 a 18/2001, de 20 de abril que afectan, respectivamente, a las de Educación, Cultura, Juventud y Deportes; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Salud y Servicios Sociales; Turismo y Medio Ambiente) y el 57/2001, de 28 de diciembre, relativo a la de Hacienda y Economía. A resultas de la nueva estructura de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, el Decreto 34/2001, de 3 de agosto, ha modificado el 36/1997, de 27 de junio, por el que se crea el Instituto Riojano de Salud Laboral.

En este bloque normativo han de incluirse los Decretos que asumen y distribuyen las funciones y servicios transferidos de la Administración General del Estado. Se trata de los Decretos 11/2001, de 16 de marzo, en materia de industria, energía y minas, y 56 y 58/2001, de 28 de diciembre, referidos, respectivamente, a los importantes traspasos en materia de trabajo, empleo y formación (antes gestionados por el Instituto Nacional de Empleo) y de sanidad (antes gestionados por el Instituto Nacional de Salud). Precisamente en relación con la gestión de las competencias sanitarias, ha de tenerse en cuenta el ya mencionado Decreto 63/2001, de 28 de diciembre, por el que se constituye el Servicio Riojano de Salud, organismo autónomo de carácter administrativo, creado por la Ley 4/1991, de 25 de marzo, para gestionar los centros y servicios sanitarios dependientes del Gobierno de La Rioja, así como la asistencia sanitaria de la Seguridad Social –cuando se traspasaran los servicios correspondientes–. Por razones obvias, su constitución se ha producido con ocasión del traspaso de la competencia sanitaria hecha efectiva en los últimos días de 2001. Se trata de una medida provisional, hasta tanto se apruebe la nueva organización sanitaria de La Rioja, que será objeto de una nueva Ley.

En este bloque de reglamentos han de incluirse, el Decreto 43/2001, de 11 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 1/2001, de 16 de marzo, reguladora de los honores, distinciones y protocolo; el Decreto 44/2001, de 19 de octubre, por el que se organiza y regula la presencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la red Internet. Por la Orden 19/2000, de 22 de diciembre, se ha creado el Consejo Sectorial de Exclusión Social. Finalmente, en materia de *personal*, se ha aprobado el Decreto 2/2001, de 12 de enero, por el que se establece el procedimiento para la integración de determinados funcionarios en la Escala de Inspectores de Finanzas.

B) 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. La mate-

ria *tributaria*, destaca la normativa fiscal sobre el *juego y apuestas* ha sido objeto de amplio desarrollo. Así el Decreto 3/2001, de 26 de enero, por el que se planifican los juegos y apuestas; el 4/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas; el 51/2001, de 30 de noviembre, que modifica las cuantías y la distribución de los premios del bingo acumulado (modifica el Decreto 92/1995, de 27 de octubre) y el Decreto 52/2001, de 7 de diciembre, por el que se regula el Reglamento de Casinos de La Rioja. Fuera del sector del juego se ha aprobado el Decreto 54/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula el procedimiento relativo a las tasas por inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y otros productos de origen animal.

En materia de *medio ambiente*, destaca el importante Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. El desarrollo afecta exclusivamente a ciertos aspectos del Plan Director de Saneamiento y Depuración; la autorización de vertidos no domésticos; los sistemas de saneamiento individual; el Registro de vertidos; los vertidos no domésticos sujetos a comunicación y del régimen económico-financiero del canon de saneamiento, del que se aclaran y complementan algunos aspectos sustantivos y procedimentales de los elementos tributarios del canon. Merece destacarse, asimismo, el Decreto 1/2001, de 12 de enero, por el que se modifica el 44/2001, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de los Sotos del Ebro en Alfaro. La explicación de esta temprana reforma deriva de la aceptación del requerimiento del Gobierno de la nación para respetar las competencias de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

En materia de *agricultura y desarrollo rural*, mediante sendas Ordenes del Consejero competente (30 y 42/2001, de 24 de julio y 16 de noviembre, respectivamente) se ha regulado la campaña vitícola 2001-2002 y la presentación y selección de programas comarcales de desarrollo rural, en el marco de la iniciativa comunitaria *Leader Plus*. En materia de *educación y enseñanzas no regladas*, debe destacarse el Decreto 7/2001, de 2 de febrero, relativo a normas básicas por las que se regirá la creación y funcionamiento de las Escuelas de Música y Danza, con el objeto de satisfacer la importante demanda social de formación práctica en estas materias; el 35/2001, de 31 de agosto, de supervisión de libros de texto y otros materiales curriculares para su uso en los centros docentes no universitarios, que sustituye la técnica de la autorización administrativa por la del informe de idoneidad de acuerdo con criterios objetivos preestablecidos; el 42/2001, de 5 de octubre, de reconocimiento y funcionamiento de las Escuelas de Formación de Directores y Monitores de Tiempo Libre, que expiden títulos de validez no oficial.

En materia de *asistencia y servicios sociales*, el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social, ha modificado sustancialmente el régimen normativo anterior relativo al ingreso mínimo de inserción, las ayudas de inclusión social y las ayudas de emergencia social. Inclusión social y las ayudas de emergencia social. Además, la Orden 10/2001, de 31 de julio, establece el sistema de ingreso en las Residencias de Personas Mayores propias y concertadas, con inclusión de una nueva tipología (las plazas especializadas para Alzheimer y otras demencias de origen neurodegenerativo), dando respuesta a las nuevas necesidades sociales.

En materia de *vivienda*, el Decreto 13/2001, de 16 de marzo, modifica otros anteriores relativos a las ayudas complementarias para la adquisición de viviendas de protección oficial, para ajustarlos a los cambios normativos establecidos en la normativa estatal, así como modifica el plazo mínimo para la descalificación voluntaria de las mismas. En materia de *radiodifusión*, el Decreto 33/2001, de 6 de julio, crea y regula el Registro de Entidades Concesionarias de Televisión Digital Terrenal. Finalmente, en materia de seguridad laboral se han aprobado los Decretos 38 y 39/2001, de 20 de septiembre, por los que se crean, respectivamente, sendos Registros de entidades públicas o privadas autorizadas para impartir y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales y de profesionales que ostente certificación para ejercer las funciones de responsabilidad en esa materia.

### Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración continúa creciendo de manera considerable, como consecuencia de la gestión ordinaria de las competencias propias, de la implantación de políticas públicas nuevas, así como, finalmente, de la derivada de los servicios estatales traspasados. Prácticamente todas las Consejerías están al límite de sus posibilidades de gestión. No obstante, es preciso destacar el notable esfuerzo realizado por algunas de ellas.

En el caso de *Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas* debe destacarse que a ella le corresponde la gestión y formación de personal, servicio de interés común, que ha conocido un crecimiento espectacular desde 1998 con la asunción de las competencias educativas. El reciente traspaso de la sanidad supone otro nuevo salto cualitativo, al pasar a gestionar un total de 10.000 puestos de trabajo. Ha continuado la aplicación del Plan de Modernización de la Administración Regional, para cuya aplicación se contó con la colaboración de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia. Este año se ha suscrito un convenio de cooperación con las Islas Baleares para el desarrollo de un *Programa de Administración Digital*, que ejecutará SAICAR, la empresa informática regional. Su objetivo es facilitar el acceso telemático del ciudadano a los diferentes servicios administrativos, para lo que se ha presentado un Proyecto de Ley de firma electrónica. Por lo demás, ha mejorado considerablemente la imagen y presencia, los contenidos y servicios de la Administración Regional en la red Internet. Ha redactado varios Anteproyectos de Ley en ámbitos muy relevantes (Administración local; sector público; incompatibilidades de altos cargos).

En el marco del llamado Pacto Local, el 31 de enero de 2001, la Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas y el Ayuntamiento de Logroño, firmaron un convenio sobre el Pacto Local y el Estatuto de Capitalidad. En ejecución de este Convenio en marzo se constituyó la Comisión Técnica que determinará las competencias que se transferirán al Ayuntamiento, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, de manera que éste asuma aquellas competencias respecto de las que pueda ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos. En un primer momento, se ha pensado transferir la competencia de gestión –sin dotación de personal ni de recursos económicos– en las materias de servicios

sociales, juventud, deportes, medio ambiente (actividades clasificadas) o turismo. Mas tarde, la transferencia afectará a materias con el correspondiente traspaso de medios personales y financieros. Estos trabajos previos deben facilitar la elaboración de una Ley de Capitalidad para el municipio de Logroño, si bien, previamente, está prevista la aprobación de la Ley de Administración Local, cuyo Anteproyecto se encuentra muy avanzado.

La Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento (FUNDARCO), creada el año 2000 pero presentada en sociedad el mes de febrero de 2001, con asistencia de la Ministra de Ciencia y Tecnología, Sra. Ana Birulés, entidad que tiene como objeto el impulso, desarrollo y consolidación de la denominada sociedad del conocimiento y la innovación tecnológica en La Rioja en todos los órdenes (institucional, territorial, económico, tecnológico y social) ha comenzado a ejecutar su Plan Director con proyectos muy específicos (entre otros, pueblos con la red; formación con la red; portal social de La Rioja; correo electrónico universal; salud infantil con la red, etc.).

Se han concluido los últimos traspasos de competencias en aplicación de la reforma estatutaria de 1999. Con la excepción de Administración de Justicia, se ha cerrado la negociación en materia de trabajo, empleo y formación (Real Decreto 1379/2001, de 7 de diciembre) y, en los últimos días de diciembre, la de sanidad (Real Decreto 1473/2001, de 27 de diciembre). La más importante, por los medios personales (unos 2.400 puestos de trabajo), materiales y financieros transferidos es ésta última, cuyo coste se ha estimado en mas de 258 millones de euros (43.000 millones de pesetas). En contra de las previsiones y manifestaciones realizadas a lo largo del año, la conveniencia de participar en el nuevo sistema de financiación autonómica y la voluntad firme del Gobierno de la nación han llevado al Gobierno de La Rioja, al igual que otras CCAA, a modificar su estrategia inicial y a aceptar finalmente el traspaso, que llega con un montante económico que parece suficiente para la financiación del gasto corriente y las importantes inversiones pendientes de realizar. En efecto, de la cantidad global de más de 102 millones de euros (17.000 millones de pesetas) corresponden a inversiones necesarias para igualarnos a otras CCAA limítrofes, puesto que, según las organizaciones médicas (Colegio de Médicos), ha existido una falta de atención de los sucesivos Gobiernos (socialista y popular) en este capítulo. Esa inversión ha de ir destinada al macro hospital San Pedro (convertido en centro sanitario de referencia de La Rioja) y a los nuevos centros de salud de Haro, Santo Domingo y Cascajos (un barrio de Logroño). La importancia de este montante inversor explica que el gasto por habitante de La Rioja en cuanto a la transferencia sanitaria sea la más alta de todas las CCAA (170.515 pesetas/habitante, Diario *La Rioja*, 28.12.2001). Por esas circunstancias, cualquier desviación de las cantidades inicialmente previstas, puede comprometer seriamente el futuro de la sanidad riojana.

En la *Consejería de Economía y Hacienda* debe destacarse la importante labor normativa desarrollada en relación con el sector del juego (de la que hemos dado somera cuenta en el apartado correspondiente), así como la cada vez más compleja y novedosa gestión de diversas figuras tributarias (caso singular del canon de saneamiento) o del sistema de deducciones y reducciones de la cuota y bases imponibles de diversos impuestos cedidos.

En la *Consejería de Turismo y Medio Ambiente*, merece destacarse, una vez más, la actividad relacionada con la reforma del marco normativo (desarrollo reglamentario de la ley de saneamiento y depuración de aguas residuales) y la planificación del saneamiento y depuración de aguas y la gestión de los residuos, plasmado en la revisión del *Plan Director de Saneamiento y Depuración 2000-2010* (el Documento resumen se ha publicado en el BOCA de 16 de octubre de 2001). Se trata en realidad de un Plan nuevo que, salvo el nombre, poco tiene que ver con el primer Plan aprobado para el período 1995-2005, pues han sido notables los cambios normativos en la Unión Europea, en el Estado y en la propia Comunidad Autónoma. Debe añadirse que se encuentra muy avanzada la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Protección Ambiental.

Debe recordarse que el *Consortio de Aguas y Residuos*, constituido por la Administración de la Comunidad Autónoma y la práctica totalidad de los municipios (164 de 174 existentes), es el original instrumento organizativo de gestión, adecuado a las dimensiones de La Rioja. Desde que en octubre de 2000 se aprobó la Ley de saneamiento, son más de 80 los municipios que han delegado al Consorcio sus competencias de control de los vertidos no domésticos (salvo Logroño capital, la han delegado todos los municipios cabecera de comarca). En este sector, existe un organismo especializado, resultado de la voluntad cooperativa que centraliza, en la práctica, la gestión en materia de saneamiento con la pretensión de convertirse en el futuro en el organismo especializado en la gestión integral del agua, puesto que está muy avanzado el Plan de Abastecimiento de La Rioja. Por lo demás, continúa, a buen ritmo, el programa de ejecución de infraestructuras de saneamiento. Este año ha entrado en funcionamiento la EDAR de Logroño. Con ella más del 70 por ciento de la población—equivalente (en el sentido de la Directiva europea de aguas residuales urbanas) de La Rioja depura sus aguas de conformidad con las exigencias de las directivas europeas y ha mejorado muy notablemente la calidad del agua del río Ebro, aguas debajo de la ciudad de Logroño.

No puedo concluir este apartado, sin mencionar dos graves problemas que, sin ser exclusiva responsabilidad del Gobierno (al intervenir las fuerzas del mercado), se resisten a alcanzar resultados satisfactorios. Me refiero a la política de *vivienda*, cuyo precio sigue subiendo incesantemente y no se atajan los movimientos especulativos presentes en el sector, lo que dificulta el acceso de las capas sociales y en particular, de los jóvenes. En segundo lugar, el problema de la sobreproducción de vino que ha provocado el derrumbe de los precios en el sector, consecuencia del crecimiento excesivo de la masa vegetal propiciada en los últimos años, unido a los procesos no concluidos de transferencia de derechos de plantación procedentes de otras CCAA.

## Conflictividad

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.

La Comisión Europea declaró el 11 de julio de 2001 que los regímenes fiscales especiales vigentes desde 1996 en los Territorios Históricos del País Vasco y en Navarra, hasta la firma de la llamada «paz fiscal» en enero de 2000, son contrarios al Derecho Comunitario, en tanto que ayudas ilegales de Estado y exige la recuperación de los beneficios que dichos regímenes han aportado a las empresas acogidos a los mismos. Se trata, como se recordará de los créditos fiscales de hasta el 45 por ciento de inversión en activos fijos y de las deducciones de la base imponible del Impuesto de Sociedades. El criterio aplicado por la Comisión es el mismo que ya utilizara en los casos de las ayudas concedidas a Daewoo y a Ramondín, expediente éste último iniciado en virtud de una denuncia presentada por el Presidente de La Rioja. En el mismo sentido, la Comisión Europea, el 20 de diciembre de 2001, ha declarado también ilegales los regímenes fiscales que estuvieron en vigor entre 1993 y 1995, en los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

La batalla jurídica en el ámbito europeo ya no ha podido ser más favorable. Se trata de decisiones que han sido recurridas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si bien todo parece indicar que el Abogado General mantendrá los mismos planteamientos de la Comisión Europea, como ha ocurrido en los recursos interpuestos por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales en los casos de las ayudas y beneficios otorgados por la Diputación Foral de Alava a Daewo y Ramondín, que finalmente Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea ha confirmado en su sentencia de 6 de marzo de 2002.

En el ámbito interno, el Tribunal Constitucional sigue sin dictar sentencia en el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, norma por la que se compensaba a empresas europeas con residencia en el País Vasco que no pudieran acogerse al régimen fiscal especial de los Territorios Históricos, medida nacional dirigida a salvaguardar el flanco europeo de dichas ayudas. La resolución de este caso adquiere en el orden interno una extraordinaria importancia, puesto que, por el momento, constituye la única posibilidad de que el Alto Tribunal se pronuncie sobre la cuestión. En efecto, debe señalarse que, como consecuencia del «Acuerdo de paz fiscal» suscrito por el Gobierno central y el de Navarra, el Presidente del Gobierno ha desistido del recurso de inconstitucionalidad promovido contra diversos preceptos de la Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, del Parlamento de Navarra, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias. El Tribunal Constitucional, por auto de 17 de julio de 2001, ha admitido el desistimiento archivando las actuaciones (BOE de 28 de julio de 2001). Este recurso fue interpuesto por el entonces Gobierno socialista a instancia del Gobierno de La Rioja. Confirmado el desistimiento, sólo queda el recurso planteado por el Gobierno de La Rioja contra la Ley estatal.

Un año más, ha seguido viva la discusión acerca de las posibles *compensaciones* a La Rioja por los efectos negativos de las «vacaciones fiscales» vascas y navarras, cuyo fundamento legal se considera implícito en el art. 46 EA. Estas compensaciones fueron anunciadas reiteradamente durante el ejercicio anterior sin que se hicieran realidad. En el presente ejercicio, el Gobierno ha seguido mante-

niendo que La Rioja recibirá 3.500 millones de pesetas por tal concepto, cuyo importe se destinará a financiar una sola obra. Así lo apunta el Presidente del Gobierno, en abril, en declaraciones a la prensa (Diario *La Rioja*, 12.04.2001), en las que señala que dicha compensación se recibirán de una vez y para siempre, dado que tras la «paz fiscal» suscrita en enero de 2000, han desaparecido las razones para recibirlas. Un mes más tarde, en el Parlamento, hizo público, que la financiación recibida se destinará al Palacio de Congresos y Exposiciones de Logroño. La oposición socialista restó credibilidad al anuncio trayendo a colación una respuesta del Ministro de Hacienda a un senador de Castilla y León en la que negó que La Rioja fuera a ser compensada por la vecindad con otras CCAA, señalando, no obstante, que el Gobierno de la nación iba a firmar una serie de convenios con el de La Rioja para facilitar la ejecución de determinadas políticas en la Región.

El Presidente del Gobierno, de nuevo ante el Pleno del Parlamento, reafirmó, en junio, la realidad de las compensaciones. Así lo vuelve a ratificar en el Debate sobre el estado de la Región (DSPR, núm. 39, de 3 de octubre), y en el turno de contestaciones, señala que el BOCA de ese día (4 de octubre) publica «intencionadamente» –así lo declara el Sr. Presidente– el resumen del protocolo de intenciones celebrado entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de La Rioja, que tiene por objeto «atender al cumplimiento de las previsiones que se contienen en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, para cofinanciar el Palacio de Congresos y Exposiciones de La Rioja, a fin de promover el desarrollo de la actividad comercial y de servicios de la región». La fecha de formalización es la de 29 de mayo de 2001. En tal sentido, los Presupuestos Generales de La Rioja para 2002, en el Capítulo VII, correspondiente a transferencias de capital, recogen un ingreso por valor de 2.000 millones de pesetas, que procede de los Presupuestos Generales del Estado (mas otros 1.500 millones para el 2003), junto con otros 1.000 millones, que proceden del Ayuntamiento de Logroño. Se trata de ingresos afectados al gasto para financiar el Palacio de Congresos y Exposiciones, cuya construcción gestionará la empresa pública Sociedad de Desarrollo Turístico de La Rioja (SODETUR).

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Presidente: Jose Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios, hasta el 19 de abril de 2001:

*Popular*: 18 (PP)

*Socialista*: 13 (PSOE)

*Riojano*: 2 (PR)

Composición por Grupos Parlamentarios, desde el 2 de mayo de 2001:

*Popular*: 18 (PP)

*Socialista*: 13 (PSOE)

*Mixto*: 2, ambos del PR

En el Grupo Parlamentario Socialista cesó D. Carmelo Fernández Herrero, sustituido por Doña Pilar Tejada Hernández.

### Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 7

*Desarrollo Autonómico 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*

*Pleno:* 17 sesiones

*Diputación Permanente:* ninguna sesión

*Junta de Portavoces:* 18 sesiones

*Mesa:* 42 sesiones

*Comisiones constituidas (9 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no legislativas):* 64 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 21 sesiones

*Comisiones Especiales:* 5 sesiones

*Ponencias constituidas:* 23 sesiones (7 corresponden a la Ponencia para el Estudio del Reglamento de la Cámara)

*Grupo Paz y Libertad en el Sahara Occidental:* 6 sesiones

*Datos globales [NOTA: el número entre paréntesis (...) corresponde a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, las que se transforman en otra iniciativa]:*

*Peticiones de Información:* 220 (192)

*Preguntas tramitadas:*

*Orales en Pleno:*

A contestar por el Gobierno: 68 (61) 1

A contestar por el Presidente del Gobierno: 23 (22)

Orales en Comisión: 34 (22) 1

*Escritas*: 231 (215) 6

*Comparecencias*:

En Pleno: 2 (2)

En Comisión: 68 (41)

Interpelaciones: 7 (3)

Mociones: 2 (0)

Proposiciones no de ley en Pleno: 72 (27), 8 aprobadas

Proposiciones no de ley en Comisión: 2 (1)

Proposiciones de ley: 7 (1)

Proyectos de ley: 8 (6).

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: 4 (2)

### Debates y resoluciones más importantes

Comparecencia del Presidente del Gobierno para informar sobre el acuerdo firmado por La Rioja en el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el modelo de financiación autonómica durante el período 2002-2007 (DS, V Legislatura, núm. 38, de 17 de septiembre de 2001).

El debate político general sobre el estado de la Región, celebrado los días 3 y 4 de octubre de 2001 (DSPR, V Legislatura, núm. 39 y 40, de 3 y 4 de octubre). En éste se presentaron 98 propuestas de resolución de las que se aprobaron 22.

### Reformas del Reglamento parlamentario

Se aprueba la Reforma del Reglamento del Parlamento, mediante una *proposición de Ley* (sic), en el Pleno de la Cámara, de fecha de 10 de abril de 2001 y se publica en el BO del Parlamento, Serie A, núm. 95, de 18 de abril, así como en el B.O.C.A., núm 49, de 24 de abril.

### Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, de 11 de mayo de 2001.

## Actividad del Consejo Consultivo

En aplicación del régimen ordinario de ceses, D. Jesús Zueco Ruiz dejó de ser miembro del Consejo, en virtud del Decreto de 29 de junio de 2001 (BOCA 3 de julio de 2001). Como consecuencia de la nueva configuración organizativa establecida por la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo, D. Ignacio Granado Hijelmo, cesó como Presidente y miembro del mismo, en virtud de otro Decreto de la misma fecha. Como Presidente fue nombrado, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, que ya era miembro de este Consejo y que, en el pasado, había sido Presidente de la Comunidad Autónoma y senador de La Rioja por el Partido Popular. Para cubrir las dos vacantes existentes han sido designados Doña María del Bueyo Díez Jalón (abogada de Estado) y D. José María Cid Monreal (letrado).

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 56 dictámenes, por lo que su actividad ha disminuido ligeramente respecto del año anterior (62). Más de la mitad de los expedientes (32) son 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, funcionamiento del servicio regional de carreteras y por daños producidos en centros escolares. El resto de los dictámenes se refiere a anteproyectos de Ley (1); Reglamentos (14); revisión de oficio (4); contratos (4) y otros (1). Merece destacarse la doctrina establecida en materia de autorizaciones de derechos de plantación de viña (dictámenes 11 y 46/01), asunto de gran incidencia en el sector económico más importante de La Rioja.

MADRID

*Luis Aguiar de Luque  
Emilio Pajares Montolío*

## Introducción general

En un año en el que no tenido lugar ninguna convocatoria electoral y durante el cual se ha alcanzado la mitad de la Legislatura, ningún acontecimiento destacable indica que haya que variar las líneas básicas apuntadas en el informe del año pasado acerca de la situación institucional de la Comunidad de Madrid, marcada por la cómoda situación en la que se desarrolla la acción de gobierno del Partido Popular, bajo la presidencia de Ruiz-Gallardón, desde 1995. Abona esa consideración, evidentemente, que cuente con una mayoría absoluta, muy cohesionada, en la Asamblea, pero también contribuye que los otros dos niveles de gobierno, nacional y municipal, se encuentren en las mismas manos y en idéntica situación. Sin perjuicio de posteriores matizaciones, hay un tercer dato que también influye en este juicio preliminar: los restantes partidos con representación parlamentaria atraviesan ciertas dificultades para definir programas alternativos y sobre todo para ofrecer un liderazgo susceptible de enfrentarse con opciones de éxito al actual presidente autonómico. De ahí que las encuestas que se empiezan a publicar con vista a las elecciones del año 2003 den cuenta de un estado de opinión en el que el respaldo al actual gobierno y a su presidente es muy claro.

No rompe esa continuidad, aunque sin duda es el acontecimiento más relevante a destacar en esta primera aproximación, el importante cambio producido en la composición y en la estructura del Gobierno. Más adelante se hará un análisis algo más pormenorizado de este hecho, pero es necesario destacar ahora algunos rasgos significativos: en primer lugar, que dichos cambios responden a la sola iniciativa del presidente de la Comunidad, que en la anterior Legislatura (1995-1999) no juzgó conveniente variar la composición de su Gobierno, pero en la actual, en dos años y medio, ya ha concluido dos remodelaciones, en mayo de 2000 y en septiembre de 2001. Pero si en aquella ocasión fue un hecho ajeno a la voluntad del presidente, la previa renuncia de un consejero, el que desencadenó los cambios, en ésta, de acuerdo a las manifestaciones de su presidente (en el curso del debate sobre el estado de la Región, durante el cual anunció esta renovación), la causa está en el amplio desarrollo, «que adelanta el cumplimiento total» del programa para la actual Legislatura, que no considera agotado, pero sí necesitado de un nuevo impulso.

Por lo demás, su alcance político hay que medirlo en función de la nueva estructura del Gobierno, que pasa a tener dos consejerías más (de 9 a 11), al volver a constituir departamentos separados Presidencia y Hacienda (una de las principa-

les novedades del cambio del año pasado) y desgajarse de Economía una Consejería de Trabajo. Si bien esto podría dar lugar a pensar que la posición, destacada en el anterior informe, en la que parecía ubicarse el Consejero de Presidencia y Hacienda, Manuel Cobo, queda algo disminuida, no hay que olvidar que sigue al frente de una Consejería de Presidencia con importantes competencias y además es nombrado formalmente Portavoz del Gobierno, una condición que, de hecho, ya venía desempeñando. Además, en cuanto a los miembros del Gobierno, no se ha limitado a incorporar a dos nuevos consejeros (con un perfil político no muy acentuado) sino que también se ha producido un relevo en la Consejería de Educación, la que dispone de mayor presupuesto (alrededor del 50%). Quien la ostentaba desde la formación del primer Gobierno de Ruiz-Gallardón, Gustavo Villapalos (absuelto en el mes de julio de una acusación penal relativa a hechos anteriores a este nombramiento), es reemplazado por Carlos Mayor Oreja, anterior titular de Justicia, Función pública y Administración Local (y antes de Medio Ambiente), vacante que a su vez permite una tercera incorporación al ejecutivo.

También habría que poner en relación con estos cambios que se haya hecho público el deseo de la dirección nacional del Partido Popular de que Ruiz-Gallardón vuelva a encabezar su candidatura en las elecciones de mayo de 2003, decisión que, a la vista de lo apuntado más atrás, no tiene nada de sorprendente, aunque sí contradiría la voluntad inicialmente expresada por éste de no permanecer más de ocho años en la Presidencia de la Comunidad. Aunque no se haya pronunciado de una manera tajante y concluyente (en sus manifestaciones públicas, por ejemplo, en el debate anteriormente citado, tan sólo ha declarado estar a disposición de su partido), todo indica que optará a un tercer mandato como presidente (de ahí que también se haya referido al nuevo Gobierno como un proyecto para los seis años futuros).

Este claro liderazgo en el Partido Popular (incluso con mayor proyección extrapartidaria que en la propia estructura interna de su organización, tanto a nivel nacional como regional) no tiene paralelismo en los partidos de la oposición, que, a un año y medio para la renovación de la Asamblea, no han decidido todavía quiénes serán los candidatos que se enfrenten al actual presidente. Desde luego, no parece que los actuales líderes de las organizaciones regionales de ambas formaciones vayan siquiera a concurrir, al tiempo que ya se anuncian algunas renunciaciones; así la expresada por Cristina Almeida, cabeza de lista de la candidatura del PSOE-Progresistas en las elecciones de 1999, quien, tras conocer que el grupo parlamentario que presidía designaba otro portavoz para el debate sobre el estado de la Región, anunciaría su deseo de no presentarse a las elecciones de 2003.

## Producción legislativa

### *Referencias generales*

La primera consideración sobre el ejercicio de la potestad legislativa por la Asamblea, en un plano meramente cuantitativo, refleja una tendencia que ya quedó apuntada en el informe del año anterior: un número de leyes bajo, en tér-

minos relativos, puesto que a lo largo de 2001 fueron aprobadas 15 leyes, con lo que se mantiene y aun acentúa el notable descenso que ya se produjo en 2000 (18 leyes frente a las 24 de 1999, 26 de 1998, 28 de 1997...), tanto más significativo puesto que acontece en el periodo central de la Legislatura, cuando han transcurrido dos años desde las últimas elecciones y a falta de un tiempo igual para su término. Tampoco, ya se ha dicho, se ha celebrado ningún proceso electoral que, de una u otra manera, suelen incidir en la tarea legislativa. Retomando las dos hipótesis formuladas en el informe del año anterior para explicar el decaimiento de este ritmo de producción de leyes, se puede afirmar que la primera (el Gobierno está dando los primeros pasos de su acción, configurando un programa, que, al plasmarse en iniciativas legislativas, ha de generar un incremento del número de leyes), puede ser rechazada a la vista de la justificación dada por Ruiz-Gallardón a la hora de remodelar su Gobierno.

En cambio, la estimación acerca de la preferente dedicación a tareas administrativas más que a la innovación normativa, a la luz de esa declaración sobre el cumplimiento anticipado del programa, puede verse corroborada. Además, no hay que menospreciar el efecto que haya podido tener que desde enero de 2000 hasta diciembre de 2001, es decir, a lo largo de prácticamente dos años, no se ha acordado el traspaso de ninguna nueva competencia, con lo que eso supone además para el futuro, porque la tendencia a partir de ahora, una vez que se asuman las funciones y servicios relativos a la Justicia, va a ser la escasa innovación en el techo competencial, salvo cambios importantes del modelo de organización territorial.

En cualquier caso, todas las consideraciones anteriores tienen que ser matizadas por un dato de mayor relieve: ese volumen relativamente pequeño de leyes no va acompañado de una relevancia escasa; todo lo contrario, se trata de una legislación de trascendencia desde luego mucho más considerable que la del año pasado y fácilmente apreciable, desde varias perspectivas: en primer lugar, y más importante, por lo que a las materias afectadas se refiere, la sola enumeración basta para acreditarla: suelo, sanidad, patrimonio, rentas mínimas, uniones no matrimoniales, juego, contenidos audiovisuales, protección de datos... Además, en todos los casos citados se advierte una nota común: se trata de regulaciones generales, no de normas parciales, fragmentarias, que afecten tan sólo a un sector ni mucho menos, en contraste con lo que ocurría el año pasado, de asuntos meramente puntuales, limitados a dar nueva redacción o a incluir un número muy reducido de artículos en una ley ya en vigor: con todas ellas se expresa una voluntad de dotar de una disciplina completa, articulada, a la Comunidad (con los límites, obvios, que se deducen de la necesidad de respetar su propio ámbito de competencias).

Por último, sin perjuicio de la consideración que más abajo se realiza al tratar cada una de estas 15 leyes, por lo que se refiere a su carácter innovador del ordenamiento, habría que considerar separadamente aquéllas cuya aprobación supone entrar a regular aspectos sobre los que la Comunidad carecía hasta el momento de normas (entre las destaca, como ejemplo más sobresaliente, la ley de uniones de hecho y, en parte, la de ordenación de la sanidad), las que afectan a materias que, por el contrario, ya han sido objeto en el pasado de una o varias

actuaciones legislativas, reguladas ahora en un sentido diferente y con un efecto derogatorio de tales leyes (suelo o patrimonio) y las que, sin manifestar tan claramente la introducción de nuevas reglas y principios (que también tienen ese efecto en algunos casos), han supuesto sobre todo elevar el rango de una norma contenida hasta ahora tan sólo en normas reglamentarias (lo que se aprecia muy claramente en las leyes de renta mínima y del juego).

En cuanto a su elaboración, resultó algo más fructífero el primer periodo de sesiones (de febrero a junio), en el que fueron aprobadas 9 leyes, que el segundo (de septiembre a diciembre), tan sólo 6, todas ellas, por cierto, del mes de diciembre, para el que parece haberse reservado una cierta concentración en la actividad legislativa, de orden no menor, tanto por la importancia como por la extensión de las leyes tramitadas justo a final de año: ordenación de la sanidad, presupuestos y la ley que los acompaña, uniones de hecho, rentas mínimas...

La tramitación de estas leyes también ofrece algún dato de interés, no tanto por lo que se refiere a la iniciativa, en la que sigue habiendo, como es lógico, un protagonismo casi absoluto del Gobierno (tan sólo una de las leyes, la de uniones de hecho, procede de una iniciativa no gubernamental, en este caso del Grupo Socialista-Progresistas de la Asamblea), como al rasgo que reiteradamente se ha señalado en informes anteriores acerca del consenso que concita la aprobación de la mayoría de los textos legales por la Asamblea, como se deduce de la frecuencia con la que se registra tanto la ausencia de enmiendas como el recurso al procedimiento de lectura única por el pleno. Pues bien, en ambas facetas se observa una clara divergencia este año, pues esta última especialidad sólo se ha aplicado para la aprobación de una ley (de créditos suplementarios), la única iniciativa que no suscitó enmiendas de ningún grupo. No sólo eso: además, fueron objeto de enmiendas a la totalidad la ley de patrimonio, la de reconocimiento de la Universidad Francisco de Vitoria, la del suelo, la de rentas mínimas, la de ordenación sanitaria, los presupuestos y las medidas fiscales y administrativas que se tramitaron paralelamente. Como consecuencia, tan sólo dos de estos proyectos recibieron un respaldo unánime, el de creación del Servicio Regional de Empleo y el de modificación de la Ley del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama, siendo aprobadas las restantes con los únicos votos de los diputados del grupo mayoritario.

### *Los contenidos de las leyes ordinarias*

Se exponen siguiendo la clasificación a la que se ha recurrido en ocasiones anteriores, que lleva a distinguir cuatro grandes grupos de leyes en función de las materias tratadas en ellas.

A) *Leyes-medida*, es decir, las que son aprobadas como tales por la Asamblea, pero que, contando con este rango formal, tienen un contenido materialmente administrativo y de organización interna, con alcance limitado o incluso singular. Dos responden claramente a esta descripción, la Ley 4/2001, de 28 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno, y la Ley 7/2001, de 3 de julio, de

Reconocimiento de la Universidad Privada «Francisco de Vitoria». En la primera se varía el régimen urbanístico de ciertos terrenos enclavados en dicha zona protegida, para establecer las condiciones en las que podrán ser objeto de aprovechamiento. La segunda, conforme a la legislación estatal en materia de universidades, establece el marco que permite a este centro desarrollar sus actividades académicas de enseñanza superior.

También se ha venido incluyendo en este primer apartado la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas o, como resulta más conocida, *Ley de Acompañamiento*, pues también este año se han recogido en su solo texto, tramitado paralelamente a los presupuestos, un conjunto de disposiciones de muy variado contenido, en un fenómeno que, lejos de atender a las críticas que ha suscitado su uso por todos los legisladores, tiende a consolidarse e incluso, si ello es posible, a aumentar su volumen e implicaciones. Buena prueba de ello es esta ley, que realiza modificaciones en 27 leyes. Su contenido, por lo demás, se puede intentar resumir distinguiendo dos grandes apartados, en conformidad con su título:

Por lo que al orden fiscal y tributario se refiere, establece normas (deducciones, reducciones, tipos de gravamen...) sobre impuestos autonómicos o cuotas autonómicas de impuestos estatales (renta de las personas físicas) y modifica, para configurar procedimientos más simples, la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de Madrid, y para aumentar el control, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, además de introducir tan amplia reforma en la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid (ya modificada en 10 ocasiones anteriores) que se delega en el Gobierno la elaboración de un texto refundido en la materia.

En el orden administrativo es donde tiene oportunidad de manifestarse más ampliamente ese carácter *multimedida*, pues, con una u otra justificación, se va dando nueva redacción, incluyendo o suprimiendo disposiciones, de manera amplia o puntual, sobre los temas más variados: por ejemplo, en el plano organizativo, se modifica la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y otras normas que regulan organismos muy variados (Consortio Regional de Transporte, Instituto Madrileño del Menor y de la Familia, Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo...) para adaptarlas a las nuevas normas sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones estatal y autonómica. Particular atención hay que prestar a la modificación de normas que han sido aprobadas en este mismo año, lo que ocurre en cuatro ocasiones: afecta a la Ley 1/2001, para incluir nuevos procedimientos administrativos en sus previsiones, a la Ley 2/2001, para introducir unas modificaciones en algunas definiciones (tras la sugerencia elevada por el Ministerio de Administraciones Públicas), a la Ley 5/2001, en materia de organización del Servicio Regional de Empleo, y, especialmente, a la Ley 9/2001, tanto por la materia (suelo) como por el alcance de la modificación (modifica 25 artículos, una décima parte). Otras modificaciones (sin ánimo de agotar su contenido) están referidas a la función pública (integración del per-

sonal del INSALUD), a la supresión de supuestos de incompatibilidad e inelegibilidad, al régimen de autorización de establecimientos comerciales de superficie mayor a 750 m<sup>2</sup>, a las pruebas de acceso a las policías municipales (en relación con la obtención del título propio en Ciencias de la Seguridad que imparte el Instituto Superior de Estudios de Seguridad) o a la exigencia de una garantía, que puede ser del 100% del presupuesto del proyecto, a los promotores de actividades en las zonas de dominio y protección de las carreteras regionales.

B) *Leyes institucionales y organizativas*, destinadas a regular aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid, apartado en el que hay que destacar que, aunque no sean, como ocurrió el año pasado, las más numerosas, en realidad deberían mencionarse aquí prácticamente todas las leyes aprobadas, en la medida en que presentan alguna innovación de este orden, mediante la creación o la nueva regulación de algún órgano, de carácter generalmente consultivo, el establecimiento de procedimientos (sancionadores, por ejemplo) o de medidas de coordinación entre Administraciones. En todo caso, aquí se incluyen, como en años anteriores, sólo aquellas que se proyectan directamente sobre la organización administrativa de la Comunidad.

En cumplimiento de las normas estatales sobre la materia, la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, establece el plazo durante el cual tienen que resolver los órganos competentes y los efectos que tiene en cada supuesto el vencimiento de ese plazo, determinaciones que son incluidas en un anexo que enumera hasta 119 supuestos, que se podrá reformar reglamentariamente siempre que ese plazo no exceda de seis meses y no se otorgue un efecto desestimatorio al silencio administrativo. Sin excesiva conexión con su título, también se modifica la regulación de la suscripción de convenios que han de ser autorizados previamente por el Gobierno.

También en desarrollo de normas básicas estatales, la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, establece el régimen jurídico de los bienes y derecho que lo integran, excluyendo el de las sociedades mercantiles de la Comunidad y el de la Asamblea y extendiendo su ámbito de aplicación al de las Universidades de competencia autonómica. Considerada como una de las bases de la organización institucional, se recogen en sus disposiciones normas sobre titularidad, inventariado, administración, gestión, conservación, alienación, gravamen... a partir de una distinción básica, la de bienes o derechos demaniales o de dominio público y patrimoniales o de dominio privado. Dentro del régimen particular de cada una de estas categorías, se atiende a las principales cuestiones que pueden plantearse: afectación, adscripción y uso (con determinación de los supuestos que requieren concesión o autorización administrativa), por una parte, régimen de contratación, adquisición, arrendamiento, enajenación y explotación, por otra.

La Ley 5/2001, de 3 de julio, de Creación del Servicio Regional de Empleo, es consecuencia del acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios relativos a la gestión del Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (Real Decreto 30/2000, de 14 de enero, en los términos que se recogieron en el informe del año pasado), si bien este nuevo organismo también pasa a desem-

peñar funciones que hasta ahora correspondían al Instituto Madrileño para la Formación, la Agencia para el Empleo de Madrid y la Agencia para la Formación de Madrid. En definitiva, realizará todas las actividades de formación para el empleo y de intermediación en el mercado de trabajo dirigidas a facilitar a los trabajadores desempleados un puesto de trabajo y a los empleadores la contratación de trabajadores con formación y experiencia, de manera pública y gratuita.

Por último, la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid, también es consecuencia de la aprobación de una norma estatal, en este caso la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, que no sólo ha mantenido la habilitación a las comunidades autónomas para crear sus propias autoridades de control, sino que ha ampliado su ámbito de actuación a los ficheros creados o gestionados por la Administración local. Con esta ley, además de adaptar la legislación en la materia, contenida en la Ley 3/1995, de 21 de abril, se ha venido a suprimir todos aquellos preceptos que no se circunscribían a las materias respecto a las cuales existe una habilitación específica. De esta manera, se regulan únicamente los requisitos que tienen que cumplir las administraciones para crear ficheros, la composición, funcionamiento y competencias de la Agencia de Protección de Datos (con mínimas variaciones respecto a la ley de 1995) y las relaciones de colaboración y cooperación entre todos los órganos administrativos concernidos.

C) *Leyes financieras y presupuestarias*, de contenido directamente relacionado con los gastos e ingresos públicos, entre las que destaca, como es lógico, la Ley 13/2001, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2002, los primeros elaborados exclusivamente en euros. Su principal rasgo es que vuelven a ser objeto de un importante incremento, teniendo en cuenta sobre todo que a lo largo de este ejercicio se transferirán por el Estado los créditos correspondientes a los servicios asumidos en materia de sanidad. Esto supone que, sobre el montante aprobado en esta ley, que supera mínimamente los 10.000 millones de euros (lo que supone un alza del 7,5% sobre los presupuestos del año pasado), estos créditos lo elevarán otros 3.000 millones (en total, por tanto, 2,2 billones de pesetas frente al billón y medio del año 2001).

En sus líneas maestras, por lo demás, se aprecia una notable continuidad respecto a ejercicios anteriores: buscan mantener el crecimiento económico y la consiguiente reducción del desempleo, con la estabilidad presupuestaria como garantía principal del sostenimiento de las políticas de gasto, si bien el nuevo sistema de financiación permitirá incrementar los ingresos. Por lo demás, llama la atención la definición de tres objetivos (creación de empleo, innovación tecnológica e infraestructuras) y tres grandes áreas de actuación (educación, protección social y sanidad). A la creación de empleo se orientan medidas destinadas a estimular la iniciativa privada, apoyar a los colectivos con mayores dificultades para su inserción laboral e incrementar las actuaciones relativas a seguridad y salud en el trabajo, a la innovación tecnológica la transferencia de tecnología y la adaptación empresarial a la sociedad de la información y a las infraestructuras la construcción de Metrosur y de nuevas carreteras.

El preámbulo de la ley también hace especial hincapié en las tres áreas mencionadas, que se corresponden, junto a la de Obras públicas, con las consejerías

con mayor dotación (aunque la diferencia entre Educación, con 3.000 millones de euros, sobre las demás es notable). En cuanto a las medidas directamente relacionadas con ellas, son de destacar los medios de financiación de las Universidades públicas, el desarrollo de la ley de renta mínima, del plan de atención a mayores y discapacitados y del de inmigración y cooperación al desarrollo y, por supuesto, la integración de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, con la correspondiente creación de un nuevo sistema sanitario de la Comunidad.

Además, en este grupo hay que incluir también la Ley 10/2001, de 14 de diciembre, por la que se concede un suplemento de crédito y un crédito extraordinario por importe de 101.423.237.007 pesetas (609.565.931,07 euros) y 17.497.360.000 pesetas (105.161.251,55 euros) respectivamente y se autoriza la modificación del nivel de endeudamiento de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos Administrativos a 31 de diciembre de 2001.

D) *Leyes generales*, con las que se establece la regulación de un sector de la vida social, innovando en mayor o menor medida el ordenamiento jurídico de la Comunidad, que resultan ser las más numerosas y, más allá de la mera consideración cuantitativa, de una importancia en cuanto a su contenido indudable, porque constituyen auténticas normaciones generales respecto a los campos sobre los que se proyectan, alguno de ellos auténticamente nuclear para definir el ámbito competencial de la Comunidad.

En un tratamiento cronológico, la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales, contiene tres tipos de normas: en primer lugar, sobre la programación de los medios audiovisuales de titularidad autonómica o que presten el servicio de televisión en virtud de un título habilitante concedido por la Comunidad, así como por los medios que tengan ese ámbito de cobertura (operadores por cable), que ha de someterse a ciertos principios ya establecidos en otras normas (pluralismo, protección de la infancia...) y ser anunciada con una antelación mínima de 11 días; en segundo lugar, sobre los operadores de cable, para impedir las situaciones de dominio y, por último, sobre la creación de un Consejo Audiovisual como órgano de asesoramiento y de seguimiento de las medidas recogidas en esta ley.

La Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid, es de las que recoge y amplía previsiones hasta ahora dotadas de rango reglamentario, para ordenar un sector en el que se distinguen diversos tipos de juegos y apuestas, por una parte, y de locales en los que se pueden desarrollar cada uno de ellos, en algún caso con carácter exclusivo (casinos, salones de juego, salones recreativos, locales de apuestas...), por otra. Todas las actividades empresariales relacionadas con el juego quedan sujetas a previa inscripción en el Registro General del Juego y a prestación de fianza, el material utilizado tiene que estar homologado, se establecen los requisitos que deben cumplir las personas que gestionen los establecimientos de juego y, junto a derechos y sanciones, se establece la prohibición de la publicidad y promoción del juego, salvo en los casos y con las condiciones reglamentariamente establecidas, así como de la práctica de menores o incapacitados y del acceso a los locales de los inscritos en el Registro de interdicciones.

No resulta posible ofrecer en este marco una detallada noticia del contenido de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, con la que, por una parte, se pretende superar el estado de provisionalidad en el que quedó la regulación de la materia tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y la inmediatamente posterior Ley 20/1977, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo y, por otra, dotar de estabilidad, de seguridad jurídica incluso, una materia objeto de regulaciones fragmentarias y frecuentes, de modo que se presenta como una norma «omni-comprehensiva», que desborda el estricto título competencial del urbanismo para adentrarse en materia de protección del medio ambiente, patrimonio, vías de comunicación o régimen local, entre otros títulos, no todos ellos exclusivos de la Comunidad.

De ahí la complejidad y la extensión de la ley (248 artículos ordenados en 7 títulos más 13 disposiciones varias), aprobada tras una tramitación en la que se advirtió un especial esfuerzo del grupo mayoritario por alcanzar un acuerdo con los otros dos grupos (lo que llevó a IU a vivir una importante aunque discreta disputa interna), que no consiguió vencer el frontal rechazo de éstos: a pesar de que aquél admitió un número importante de enmiendas y retiró a última hora algún asunto controvertido (construcción en suelo protegido), la excesiva liberalización, la falta de atención a la vivienda pública... motivó su voto negativo. En otro plano, también habría que situar en el lado crítico el informe del Consejo Económico y Social relativo al anteproyecto remitido por el Gobierno, en el que se apreciaba falta de adecuación a los problemas de desarrollo y ordenación urbanística de la Comunidad, por su alto grado de abstracción y su desconocimiento de las formas de vida urbana.

Ordenada en dos grandes bloques, uno relativo al régimen urbanístico del suelo y al planeamiento urbanístico, en el que se atiende, desarrollándolas, a las prescripciones de la legislación estatal, y otro referido a la ejecución y la gestión del planeamiento, en el que se manifiesta la plenitud de competencias, cabe destacar que en lo relativo a ejecución son objeto de regulación los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones de los planes de ordenación urbanística, incluidos los sistemas de gestión pública. El tratamiento normativo de estos procesos, sumamente prolijo, comprende la distribución equitativa de beneficios y cargas, la obtención de terrenos para la ejecución de redes públicas (a favor de la Comunidad, si se trata de redes supramunicipales, de 20 m<sup>2</sup> por cada 100 construidos), la cesión de la participación de la Comunidad en las plusvalías a favor de los municipios, la realización de obras de urbanización, la actuación integrada una vez delimitadas las unidades de ejecución, conforme al sistema de compensación, si la ejecución es privada, o a los de cooperación, expropiación o ejecución forzosa si la ejecución es pública, y la conservación de las obras. Lo más destacable de la ejecución, en relación con el sistema de compensación, es que la transformación del suelo se podrá llevar a cabo por los propietarios que cumplan con el programa de gestión en el plazo de uno o dos años, según el tipo de suelo que se trate, transcurridos los cuales los propietarios podrán desarrollar su suelo pero con la posible competencia del promotor interesado, si se le adjudica previo concurso ese desarrollo.

En cuanto a la intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mer-

cado inmobiliario (gestión), se incluyen la parcelación, la intervención de la Comunidad (calificaciones urbanísticas y proyectos de actuación especial), la de los municipios (licencias urbanísticas, con normas casuísticas y detalladas sobre la distinta intensidad de la intervención, con el silencio positivo como criterio general en caso de falta de resolución expresa, y ejecución sustitutoria como supuesto excepcional), la conservación y rehabilitación de terrenos (obligación, para edificios de antigüedad superior a 30 años, de someterse a una inspección técnica, y supuestos de ruina legal y física) y los instrumentos de incidencia en el mercado inmobiliario.

En cuanto a la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, contiene una breve regulación de tales uniones, que se definen a partir de una convivencia en pareja estable e ininterrumpida de 12 meses, siempre que no se trate de alguno de los supuestos expresamente excluidos (menores, ciertos parientes, unidos con vínculo matrimonial no separados judicialmente...). Estas uniones, así como los pactos de convivencia que celebren entre sí sus miembros (otorgados en escritura pública) podrán ser objeto de inscripción en un registro. Finalmente, se extienden a los convivientes los beneficios previstos en relación al personal al servicio de la Administración de la Comunidad unido por vínculo matrimonial, así como los derechos y obligaciones del Derecho público madrileño, en especial en materia presupuestaria, de subvenciones y de tributos propios. Como ya se ha dicho, procede de una proposición del Grupo Socialista-Progresistas, aunque sólo los diputados del Grupo Popular respaldaron su aprobación (con excepción del presidente de la Asamblea, Jesús Pedroche, que votó en contra): la causa de que su autor (también IU) se abstuviera fue la introducción de un periodo de convivencia para reconocer las uniones, a acreditar con dos testigos, principal diferencia entre el texto inicial y el aprobado.

Parecido tratamiento al que se ha dado a la ley del suelo merece la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, por su vocación de generalidad en la regulación de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, mediante un sistema vertebrado con el nacional, a partir de los principios de universalidad, equidad, igualdad efectiva en el acceso, concepción integrada (promoción de la salud, educación sanitaria, prevención y asistencia) y participación de los profesionales y de la sociedad, que no sólo reconoce sino que integra la iniciativa privada en una Red Sanitaria Única de Utilización Pública, dotada de normas comunes de calidad y acreditación para asegurar su coordinación y complementariedad (punto en el que hicieron especial hincapié los partidos de la oposición para justificar su postura contraria a la nueva norma).

Este sistema se organiza básicamente en dos organismos: por una parte, el Servicio Madrileño de Salud, que integra todos los recursos presupuestarios públicos destinados a la asistencia sanitaria (en sustitución del Servicio Regional de Salud creado por Ley 9/1984, de 30 de mayo, cuyo dispositivo asistencial asume, renunciando en este momento de inicial ejercicio de competencias a fusionar dos estructuras con notables diferencias), al que corresponde la función de asignación presupuestaria, en conexión con las necesidades de salud de la

población objeto de planificación determinada por la Consejería y diversos planes, informes y programas, que definen necesidades y objetivos. En segundo lugar, el Instituto Madrileño de la Salud, que integra todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios transferidos por el Instituto Nacional de la Salud en el territorio de la Comunidad, que gestiona y administra los centros, servicios y prestaciones del sistema sanitario público, es decir, le corresponde la función de provisión de servicios sanitarios.

Por otra parte, en materia de derechos de los pacientes, se garantiza la información sobre su estado, la confidencialidad de sus datos, la libre elección de médico y centro y el derecho a una segunda opinión facultativa, regulándose las «instrucciones previas», decisión declarada del paciente de forma previa y fehaciente para que se respete su voluntad en las intervenciones médicas en los momentos finales de la vida. Como instrumentos orientados a garantizar la realización de todos estos derechos se crean las agencias sanitarias, que se configuran como «gestores de cabecera» del acceso al sistema y del resto de las prestaciones no asistenciales (función de aseguramiento), procurando una atención personalizada en la tutela de los derechos reconocidos. Otra figura nueva es el Defensor del Paciente, al que se pueden presentar quejas, reclamaciones y sugerencias, puede acceder directamente a cualquier dependencia de la Consejería o sus organismos y recabar información que ha de ser atendida; todo ello lo recogerá en una memoria anual, en la que podrá hacer propuestas concretas de mejora.

En la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, también se aprecia una cierta continuidad con normas reglamentarias, en este caso el Decreto 21/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba el ingreso madrileño de integración, programa de asistencia social que se quiere completar y desarrollar. De esta manera, sirve a un primer objetivo, el de proporcionar medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, una prestación concebida con un carácter subsidiario y complementario a otras de las que se pueda disfrutar, de la que se establecen los requisitos de acceso (sobre todo, ingresos inferiores a la cuantía vigente de la pensión no contributiva de la Seguridad Social y una residencia en la Comunidad no inferior a un año), aunque no su importe, que se determinará anualmente en la ley de presupuestos. En segundo lugar, también pretende que los destinatarios de esta renta y otras personas que los necesiten reciban apoyos personalizados para insertarse en la vida laboral y social, mediante programas a elaborar por centros municipales de servicios sociales, con carácter individual, o la propia Comunidad, si se trata de planes contra la exclusión.

### Potestad reglamentaria

Una vez más, el ejercicio de esta potestad ha dado lugar a la publicación de cerca de trescientos decretos acordados por el presidente y el Gobierno en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, si bien la mayoría carece de auténtico contenido reglamentario, con un 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 11/2001, de 25 de enero, por el que se regula la financiación cualificada a actividades protegidas en materia de vivienda y su régimen jurídico para el periodo 2001-2004 (en la misma materia, el Decreto 12/2001, de 25 de enero, por el que se regula la ayuda económica a la adquisición de vivienda libre y vivienda protegida en segundas o posteriores transmisiones para el periodo 2001-2004), el Decreto 66/2001, de 17 de mayo, por el que se establece la cooperación de las Corporaciones Locales con la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid en la gestión de construcciones escolares, así como en la reforma, ampliación, mejora y conservación de las mismas, el Decreto 123/2001, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la concesión de autorizaciones de casinos de juego, el Decreto 128/2001, de 2 de agosto, por el que se establece el marco de actuación para la educación de las personas adultas en la Comunidad de Madrid, el Decreto 149/2001, de 6 de septiembre, por el que se complementan los criterios de valoración para la tramitación de los expedientes de autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid (en la misma materia, el Decreto 259/2001, de 15 de noviembre, por el que se establecen los horarios de atención al público, servicios de guardia y vacaciones de las oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid), el Decreto 152/2001, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 262/2001, de 22 de noviembre, por el que se modifica el artículo 15 del Decreto 192/1996, de 26 de diciembre, sobre la acreditación y funcionamiento de las instituciones colaboradoras de adopción internacional.

2. También en desarrollo de leyes, pero con un carácter administrativo: Decreto 39/2001, de 15 de marzo, relativo a la remisión de comunicaciones, informes y alegaciones a la Comunidad Europea, a la Administración del Estado y a otras Comunidades Autónomas, Decreto 93/2001, de 28 de junio, por el que se modifica el Decreto 73/2000, de 27 de abril, de información, agilización de procedimientos y aplicación de nuevas tecnologías en la Administración de la Comunidad de Madrid, el Decreto 121/2001, de 19 de julio, por el que se determinan las competencias inspectoras y sancionadoras en materia de control de calidad agroalimentaria, Decreto 154/2001, de 20 de septiembre, por el que se regulan los regímenes de contratación de profesores especialistas, y Decreto 230/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el acceso a la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Madrid de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea.

3. Un mayor número de decretos está dedicado a regular órganos de muy diferente tipo, previstos o no en disposiciones legales, entre los que destaca, obviamente, el Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, por el que se modifica la denominación y la estructura de las Consejerías, en los términos señalados en otros epígrafes de este informe (y que ha generado que se dicten no menos de 9 decretos más que modifican la estructura básica de las consejerías y otros organismos a ellas adscritos).

### Actividad político institucional

Como ocurrió el año pasado, este epígrafe ha de comenzar dando cuenta de cambios en la composición y en la estructura del Gobierno de la Comunidad, aunque con un distinto alcance y significación. La primera diferencia que se aprecia de un año para otro, algo formal si se quiere, radica en el tratamiento en sede parlamentaria de esta remodelación, que apenas se produjo en 2000 y que este año, en cambio, ha tenido ocasión de ser discutida en uno de los actos centrales de la vida política madrileña: el presidente de la Comunidad dedicó buena parte de su intervención inicial en el debate sobre la orientación general de la Región a presentar la nueva estructura de su Gobierno, con la voluntad, ya apuntada al principio, de dotar de un nuevo impulso al programa político de la formación mayoritaria (aunque sin llegar a concretar ante la Asamblea quiénes se incorporaban o abandonaban el ejecutivo).

Sin embargo, aunque esta singular presentación no constituya sino un rasgo más de la preeminencia presidencial en la configuración del Gobierno, también en la Comunidad de Madrid, hay que recordar que la remodelación se plasma en el Decreto 155/2000, de 20 de septiembre, norma formalmente aprobada por el Gobierno y no por su presidente, tal como se expresó en el informe correspondiente al año pasado: el artículo 19.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, sólo habilita al presidente para establecer denominación y número de consejerías cada vez que comienza una Legislatura; en cambio, cualquier alteración de aquéllas durante el desarrollo de ésta requiere acuerdo del Gobierno. En todo caso, políticamente está muy claro (al menos no hay ningún dato que revele lo contrario) que este es un Gobierno conformado por la voluntad de Ruiz-Gallardón, en el que se ha producido, no una crisis, pero sí una remodelación profunda, en consejerías de gran peso económico y repercusión social, además de que tiene implicaciones para el ejercicio de competencias ya acordadas (Trabajo) o que lo van a ser en un futuro cercano (Justicia), sin olvidar que la modificación del sistema de financiación aconsejaba que existiera un departamento dedicado exclusivamente a las competencias de Hacienda.

Ya han sido mencionados los dos principales cambios, la creación de la Consejería de Trabajo, con competencias que hasta entonces correspondían a Economía y Empleo (y también las de la Dirección General de la Mujer, hasta entonces en Servicios Sociales) y la separación de Presidencia y Hacienda (unidas por Decreto 96/2000, de 26 de mayo, por lo que ha tenido una breve experiencia) en dos departamentos que se reparten las competencias (aunque a Presidencia se atribuyen varias que correspondían a otros departamentos: Calidad de los Servicios –Justicia– y Centro de Asuntos Taurinos –Educación–). De este modo, el número de consejerías supera por primera vez el tope de 10 que figuraba como número máximo en la redacción inicial del Estatuto de autonomía, anterior a la reforma de 1999 (de ahí que carezca de sentido la remisión que figura en el artículo 19.3 de la Ley 1/1983 al artículo 21.2, que en la actualidad regula la disolución de la Asamblea por el presidente de la Comunidad, puesto que ya no existe tal límite estatutario).

También hay cambios en las denominaciones. Uno muy consecuente: al perder las atribuciones en Empleo, la Consejería se llama ahora de Economía e Innovación Tecnológica (recibiendo otras atribuciones en materia de agricultura –de Medio Ambiente– y estadística –de Presidencia y Hacienda–); otros menos relevantes: la precedente Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local pasa a denominarse de Justicia y Administraciones Públicas (perdiendo la competencia sobre el Canal de Isabel II y su grupo empresarial, que pasan ahora a depender de Medio Ambiente), y la de Cultura recibe ahora la novedosa denominación de Consejería de las Artes (también con alteración de sus atribuciones, pues recibe las de Patrimonio Histórico-Artístico de Educación). Aunque no cambien sus nombres, también Servicios Sociales y Sanidad ven alterado su ámbito de competencias, por lo que sólo la de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes queda ajena a esta remodelación.

En cuanto a la titularidad de estas carteras, se produce una salida del Gobierno, pues Gustavo Villalpalos deja Educación (que había ocupado desde 1995), donde le reemplaza Carlos Mayor Oreja. La vacante que este último deja, así como las nuevas Consejerías de Trabajo y de Hacienda, vienen a ser ocupadas por viceconsejeros, no todos provenientes del mismo departamento del que ahora se ocupan, pues la Consejería de Justicia es ocupada por la anterior viceconsejera de Medio Ambiente y la de Trabajo por el ex viceconsejero de Obras Públicas; en cambio, el nuevo consejero de Hacienda era el viceconsejero de Hacienda (en la Consejería de Presidencia y Hacienda). Mantiene por lo demás Manuel Cobo la Consejería de Presidencia y una cierta posición preferente en la medida en que su nombramiento aparece formalmente unido al de Portavoz del Gobierno, función que hasta entonces venía desempeñando cuando no era el presidente el que comparecía, pero sin un nombramiento expreso como ahora contiene el Decreto 24/2001, de 20 de septiembre.

Todavía dentro del ámbito del ejecutivo, hay que dejar constancia de la aprobación de varios planes por el Consejo de Gobierno, abundando en una técnica que es muy frecuentada por el Gobierno de Madrid, como vía para introducir mecanismos de coordinación *horizontal*, entre varias consejerías, recogiendo de manera articulada y coherente objetivos a alcanzar, proyectos a ejecutar y medidas dirigidas a obtener los resultados queridos, de orden normativo, presupuestario y administrativo. En ese sentido, en 2001 se aprobaron el Plan anual de Cooperación para el desarrollo (Acuerdo de 2 de mayo de 2001), el Plan general de Cooperación para el desarrollo para el periodo 2001-2004 (Acuerdo de 2 de agosto de 2001, remitido a la Asamblea), el Plan estratégico de simplificación de la gestión administrativa 2001-2003 (Acuerdo de 2 de agosto de 2001), el Plan Estratégico de Asuntos Sociales 2001-2003 (Acuerdo de 2 de agosto de 2001) el Programa de acciones contra la violencia de género 2001-2004 (Acuerdo de 6 de septiembre de 2001), el Plan Regional de Actuación en materia de Suelos Contaminados (Acuerdo de 25 de octubre de 2001) y el Plan contra la exclusión social 2002-2006 (Acuerdo de 20 de diciembre de 2001).

Por lo que a la actividad parlamentaria no legislativa se refiere, lo cierto es que ninguna circunstancia ha variado el juicio que se formuló en el informe del año pasado en relación a la función de control, que no puede tener una dimensión

muy intensa cuando un grupo goza de mayoría absoluta, cuenta con datos generales muy favorables y los grupos de la oposición no tienen muy claramente perfilada su línea política. Todo ello no ha evitado que se hayan producido algunos debates agrios, aunque quizá el más importante enfrentamiento tuvo lugar con ocasión de la suspensión de la sesión plenaria de 1 de febrero, no tanto por la decisión adoptada por el presidente de la Asamblea ante los disturbios que estaba ocasionando parte del público asistente como por la posterior negativa a reanudar la sesión para tratar las restantes iniciativas incluidas en el orden del día, que se entendieron decaídas. Tras algunas propuestas y peticiones de dictámenes a los servicios jurídicos de la cámara, la firme decisión del presidente y de la Junta de Portavoces provocó que los dos grupos parlamentarios de la oposición no acudieran al siguiente pleno, primero, y formalizaran después un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración de los derechos de los representantes parlamentarios ex artículo 23 de la Constitución.

Una buena prueba de tal estado de cosas es que el único debate de carácter monográfico que ha tenido lugar en el pleno de la Asamblea haya sido el que reglamentariamente hay que convocar «sobre la orientación general de la Región», pues las peticiones que los grupos parlamentarios de la oposición presentaron con este fin fueron rechazadas o no encontraron acomodo en el calendario de trabajo. De ahí que, una vez más, haya que considerarlo el acto central, a modo de apertura del *curso político*, dada su ubicación al inicio del periodo de sesiones ordinarias comprendido entre septiembre y diciembre. Su desarrollo se ajustó a las previsiones reglamentarias y las pautas ya consolidadas tras varios años de práctica: una primera intervención, sin límite de tiempo, del Presidente de la Comunidad, que consume el primero de los dos días que se dedican a evacuar este trámite, y el debate propiamente dicho, con intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios y la réplica del Presidente, el segundo día.

En cuanto a su contenido, lo cierto es que vino a centrarse, al menos fue la repercusión principal que tuvo en la opinión pública, en la nueva composición del Gobierno, que oscureció otras propuestas gubernamentales y las críticas de la oposición. Hay que destacar en todo caso, más allá de consideraciones generales sobre la situación económica, sobre todo las relacionadas con el empleo, que ocuparon buena parte de ese debate, la formulación por parte del presidente de la Comunidad de una serie de propuestas para el futuro: (1) avanza que se encuentran en diversas fases de estudio o redacción una serie de textos legislativos (Administración local y desarrollo del Pacto Local, instituto integral de la formación profesional, juventud, protección del medio ambiente, drogodependencias y otros trastornos aditivos, servicios sociales) o planes (modernización, dinamización y difusión tecnológica, y eficiencia energética y energías renovables); (2) repercusiones del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas; (3) en la lucha contra los malos tratos a las mujeres, anuncia el ejercicio de la acción popular por la Comunidad y la implantación de sistemas de protección para las mujeres en situación de riesgo; (4) remisión de una propuesta a los respectivos Gobiernos para la creación de un órgano permanente de cooperación con las (otras) dos Comunidades castellanas, (5) iniciación de los trámites conducente a la declaración de la zona del Guadarrama como Parque nacional (el primero en territorio madrileño); (6) de modo ya recurrente, priva-

tización del Ente público Radio Televisión Madrid en cuanto lo permita la legislación estatal.

El debate concluyó con la aprobación de 8 resoluciones, todas ellas propuestas por el Grupo Popular, en las que la Asamblea insta al Gobierno a tener en cuenta, en la reconstrucción del Palacio de Deportes (tras el incendio que sufrió en el mes de mayo), las características y equipamientos que exigen las organizaciones internacionales de deportes, a escolarizar en centros sostenidos con fondos públicos a estudiantes inmigrantes y con necesidades de compensación educativa, con medidas que tiendan a lograr su integración en el sistema escolar, a negociar con las organizaciones empresariales y sindicales un plan estratégico bianual de prevención de riesgos laborales, a declarar servicio público de titularidad autonómica todas o algunas de las operaciones de gestión de los residuos procedentes de obras de construcción, demolición y reparación, a coordinar a administraciones e instituciones en un plan de salud de la Comunidad, a aprobar un plan de promoción de las artes escénicas y de la música, a adoptar las medidas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias tras la entrada en vigor del euro y a presentar un programa regional que combata los malos tratos y la discriminación laboral y económica que sufren las mujeres.

Por último, en lo que se refiere a la actividad de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración general del Estado-Comunidad de Madrid, creada por acuerdo suscrito por el ministro de Administraciones Públicas y el presidente de la Comunidad el 3 de octubre de 2000, aunque se solicitó por la Consejería de Presidencia celebrar una reunión en relación con el Real Decreto 174/2001, de 23 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes sociales, no llegó a convocarse formalmente esta Comisión. Por esta razón, todos los contactos y reuniones entre representantes de ambas Administraciones destinados a solventar las controversias que suscitó tuvieron un carácter *informal*, además de infructuoso, porque finalmente el Gobierno de la Comunidad requirió de incompetencia y de ilegalidad. El primero de los motivos fue atendido por el Gobierno de la Nación, lo que evitó el recurso al Tribunal Constitucional, pero no así el segundo, razón por la cual se acordó interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo contra el mencionado decreto.

### Nuevas competencias

En el transcurso de 2001 sólo se ha materializado, en cuanto a las competencias de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, el traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, culminado a finales de año, en un proceso paralelo al seguido con otras nueve comunidades, como resultado de una negociación que se ha dilatado a lo largo de varios meses. Si se tiene en cuenta la valoración que se ha dado a estas funciones, no es de extrañar la duración de este proceso: suponen para Madrid 497.393,9 millones de pesetas, es decir, como se indicó anteriormente, casi la tercera parte de los presupuestos de la Comunidad para 2002.

El Real Decreto 1.479/2001, de 27 de diciembre, que recoge el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 26 de diciembre, conforme a la estructura de este tipo de normas, establece que, con efectos de 1 de enero de 2002, desempeñará la Comunidad de Madrid en este ámbito las siguientes funciones:

1. Servicios y funciones correspondientes a los centros y establecimientos sanitarios, asistenciales y administrativos de la Seguridad Social, gestionados por el Instituto Nacional de la Salud en la Comunidad de Madrid.

2. Elaboración y ejecución de planes de inversión en materia de asistencia sanitaria.

3. Contratación, gestión, actualización y resolución de los conciertos con entidades e instituciones sanitarias o asistenciales.

4. Funciones de gestión que realiza el Instituto Nacional de la Salud a través de sus servicios centrales, en cuanto se refiere al territorio de la Comunidad de Madrid y, entre ellas, la inspección de servicios y la gestión de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social facilitadas por el Sistema Nacional de Salud.

5. Planificación de programas y medidas de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la legislación básica del Estado.

6. Análisis y evaluación del desarrollo y resultados de la acción sanitaria de la Seguridad Social en la Comunidad de Madrid.

7. Organización y régimen de funcionamiento de los centros y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la normativa básica del Estado y la normativa reguladora del régimen económico de la Seguridad Social.

8. Protectorado y registro, incluyendo tutela y control, sobre las fundaciones sanitarias ubicadas en su territorio.

Además de otras numerosas prescripciones sobre asuntos muy variados (bienes, personal...), consecuencia de la complejidad del traspaso, también se recogen en este Acuerdo las competencias, servicios y funciones que se reserva el Estado (las establecidas en el artículo 40 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la alta inspección, la coordinación general sanitaria y las relaciones y acuerdos sanitarios internacionales), así como las funciones en las que han de concurrir ambas Administraciones, básicamente las relacionadas con el intercambio de información.

A pesar de que el acuerdo no se produjo sino hasta finales de año, ya se ha producido alguna actuación de la Comunidad de Madrid en directa relación con este traspaso. La más importante, sin duda, es la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria, pero también se podría citar el Protocolo de coordinación en materia sanitaria suscrito el 16 de octubre de 2001 por las Comunidades Autónomas de Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León. En este mismo ámbito, también suscitó una cierta controversia la negativa de la Consejería de Sanidad a atender la propuesta que desde diversos sectores se hizo de integrar los hospitales militares que el Ministerio de Defensa va a dejar de utilizar en la red sanitaria de la Comunidad.

En otros ámbitos materiales, del ejercicio de competencias por la Comunidad hay que destacar, una vez más, las relativas a Educación, en tanto gestiona la mayor partida presupuestaria. Además de las citadas en otros epígrafes, en este año se adoptaron resoluciones, algunas generadoras de cierta polémica, sobre horarios y calendario escolar, contenido de los planes de estudio de bachillerato, dotación de plazas de educación infantil en centros públicos y concertados, convenios con centros privados o remuneraciones del profesorado. En los restantes departamentos sobresalen, respecto a Servicios Sociales, las decisiones sobre fijación de precios públicos de las plazas de la red de discapacitados y, sobre todo, las relacionadas con el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, tanto por la adjudicación a una empresa privada de la gestión de reformatorios como por la falta de medidas de seguridad reveladas por la fuga de varios internos. Por último, afectan a Economía tanto las protestas de los comerciantes minoristas por la liberalización de horarios (cerraron sus establecimientos el 22 de enero) como las quejas de las centrales sindicales por la alta siniestralidad laboral.

### Otros aspectos de la actividad institucional autonómica con repercusión en la opinión pública

Durante los días 5 a 8 de junio, el Príncipe de Asturias realizó una visita oficial a la Comunidad, en el curso de la cual celebró reuniones con instituciones autonómicas (presidió un Consejo de Gobierno y la Mesa y la Junta de Portavoces de la Asamblea) y representantes del sector empresarial y de la cultura, visitó varios ayuntamientos y universidades, así como centros y servicios públicos, espacios naturales y actuaciones urbanísticas.

Acerca de los medios públicos de comunicación, además de dejar constancia de las quejas de los grupos de oposición por el tratamiento que reciben (por más que, en nuestro país, tengan ya un carácter recurrente), se produjo en el mes de enero la dimisión del director general del ente Radio Televisión Madrid, previa solicitud, expresada públicamente, del Presidente de la Comunidad, tras la emisión de un reportaje sobre la situación del País Vasco en el que, a su juicio, se hacía eco de las propuestas de organizaciones que se mueven en el entorno de la banda terrorista ETA.

Con relación a otros niveles de gobierno, parece mantenerse la tónica del año pasado de no exteriorizar o, al menos, no hacerlo con la virulencia de ocasiones pasadas, las discrepancias que puedan surgir entre la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, que alguna ha habido, sobre todo en materia urbanística (sobre actuaciones en el casco histórico, incluida la retirada de los representantes autonómicos del jurado constituido para evaluar proyectos de reforma en el Paseo del Prado).

En cuanto a la todavía pendiente ley de capitalidad, se produjeron algunas manifestaciones contradictorias, porque el Gobierno autonómico era partidario de incluirlo en las normas que se encuentran todavía en fase de estudio (sobre desarrollo del Pacto Local), pero en el momento actual parece que todas las partes están de acuerdo en esperar el tratamiento que le dé a esta cuestión el

Gobierno de la Nación en su anunciado proyecto de ley de grandes capitales, en la que se incluiría la singularidad de la villa de Madrid.

También en este ámbito local, junto a la incidencia que vaya a tener la futura legislación autonómica (que pretende reordenar competencias, creando incluso una Comisión Mixta de Coordinación de Competencias, otorgar recursos económicos a los grupos municipales y combatir el transfuguismo), hay que recordar la incidencia que están teniendo en diversos municipios algunas grandes actuaciones urbanísticas en las que está implicada, en grado variable, la Comunidad (Parque Temático en San Martín de la Vega, Parque de Nieve Xanadú en Arroyomolinos, Casino en Aranjuez, operación Chamartín en la capital...).

También fueron objeto de una especial atención, en sede parlamentaria y por los medios de comunicación, las indemnizaciones a presos republicanos (por la reducida cuantía que inicialmente se les asignó —entre 33.000 y 135.000 pesetas—, alguno de los beneficiarios incluso anunció que renunciaba a ella; finalmente se multiplicó por 10 la partida asignada), el acuerdo con los sindicatos que ha permitido reducir la jornada laboral en la función pública a 35 horas y el compás de espera en el que continúan algunos contenciosos en los que es parte la Comunidad (sucesión de D. Emilio Botín y de D. Pedro Masaveu, conflicto ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre la decisión de primar en los concursos de obras públicas a las empresas que tienen más trabajadores fijos).

Por último, también es destacable la actividad desplegada personalmente por el presidente de la Comunidad, en foros muy diversos, para salir al paso de manifestaciones que ven privilegios o trato de favor en el desarrollo de la Comunidad. Así, han sido muchas las oportunidades, dentro y fuera de Madrid, en que Ruiz-Gallardón ha defendido el «modelo madrileño» que, a su juicio, ha hecho de la Comunidad un referente en España y en Europa, aprovechando las oportunidades que ofrece el sistema autonómico para consolidar un desarrollo que atendería sobre todo a los sectores productivos más punteros.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios

Composición a 31 de diciembre de 2001:

Total Diputados: 102

*Popular:* 55

*Socialista-Progresistas:* 39

*Izquierda Unida:* 8

### Estructura del Gobierno

Composición a 1 de enero de 2001:

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 (independiente)

*Obras Públicas, Urbanismo y Transportes:* Luis Eduardo Cortés

*Sanidad:* Ignacio Echániz Salgado

*Educación:* Gustavo Villalpalos Salas (independiente)

*Medio Ambiente:* Pedro Calvo Poch

*Cultura:* Alicia Moreno Espert (independiente)

*Servicios Sociales:* Pilar Martínez López

Composición a 31 de diciembre de 2001:

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón

Vicepresidente: Luis Eduardo Cortés (consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes)

Número de Consejerías: 11

*Presidencia:* Manuel Cobo Vega

*Hacienda:* Juan Bravo Rivera (independiente)

*Justicia y Administraciones Públicas:* Paz González García

*Economía e Innovación Tecnológica:* Luis Blázquez Torres (independiente)

*Obras Públicas, Urbanismo y Transportes:* Luis Eduardo Cortés

*Educación:* Carlos Mayor Oreja

*Medio Ambiente:* Pedro Calvo Poch

*Sanidad:* Ignacio Echániz Salgado

*Las Artes:* Alicia Moreno Espert (independiente)

*Servicios Sociales:* Pilar Martínez López

*Trabajo:* Luis Peral Guerra

### **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: se crean dos nuevas consejerías (una por separación de Presidencia y Hacienda, y Trabajo), se cambia la denominación de tres (de *Justicia, Función Pública y Administración Local* a *Justicia y Administraciones Públicas*, de *Economía y Empleo* a *Economía e Innovación Tecnológica* y de *Cultura* a *Las Artes*) y, salvo la de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, todas ellas ven alterado su ámbito de competencias. Además de los consejeros que vienen a ocupar los dos nuevos departamentos, hay una tercera incorporación, para cubrir la vacante que deja el titular de Justicia, Función Pública y Administración Local al pasar a encargarse de Educación. Los tres nuevos consejeros ocupaban ya altos cargos en la Administración de la Comunidad.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Ninguna

### **Mociones de reprobación**

Ninguna

## Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

### *Datos globales*

*Interpelaciones tramitadas:* 12 (presentadas 20)

*Preguntas tramitadas:*

Orales en el Pleno: 223 (presentadas 282)

Orales en Comisión: 94 (presentadas 329)

Escritas: 793 (presentadas 1.523)

*Mociones aprobadas:* 3

*Proposiciones no de ley aprobadas:* 13

## 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 (*D.S.A.M.* núm. 444, de 19 y 20 de septiembre de 2001).

## 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. Por Acuerdo de 28 de noviembre, el Pleno de la Asamblea aprobó la reforma global del Estatuto de Personal (*B.O.A.M.* núm. 124, de 29 de noviembre de 2001) y por Acuerdo de 3 de diciembre la del Reglamento de Régimen Interior (*B.O.A.M.* núm. 126, de 4 de diciembre de 2001).

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

La Cámara de Cuentas ha iniciado su actividad en este año, pero a su conclusión no había remitido todavía ningún informe a la Asamblea.

## MURCIA

Angel Garrorena Morales  
Luis Gálvez Muñoz

### Cuestiones generales

Por razones obvias, las dos cuestiones con mayor trascendencia que la Región de Murcia ha tenido que encarar durante el año 2001 las comparte con las demás Comunidades Autónomas, sobre todo con aquellas que –como ella misma– están a punto de completar el efectivo disfrute de sus máximos techos competenciales alcanzados en 1998. Nos referimos, claro está, a la concreción del nuevo modelo de financiación autonómica y al traspaso efectivo de las competencias en materia de sanidad, cuya negociación se consiguió cerrar al filo del fin de año. A una y a otra cuestión nos referimos después con la atención que merecen.

### *El Debate sobre la actuación del Consejo de Gobierno*

Por lo demás, el año autonómico que ahora termina se ha caracterizado por prolongar las líneas de actuación de los últimos años y, por lo tanto, por su más estricta y aun entendible normalidad, a salvo la mínima conmoción de última hora a la que hacemos referencia en el epígrafe siguiente y cuyo alcance aún es pronto para determinar. La expresión más acabada de ese discurrir normal de la vida pública en la Región tal vez lo sean los términos en que se ha producido, una vez más, el *Debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno* que, por imperativo del art.131 del Reglamento de la Asamblea Regional, debe celebrarse todos los años al inicio del periodo de sesiones que se abre en septiembre, y que este año ha tenido lugar durante los días 5, 6 y 7 de dicho mes. La intervención del Presidente Valcárcel en dicha ocasión ha estado dirigida a subrayar con toda legitimidad los logros de su Gobierno durante el último año. Lo ha hecho dedicando una especial atención a los que él ha denominado, no sin razón, «*importantes avances en la resolución definitiva de cuestiones vitales para nuestro desarrollo*», tales como la aprobación del Plan Hidrológico, la fijación del trazado definitivo del AVE Madrid-Levante, la finalización de las autovías Murcia-Albacete y Alicante-Cartagena, la constitución de la sociedad encargada de promover el nuevo Aeropuerto, o la negociación del próximo sistema de financiación autonómica en las mejores condiciones posibles para esta Comunidad. Buena parte del discurso ha estado, a su vez, ocupada por el esperable repaso a los distintos indicadores de la economía regional, de cuya consideración el Presidente ha deducido un comportamiento razonable y aun positivo de los mismos durante el tiempo analizado. También por la puesta en luz de la creciente atención que el Gobierno regional murciano viene prestando a la actual Sociedad de la Infor-

mación, tan esencial en nuestros días, lo que le ha permitido referirse a la puesta en marcha en el mes de julio del Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones 2001-2003, a la presentación en enero del Plan de Promoción del Comercio Electrónico y al anuncio de la inmediata conclusión del Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información de la Región de Murcia. En fin, el discurso del Presidente ha dejado asimismo constancia de los esfuerzos de su Gobierno por seguir impulsando la modernización de la Administración Regional, la educación (considerada como el principal factor estratégico del desarrollo de la Región cara al futuro), la sanidad, el empleo y sobre todo la integración social de los inmigrantes, cometido para el cual se ha elaborado un pormenorizado Plan de actuaciones que abarca los años 2002 a 2004.

Frente a ello, la oposición ha utilizado este Debate para llamar la atención sobre ciertos olvidos advertibles en el discurso del Presidente. Por ejemplo, la ausencia en el mismo de toda mención a la recién aprobada Ley del Suelo, pese a su importancia y al debate social producido en torno a sus consecuencias, o la falta de alusión al problema de la Bahía de Portmán, uno de los más delicados para el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Murcia, omisiones que en ningún caso la oposición ha considerado involuntarias o debidas a simple inadvertencia. Asimismo, los Grupos de oposición han incidido también en sus intervenciones sobre el incumplimiento de determinados compromisos contraídos previamente por el Gobierno regional, lo que les ha permitido volver a recordárselos. Tal es el caso del envío a la Asamblea del Plan de Residuos Peligrosos, del mapa de titulaciones universitarias, o del Proyecto de Ley de Financiación de Universidades, así como el compromiso de avanzar en la superior definición del Pacto Local o en la elaboración de la Ley de Comarcas.

Como quiera que ambos planteamientos son los habituales en este tipo de debates, y dado que además ambos expresan aspectos atendibles de una realidad que, por otra parte, fluye sin mayores complicaciones, se entenderá que hayamos querido referirnos al mismo como signo de la normalidad que ha presidido durante este año la vida institucional de la Región durante el año 2001.

En otro orden de cosas, y sin abandonar todavía el Debate sobre el Estado de la Región, habría que dejar constancia aquí —por su fuerte relación con las cuestiones que interesan en un informe sobre Comunidades Autónomas— de dos proposiciones hechas en el curso del mismo por el portavoz del Grupo Socialista, ambas incluidas en la larga lista de *«doce propuestas»* con la que éste cerró su primera intervención. Son ellas: a) por una parte, la sugerencia de que desde Murcia se impulse una reforma del Senado orientada a permitir que este órgano se convierta por fin en la Cámara de representación territorial que realmente debería ser, para lo cual apuntó como vía hábil el fortalecimiento de las conferencias intersectoriales y la creación de la conferencia de Presidentes, *«porque —dijo— a Murcia le conviene la transparencia... y no la bilateralidad y la opacidad en las relaciones que hay entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de la Nación»*; y b) por otra parte, la propuesta de que ésta Comunidad trabaje en el sentido de lograr una regulación que haga posible la presencia de las distintas Autonomías en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, dentro, por supuesto —especificó— de la delegación española, como ocurre en otros Estados

compuestos. Respecto de esta última cuestión, el Presidente de la Comunidad –en su respuesta– eludió adoptar una postura oficial definitiva y se limitó a indicar que éste es un tema sobre el que el propio Partido socialista (a tenor de ciertas declaraciones de su Secretario General) no parece tener una postura unívoca.

### *Anuncios de reestructuración del Consejo de Gobierno*

Como decíamos al inicio de este informe, sólo una circunstancia producida a última hora y aún sin traducción oficial ha roto finalmente el pausado discurrir del año que ahora termina. Se trata del anuncio filtrado a la prensa murciana del 16 de diciembre según el cual el Presidente de la Comunidad Autónoma estaría a punto de llevar a cabo una profunda reestructuración de la Administración Regional, comenzada, como es lógico, por la remodelación del Consejo de Gobierno. La noticia no sólo no ha sido desmentida por el Presidente Valcárcel sino que determinadas intervenciones suyas, amén de sus significativos silencios, han acabado por confirmar la veracidad de dicha filtración. Admitido, pues, que ello es así, en los últimos días del año 2001 habríamos asistido a la apertura de una operación de estimable calado, en parte reclamada en los últimos meses por algunos agentes sociales y aun por ciertos sectores del propio Partido popular, y en parte también motivada por la necesidad de recuperar impulso para la acción de gobierno cara a las próximas elecciones, ahora que estamos a poco más de un año de su convocatoria. La citada remodelación del Consejo de Gobierno afectaría, según tales noticias, tanto a las estructuras como a las personas. Por lo que respecta a las primeras, uno de los pilares fundamentales de la reforma consistiría en separar los contenidos de la actual Consejería de Turismo y Cultura, llevando Turismo junto con Ordenación del Territorio a una Consejería de nueva creación (lo que no deja de ser una idea afortunada, si con ella se persigue que sea un mismo Departamento el que deba coordinar la política de promoción de instalaciones turísticas con las exigencias derivadas de la ordenación del suelo) y devolviendo Cultura a la Consejería de Educación donde ya estuvo previamente. Otra de las líneas de actuación del proyecto apuntaría, al parecer, al fortalecimiento de las estructuras de apoyo del propio Presidente, bien operando sobre el diseño y cometidos de su Gabinete, bien incluso dotando de la condición de Consejero al Secretario General de la Presidencia, posibilidad ésta que ya aparece recogida en la actual Ley del Presidente y que, al parecer, mantiene y potencia el texto del Anteproyecto de nueva Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno que se está elaborando. Por lo que hace a las personas, la operación supondría –siempre según idénticas fuentes– la sustitución de dos Consejeros, el cambio de responsabilidades de algún otro, y tal vez la incorporación al equipo de alguna nueva persona si se decide aumentar finalmente el número de integrantes del Ejecutivo.

Con todo, el año ha concluido con el aviso de que los citados cambios quedarán para los primeros días del año próximo. Eso hace que nosotros debamos dejar también aquí toda referencia a esta cuestión que, sin embargo, por su calado, no podía ser omitida.

### *Otras cuestiones*

Al margen ya de la estricta vida institucional, aunque como una información muy conectada a ella, pocas novedades ha habido este año que afecten a las fuerzas políticas con implantación en la Comunidad Autónoma de Murcia. Todo lo más, recordar que la coalición IU ha elegido en su VIII Asamblea, celebrada durante el mes de marzo, a Jaime Moltó como coordinador de la misma, y –por lo que respecta al Partido popular– que el presidente Valcárcel ha seguido manteniendo en una hábil indefinición la posibilidad de presentarse o no a la reelección en los próximos comicios autonómicos: «*aunque sigue vigente mi idea de que ocho años son suficientes* –ha dicho últimamente a la prensa– *hay que escuchar a las gentes y a las voces que se orientan en otro sentido*».

## **Organización territorial de la Comunidad Autónoma. Pacto local y comarcas**

### *El Pacto Local*

El año 2001 ha conocido determinados avances, bien que todavía preliminares, en la concreción del Pacto Local a celebrar entre los Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma murciana. Igual que en el año precedente, el escenario de esos avances ha vuelto a ser la Federación de Municipios de la Región de Murcia. Como se recordará, durante el año 2000, la Comisión Ejecutiva de dicha Federación comenzó a conocer de un primer borrador en el que se recogían las líneas maestras de actuación en punto a Pacto Local, sin que, sin embargo, se pasara de ahí y menos aún se llegara a la adopción de ningún acuerdo concreto. Este año, ese acuerdo se ha logrado, y además en unas condiciones muy atendibles: la Comisión Ejecutiva de la F.M.R.M., en su sesión de 14 de mayo de 2001, ha aprobado por unanimidad, esto es, con el claro consenso de los alcaldes de PP, de PSOE y de IU, el documento denominado «*Propuestas iniciales para la negociación del Pacto Local en la Región de Murcia*». Lo ha hecho además después de que, en su previa sesión de 23 de marzo, los alcaldes del Partido socialista depositaran un proyecto alternativo al elaborado por la Comisión en noviembre del año anterior, muchas de cuyas ideas han sido aceptadas e incorporadas al documento definitivo, con lo cual el acta de la sesión de 14 de mayo en la que finalmente se ha aprobado este último ha podido decir, no sin razón, que el mismo «*viene a refundir los dos documentos aportados a la Comisión Ejecutiva por los miembros de ésta*».

Con este importante respaldo, las citadas «*Propuestas iniciales*» mantienen la indicación de las ocho grandes áreas ya mencionadas en el borrador de noviembre de 2000 (urbanismo, educación, sanidad, servicios sociales, consumo, cultura, medio ambiente y deporte) sobre las cuales se considera que será preciso actuar a efectos de llenar de contenido el Pacto Local. Pero, acto seguido, el documento advierte que, para ser eficaces en este terreno, es conveniente que la negociación de las mismas se aborde de forma fraccionada. En consecuencia, proponen que en esta «*primera fase*» todos los esfuerzos se concentren en tres contenidos muy concretos: a) financiación municipal, b) educación, y c) urbanismo.

En relación con la *financiación municipal*, la propuesta del citado documento consiste en crear un Fondo no finalista (sobre la condición *no finalista* de dicho Fondo se insistió mucho durante los debates de la Comisión), el cual habrá de nutrirse con: (I) la participación de los municipios en los tributos de la Comunidad Autónoma, partida que deberá quedar fijada en el mismo porcentaje que representa la participación municipal en los tributos del Estado: en torno al 5% para el año 2001; y (II) el 15% de los ingresos de la Comunidad por el IRPF, sumados los que recibe en concepto de tarifa autonómica y los que le llegan como participación en el IRPF del Estado.

Este Fondo debe desdoblarse, a su vez, en un Fondo de Solidaridad, dotado con el 20% de sus recursos, y un Fondo Directo, dotado con el 80% restante.

En punto a *educación*, sus propuestas son: (I) asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias residuales de los municipios en el mantenimiento y conservación de centros; (II) transferencia a los ayuntamientos de la mayoría de las competencias de educación no reglada, junto con los fondos para financiarla; y (III) incremento de la financiación finalista destinada a Educación Infantil prestada por los ayuntamientos.

En fin, por lo que respecta a *urbanismo*, el documento propone: (I) la supresión del control sobre las decisiones municipales en cuanto no afecten a cuestiones de legalidad o de ordenación supramunicipal; y (II) el establecimiento de plazos claros y precisos para la utilización de los mecanismos de control por parte de la Comunidad Autónoma.

El documento que así compendiamos ha sido trasladado al Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia en la reunión que los miembros de la Comisión Ejecutiva de la F.M.R.M. mantuvieron con dicha autoridad el 21 de junio de 2001. En este momento, además, están pendientes reuniones con los Consejeros de Presidencia, de Educación y de Economía y Hacienda, a fin de seguir dando pasos adelante en la especificación del Pacto Local sobre la planta fijada por el mencionado documento.

Con posterioridad a este encuentro, y dentro del amplio paquete de mociones que habitualmente se aprueban como consecuencia del Debate sobre el estado de la Región, la Asamblea Regional ha adoptado el 7 de septiembre una Resolución por la que insta al Consejo de Gobierno a que constituya en el seno del Consejo Regional de Cooperación Local una Comisión encargada de encontrar un acuerdo político entre Ayuntamientos y Comunidad Autónoma sobre las líneas fundamentales del futuro Pacto Local. Su texto –cuyo tenor literal puede consultarse en la ficha de datos institucionales que sigue a estas páginas– es algo confuso, pero permite abrir conjeturas en torno a si finalmente acabará siendo éste el órgano en el que vaya a llevarse a cabo la futura negociación entre Ayuntamientos y Comunidad.

*Comarcas. El Ministerio de Administraciones Públicas  
y la provincialidad de Cartagena*

En el marco de las cuestiones relacionadas con la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia, debemos dejar constancia, asimismo, del *impasse* en que parece encontrarse en estos momentos la elaboración del Proyecto de Ley de Comarcalización de la Región de Murcia. La prensa regional (vid. «*La Verdad*» de 11 de mayo de 2001) ha señalado –sin desmentido de nadie– la existencia de dificultades entre la Administración regional y el equipo de profesores universitarios o expertos al que se encargó en su día la tarea de realizar los oportunos estudios preliminares. No obstante, no parece que una causa tan puntual y en cierto modo segunda deba paralizar, por sí sola, la realización de un proyecto normativo que tan fundamentalmente hace a la organización territorial de la Comunidad.

Entre tanto, el Partido Cantonal ha recibido la respuesta del Ministerio de Administraciones Públicas a su solicitud sobre la creación de la provincia de Cartagena. El requerimiento inicial lo dirigió el Partido Cantonal al Congreso de los Diputados, cuya Comisión de Peticiones acordó en diciembre del año 2000 remitirla al Gobierno y a los Grupos parlamentarios de la Cámara por si alguno de ellos estimaba oportuno utilizar al respecto su iniciativa legislativa. Ahora el Gobierno ha remitido al Congreso su contestación, elaborada por el Ministerio de Administraciones Públicas, y la Cámara la ha trasladado, a su vez, el 24 de julio al Partido Cantonal. Como quiera que dicha respuesta está fundada en Derecho, tiene interés conocer su contenido. Según ello, el criterio del Ministerio de Administraciones Públicas (sin perjuicio de reconocer la profusión de datos y de información con la que los solicitantes respaldan su petición en torno a la provincialidad de Cartagena) es que el escrito inicial en que tal cosa se solicita desatiende la que es cuestión principal a resolver, esto es, la posibilidad o imposibilidad constitucional de alcanzar dicho resultado. Para el Ministerio, esa posibilidad ha de ser estudiada a la luz del art. 141.1 de la CE, cuya fórmula «*cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales*», si se la interpreta en sus justos y estrictos términos, supone que nuestra Constitución tan sólo contempla y permite la alteración de los límites provinciales, pero no «*una modificación más profunda del mapa provincial, como la que entrañaría la creación o supresión de provincias*», resultado éste que requeriría una «*interpretación extensiva y forzada*» que nuestra Carta fundamental no ampara. En consecuencia –concluye el Gobierno a través del dictamen del Ministerio de Administraciones Públicas– «*el iter constituyente lleva a la conclusión de la inalterabilidad del mapa provincial, cuya modificación queda centrada exclusivamente en la alteración de los límites de las provincias (enclaves, alteraciones de municipios limítrofes entre provincias), confirmando la interpretación del art.141.1, inciso final, en sus justos términos y rechazando la interpretación extensiva*». Es, en definitiva, una opinión que, por el respaldo oficial que supone, se la comparte o no, debe hacerse constar aquí.

## Transferencias y financiación

### *Transferencias*

A lo largo del año 2001 se han producido diversos traspasos de funciones y servicios. A ellos hay que sumar la ampliación de otros traspasos realizados en años anteriores, todos ellos, como es lógico, eclipsados por la superior importancia de las transferencias finalmente producidas en materia de sanidad.

En concreto, la Comisión Mixta de Transferencias dejó acordado en su reunión de 10 de abril un paquete de dos nuevos traspasos a los que añadió –según acabamos de decir– la ampliación de otros dos. El Consejo de Ministros de 11 de mayo convirtió, por su parte, esos acuerdos en los Reales Decretos 509 a 512/2001, de dicha fecha. Yendo al contenido de dichas normas, el Real Decreto 510/2001 ha traspasado a la Comunidad Autónoma de Murcia funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos, competencia ésta que tiene reconocida desde hace años por el art. 12.1.7 de su Estatuto. Por el Real Decreto 511/2001 se la han trasladado, asimismo, funciones y servicios hasta ahora gestionados por la Administración del Estado en materia de buceo profesional; en uno y otro caso, por razones obvias, el coste efectivo en que han quedado cifrados ambos traspasos es menor. En fin, el Real Decreto 512/2001 ha extendido el traspaso en materia de enseñanza no universitaria, ya producido en 1999, al personal docente de instituciones penitenciarias, con un coste de algo mas de veinte millones de pesetas. Y el Real Decreto 509/2001 ha ampliado, a su vez, en cien millones de pesetas los medios adscritos al traspaso de funciones y servicios en materia de formación profesional ocupacional que ya realizara otro Real Decreto hace dos años; como claramente especifica el Real Decreto 509/2001, esta ampliación de medios se hace por una sola vez y sin integrarse en el coste efectivo, para financiar inversiones en centros de formación profesional ocupacional.

De todas estas competencias ha dispuesto la Comunidad Autónoma (Decretos 41 a 43/2001, de 31 de mayo) para atribuir las, respectivamente, a las Consejerías de Sanidad y Consumo (legislación sobre productos farmacéuticos), de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (buceo profesional) y de Educación y Universidades (personal docente de instituciones penitenciarias).

Con todo, son las transferencias en materia de sanidad, esto es, el traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a la Comunidad Autónoma de Murcia, las que –igual que ha sucedido en otras nueve Comunidades– han venido a completar un proceso de plenificación del techo competencial asumido que, a estas alturas, está a escasos pasos de cerrarse. En este momento quedan tan solo pendientes, aparte otros flecos menores, el traspaso de las políticas activas de empleo ahora gestionadas por el Inem, para las que al parecer están bastante avanzadas las negociaciones, y el traspaso en materia de Administración de Justicia, para el que, en cambio, no hay todavía siquiera un calendario.

La negociación del traspaso de competencias en materia de sanidad a la Comunidad Autónoma de Murcia, iniciada hacia el mes de marzo, ha pasado

hacia los últimos días de noviembre y primera mitad de diciembre por las mismas conocidas dificultades que a ese proceso negociador puso en todas partes la decisión del Gobierno de vincular el acceso de las Comunidades afectadas al nuevo Sistema de financiación con la aceptación por parte de ellas de las transferencias sanitarias en los términos ofrecidos por la Administración Central, entre los que se incluía la intervención en su financiación de un nuevo impuesto sobre hidrocarburos con dos tramos, uno estatal y otro autonómico, este último precisamente destinado a la cobertura de las nuevas obligaciones sanitarias. La oposición de la Comunidad Autónoma murciana a utilizar dicho recargo ha sido en todo momento frontal. Ello quedó suficientemente claro el 12 de diciembre, cuando el Presidente Valcárcel reiteró en la Asamblea Regional a los Grupos de oposición que «*ni Montoro* –en alusión al Ministro de Hacienda– *ni San Montoro*» le harían aplicar en esta Comunidad dicha medida. Con todo, estas aludidas dificultades finales –de nuevo, como en las otras Comunidades implicadas– fueron decayendo poco a poco al hilo de las sucesivas ofertas del Gobierno, hasta que, finalmente, el 24 de diciembre, al filo de una noche tan singular como ésta, se produjo el acuerdo entre ambas Administraciones, estatal y regional. Ello logrado, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia hizo oficial su aceptación de las transferencias sanitarias en la reunión extraordinaria que convocó al efecto en la primera hora del 26 de diciembre, permitiendo así que por la tarde de ese mismo día se firmara el correspondiente Acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias, para que el Consejo de Ministros pudiera formalizarlo, a su vez, al día siguiente como Real Decreto 1474/2001, de 27 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a la Comunidad Autónoma de Murcia.

Como resultado del proceso anterior, la Comunidad Autónoma de Murcia ha recibido por fin de modo efectivo las competencias en materia de sanidad y las ha atribuido, por Decreto 93/2001, de 28 de diciembre, a la Consejería de Sanidad y Consumo, la cual –dice el art.2– las gestionará «*a través de su ente instrumental Servicio Murciano de Salud, salvo las facultades de inspección que quedan adscritas a dicha Consejería*». El coste de dichas transferencias ha quedado cifrado finalmente en 147.293,1 millones de pesetas, lo que excede con mucho de los 135.000 millones en que la propia Comunidad inicialmente los tasara; el traspaso de personal ha afectado a más de 13.000 trabajadores; y son 6 los hospitales y 224 los centros de salud que ahora pasan a ser responsabilidad directa de la Comunidad Autónoma. En suma, y cotejando las expectativas de partida con los resultados finales, cabe decir que la Región de Murcia ha recibido sus competencias sanitarias en condiciones bastante aceptables, y que ello abre a partir de ahora una etapa nueva para la sanidad murciana. De hecho, el Gobierno regional y la Consejería de Sanidad ya han comenzado a adoptar –o, en su caso, a anunciar– las primeras decisiones consecuencia de este traspaso, desde las de naturaleza puramente orgánica (reestructuración de la Consejería de Sanidad) hasta las de carácter económico (anuncio de medidas para intentar reducir o contener el gasto farmacéutico), pasando por las relacionadas con la propia asistencia sanitaria o con los centros en que la misma se presta (remodelación integral del hospital del Rosell de Cartagena, ampliación de la asistencia bucodental para asegurados de entre seis y quince años, etc.).

Añadamos tan solo que, al parecer, la Comunidad Autónoma de Murcia es la única de entre las diez afectadas que no ha necesitado hacer uso del periodo transitorio de tres meses durante el cual se permite mantener una especie de gestión compartida con la antigua Administración estatal a efectos de facilitar la graduada asunción del servicio por las distintas Comunidades Autónomas. En consecuencia, el Servicio Murciano de Salud ha asumido desde el 1 de enero de 2002, sin interregno alguno, la plena prestación de los servicios sanitarios de esta Comunidad.

### *Financiación*

La posición inicial de la Comunidad Autónoma de Murcia en la negociación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas quedó fijada en el documento que la Consejería de Economía y Hacienda hizo llegar al Ministro de Hacienda en los primeros días de febrero. Las coordenadas fundamentales de dicha posición aparecían ordenadas en torno a dos claros ejes. En primer lugar, y por lo que hace a sus planteamientos generales, el documento se alineaba con el modelo de financiación que concordaran ya en su día varias Comunidades Autónomas, y que después asumiera casi *in integrum* el Gobierno central, lo que, por otra parte, no tiene nada de extraño, ya que desde su primera formulación el Presidente Valcárcel se mostró siempre muy próximo a tales propuestas. En síntesis, ello suponía la defensa de un sistema en el que el grueso de la financiación autonómica debía pivotar en torno a la cesión de una cesta de tributos básicamente compuesta por impuestos especiales ligados al consumo, tal vez socialmente regresivos, pero muy rentables y de fácil recaudación, así como sobre la traslación a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas sobre los tributos cedidos. Al lado de ello, y ya en referencia a sus aspectos más puntuales, la propuesta inicial de Murcia advertía que esta Comunidad haría especial hincapié en determinadas cuestiones muy conectadas con sus particulares intereses. Así, la necesidad de reforzar la importancia de la «población» como criterio desde el que ponderar las cantidades a recibir por cada Comunidad, debiendo pasar su peso del 64% al 95%, lo que guardaba, sin duda, estrecha relación con el hecho de que Murcia sea una de las Comunidades con mayor crecimiento poblacional en los últimos años. También, y por las mismas razones, la conveniencia de que los cálculos se hicieran tomando como referente el último padrón oficialmente aprobado. Además se proponía un mecanismo continuo de actualización estadística de las bases poblacionales en virtud del cual se pudiera recoger el impacto de los procesos extraordinarios de regularización de la población inmigrada. Y, por supuesto, se insistía en la urgencia de constituir un fondo específico o cualquier otro mecanismo que permitiera a las Comunidades Autónomas con una cuota mayor de recepción de inmigrantes hacer frente a los formidables costes que para ellas supone la prestación a esta población inmigrada de los más elementales servicios públicos, entre ellos la educación y la sanidad.

Dado que el curso de la negociación habida entre febrero y julio en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas fue despejando cualquier posible duda en torno a la compatibilidad de tales propuestas

con el modelo de financiación autonómica que la Administración Central tenía en mente, ello facilitó que la Comunidad Autónoma de Murcia se incorporara sin dificultades al Acuerdo de 27 de julio de 2001 por el que el citado Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobaba, con calado de gran «pacto fiscal», el documento en el que se contenía el nuevo Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, después trasladado a norma con rango de ley (lo que no deja de ser una novedad, ya que hasta ahora los acuerdos del Consejo se publicaban en el BOE como tales acuerdos sin tomar forma ni rango de leyes) por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, y sobre todo por la Ley 21/2001, de igual fecha, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Una valoración de lo que este nuevo sistema de financiación supone para la Comunidad Autónoma de Murcia nos llevaría a afirmar que se han atendido buena parte de las reivindicaciones mantenidas por ésta en el seno de la Comisión de Política Fiscal y Financiera. De un lado, la variable poblacional se ha constituido en eje vertebrador del sistema, en torno al cual se articula el reparto de los recursos afectos al mismo, lo que ha revertido en una mejora de la suficiencia financiera regional. De otro lado, se ha potenciado nuestro grado de autonomía a través de impuestos de naturaleza indirecta, consiguiendo así la diversificación de la cesta tributaria autonómica, a la vez que se refuerza el principio de corresponsabilidad fiscal, tan necesario en un contexto de estabilidad presupuestaria, cuyo cumplimiento se ve favorecido con un sistema estable como el aprobado. Por último, se han reforzado los mecanismos de solidaridad orientados al fenómeno migratorio, a través de asignaciones de nivelación y del Fondo de Cohesión Sanitaria.

### **Instituciones. La administración regional**

A) En diciembre de este año, el Consejo Técnico Consultivo creado por el Decreto 77/1996 para reformar la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, ha concluido por fin sus trabajos. Fruto de los debates habidos en su seno, el citado Consejo Técnico ha venido a recomendar, con lógica difícilmente negable, la superior conveniencia de distribuir la materia normada por la todavía hoy vigente Ley 1/1988 en dos cuerpos legales distintos, uno encargado de regular los aspectos más *políticos* de dicha Ley, esto es, los relacionados con la organización institucional básica de la Comunidad, y otro destinado a regir cuanto tiene que ver con la Administración autonómica y con los principios fundamentales de su estructura y funcionamiento. En consecuencia, su dictamen va acompañado del borrador de dos Anteproyectos de Ley, un Anteproyecto de Ley del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno y otro Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Regional.

Como quiera que ambos textos se encuentran todavía en proceso de adopción por el Consejo de Gobierno y posterior elaboración y aprobación por la Asamblea Regional, debe quedar para el informe del próximo año el análisis detallado

de su contenido. Valga decir aquí tan solo que, según el borrador de la futura Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno, ésta se ocupará en su día de adecuar su régimen a la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada en 1998, pero también de incorporar a la regulación de tales instituciones algunas novedades interesantes, como, por ejemplo, la atribución al Presidente de la capacidad de modificar la denominación, número y competencia de las Consejerías en cualquier momento de su mandato y no tan sólo al principio del mismo como ahora sucede, donde –pasada esa primera oportunidad– dicha facultad está atribuida al Consejo de Gobierno; o el intento de reforzar al máximo los órganos de apoyo del Presidente (Secretaría General de la Presidencia, con rango de Consejero para su titular; Gabinete del Presidente), antes ya contemplados por la ley pero ahora intencionadamente fortalecidos; o, por no extendernos más, la previsión de un novedoso régimen de sustituciones y suplencias al Presidente en el que se incluye la figura de un Presidente interino cuya habilitación pasa a depender de la Asamblea Regional en una especie de investidura indirecta de la confianza parlamentaria, a la que sigue –eso sí– una preocupante exención de responsabilidad ante el Parlamento.

Por su parte, el segundo de esos textos, el Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Regional reproduce para el ámbito autonómico una estructura, y aun una filosofía de fondo, bastante similares a las que en su día desplegará para el Estado la LOFAGE.

B) A lo largo del año 2001 la Ponencia encargada de elaborar la reforma del Reglamento de la Asamblea Regional ha seguido llevando a cabo su tarea. Las mayores dificultades para concluir dicho encargo han estado relacionadas al parecer, una vez más, con la complicada determinación de los asuntos a incluir en el orden del día de las sesiones, con la preguntas a contestar en el Pleno por el Presidente y, en general, con las cuestiones concernientes a la ordenación de los trabajos de la Asamblea.

Por su relevancia para el Derecho parlamentario, y en particular para la correcta interpretación del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, tiene sentido mencionar aquí la STC 107/2001, recaída en el recurso de amparo núm. 3353/1998 promovido en su día por el Portavoz del Grupo Izquierda Unida-Los Verdes de la Asamblea Regional de Murcia contra el acuerdo de la Mesa por el que ésta le denegó la admisión a trámite de una pregunta sobre la implantación de la ESO en la Comunidad Autónoma. Adujo en aquel momento la Mesa como fundamento de su decisión que, al no haber asumido todavía la Región de Murcia las transferencias en materia de educación, la pregunta excedía el ámbito de las competencias de la Comunidad y, en consecuencia, versaba sobre materia en la que la Asamblea no estaba habilitada para controlar al Consejo de Gobierno. La STC 107/2001, en cambio, ha desautorizado esa opinión y ha otorgado el amparo al recurrente al considerar, con muy buen criterio, que no procede en absoluto confundir lo que debemos entender por «*competencias de la Asamblea*» (concepto al que se refiere el art.31.3º del Reglamento de la Cámara como límite a la admisión de escritos por su Mesa) con el concepto «*competencias de la Comunidad Autónoma*». Y ello porque, aunque al romperse dicha simetría pudiera generarse la apariencia de que con ello se está posibilitando que

el Gobierno tenga que responder sobre cuestiones para las cuales aún no tiene título y de las cuales por tanto no puede ser responsable, es más cierto que el ámbito de asuntos en los que existe un «*interés propio de la Región*» y de los que, en consecuencia, cabe decir que no son ajenos a la acción del Consejo de Gobierno (ejercible incluso sobre quienes tengan que resolver) es más amplio que el de las propias competencias. Siempre, pues, que la función de control a cubrir por el Parlamento sobre el Gobierno se mueva dentro de este radio, la misma no habrá rebasado su legítima frontera.

C) En relación con el diseño de la Administración Regional, durante el año 2001 se han seguido dictando varios Decretos por los que se fija la estructura orgánica de diferentes Consejerías, todos ellos consecuencia aún de la reorganización de la Administración autonómica que en su día acometieran el Decreto 30/2000 y, a su seguido, los distintos Decretos de modificación de cada concreto Departamento. Son esas normas el Decreto 8/2001, de 26 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, el Decreto 9/2001, de igual fecha, relativo a la Consejería de Tecnologías, Industria y Comercio, el Decreto 14/2001, de 9 de febrero, que concreta esa estructura para la Consejería de Turismo y Cultura, el Decreto 21/2001, de 9 de marzo, que hace lo mismo para la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, el Decreto 33/2001, de 27 de abril, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, y el Decreto 53/2001, de 15 de junio, que cierra esta serie fijando dicha estructura para la Consejería de Presidencia. Añadamos tan solo que, de llevarse a cabo, como parece seguro, la remodelación del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional que, al parecer, tiene en proyecto el Presidente de la Comunidad, alguno de estos Decretos habrán quedado obsoletos antes de que este informe se publique.

## Actividad normativa

### Leyes

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el año 2001 se ha situado en unos índices cuantitativos muy similares a los de años anteriores. Se han aprobado o publicado, en concreto, diez normas con fuerza de ley (ocho leyes y dos Decretos Legislativos), lo cual viene a corroborar una tendencia consolidada a lo largo de los años de andadura de la autonomía murciana: el moderado uso de la potestad legislativa, en abierto contraste con la rica producción legislativa del Estado, aunque, eso sí, en consonancia con lo que ocurre en otras muchas Comunidades Autónomas, especialmente las uniprovinciales.

Las normas legales aprobadas tienen, como es lógico, un contenido muy diverso. No obstante, a efectos de realizar un examen de carácter genérico y de conjunto, es posible clasificarlas en los cuatro grupos que se enumeran a continuación.

Un primer grupo de disposiciones legislativas está constituido por todas aquellas que tienen carácter financiero. Son tres, la primera de las cuales es la Ley 4/2001, de 29 de noviembre, de Suplemento de Crédito, por importe de 1.017.702.758 ptas. (6.116.516,76 euros), para financiar gastos de las Consejerías de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, de Educación y Universidades, y de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; y de autorización de endeudamiento a la Empresa Pública Regional Murcia Cultural, S.A. Las otras dos son la Ley 8/2001, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el Ejercicio 2002; y la Ley 7/2001, de 20 diciembre, de Medidas Fiscales en Materia de Tributos Cedidos y Tasas Regionales.

Esta última Ley, conocida coloquialmente como «Ley de Acompañamiento» de la Ley de Presupuestos, recoge distintas medidas que no cuentan con la habilitación constitucional o estatutaria necesaria para su modificación mediante ley de presupuestos, si bien son complementarias, en líneas generales –y en todo caso, en mayor grado que otros años–, de las disposiciones de política económica previstas en la misma. La Ley introduce determinadas modificaciones en diversas leyes fiscales (Ley de Hacienda, Ley de Tasas y Leyes de Acompañamiento de los dos últimos años) y adopta varias decisiones de interés en el ámbito financiero como, por ejemplo, declarar la vigencia para el año 2002 de las deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, reguladas en el artículo 1 de la Ley 7/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias y en Materia de Juego, Apuestas y Función Pública.

En un segundo bloque se ubican aquellas leyes que contienen un acto singular por el que se crea determinado colegio profesional, y que se apoyan en el artículo 3 de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, que exige que la constitución de estas corporaciones de Derecho Público y la consiguiente atribución del régimen y organización colegial se haga por ley de la Asamblea Regional. Se trata de la Ley 2/2001, de 2 julio, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Región de Murcia, y de la Ley 6/2001, de 17 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de la Región de Murcia (publicada en el Boletín Oficial de 12 de enero de 2002).

El tercer grupo está integrado por aquellas disposiciones legales que tienen carácter administrativo u organizativo, es decir, que se ocupan en cierto modo de disciplinar aspectos internos de la Administración regional. Nos encontramos aquí con cuatro normas: dos leyes emanadas de la Asamblea Regional y dos Decretos Legislativos dictados por el Consejo de Gobierno.

En cuanto a las leyes, hay una que tiene muy escasa importancia, pues se limita a modificar muy levemente una Ley anterior. Se trata de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de modificación de la Ley 1/2000, de 27 de junio, de creación del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia. La otra Ley, la 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, tiene, como es natural, una relevancia mucho mayor, y ello no solo por el elevado número de trabajadores empleados por el Servicio Murciano de Salud o el carácter estratégico que tienen los servicios sanitarios en toda sociedad desarrollada, sino también por el grave problema de inestabilidad laboral que se viene padeciendo

desde hace años en la Administración sanitaria y que la Ley aprobada trata de solucionar con la articulación de un polémico sistema extraordinario de acceso al empleo fijo.

Por lo que hace a los Decretos Legislativos dictados por el Ejecutivo regional (Decreto Legislativo 1/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Pública de la Región de Murcia; y Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia), lo más destacable de los mismos es su propia existencia. Decimos esto, en primer lugar, porque la figura del Decreto Legislativo ha sido escasamente empleada hasta la fecha por la Comunidad Autónoma de Murcia, y en segundo lugar, porque la aprobación de estos dos Decretos Legislativos era un asunto pendiente para el Gobierno regional desde hace varios años. En el caso del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública la habilitación parlamentaria inicial data de 1997 y en el del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración regional de 1998. En ambos casos la Asamblea Regional, en donde el Partido Popular goza de una cómoda mayoría absoluta desde hace años, reiteró en varias ocasiones sin mayores problemas, aunque con las lógicas protestas de la oposición, la concesión de la pertinente delegación legislativa, cuyo uso se hace ahora por fin.

En fin, el último grupo es el de las disposiciones legales que establecen la regulación de un concreto sector de la vida social. Sólo una ley se incluye en este apartado, aunque su relevancia es extraordinaria; se podría decir, sin exageración, que es una de las más importantes aprobadas por la Comunidad Autónoma en los casi veinte años de autonomía. Esa ley es la 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, que se ocupa de regular los más diversos aspectos relativos a la ordenación del territorio y la actividad urbanística en la Región de Murcia, una vez que ha quedado clarificado el ámbito de actuación regional en la materia tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

La Ley del Suelo aprobada tiene aspectos sumamente positivos, reconocidos como tales por la práctica totalidad de los especialistas. Por ejemplo, su propia finalidad, ya que permite recoger en un solo texto normativo la regulación de todo lo relativo a ordenación del territorio y urbanismo, o la preferencia que su texto otorga a la iniciativa privada en la gestión urbanística o, en fin, la creación de útiles sistemas complementarios de ordenación del territorio como el Sistema Territorial de referencia, el cual hará posible disponer de la información global y sectorial necesaria para la mejor toma de decisiones en los correspondientes instrumentos de ordenación, y el Estudio de Impacto Territorial, que habrá de acompañar a los instrumentos de ordenación y planeamiento que la Ley señala y que, junto con el Estudio de Impacto Ambiental, valorará, de forma objetiva, la incidencia que sobre la población, la situación económica, el medio ambiente y las infraestructuras genera el instrumento al que acompaña.

No obstante, también existen en la Ley aspectos sumamente discutibles, cuestionados por algunos sectores: la atribución a la Comunidad Autónoma de la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Municipal, la regu-

lación específica que se hace del régimen urbanístico en la Huerta Tradicional, la determinación de algunos supuestos de actuación subsidiaria y de actuación directa de la Comunidad Autónoma, el régimen transitorio que se establece y, sobre todo, la asimilación que hace la ley entre los límites de los *Espacios Naturales* protegidos por la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia y los de los *Lugares de Importancia Comunitaria* a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, asimilación que ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, como se expone en otro lugar de este Informe.

### *Reglamentos*

Este año se repite también una nota habitual en el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Comunidad Autónoma de Murcia: un alto porcentaje de los decretos aprobados tienen carácter interno o autoorganizativo, pues hacen referencia a la propia organización y funcionamiento de la Administración regional. En este terreno se sitúan aquellos decretos que se dedican a modificar la estructura orgánica de diversas Consejerías, y que han sido estudiados en otro lugar de este Informe, los que crean o regulan comisiones administrativas y consejos consultivos o asesores (Comisión Regional para la Seguridad Alimentaria, Consejo Asesor Regional de Cultura, Consejo Técnico Consultivo de Sistemas de Información Sanitaria y Comisión de Coordinación de Política Territorial) y el que regula la contratación centralizada de bienes, servicios y suministros por parte de las diversas Consejerías y Organismos Autónomos de la Administración Regional.

Fuera de este ámbito interno y dejando de lado ahora los Decretos relativos a la aceptación de determinadas funciones y servicios traspasados por el Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia, por haber sido tratados en otro lugar, interesa destacar que la actividad reglamentaria más relevante se ha centrado en cuatro ámbitos materiales. En primer lugar, el campo agrícola-alimentario con el Decreto 67/2001, de 21 de septiembre de 2001, por el que se crea la marca de garantía para productos agrarios y alimentarios y se aprueba su reglamento de uso, y el Decreto 75/2001, de 26 de octubre, por el que se desarrollan, para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, las normas de aplicación del Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, que regula el Potencial de Producción Vitícola. En segundo lugar, el terreno deportivo, con la aprobación del Decreto 69/2001, de 28 de septiembre de 2001, por el que se regulan las Actividades Subacuáticas Deportivas de la Región de Murcia y el Decreto 71/2001, de 11 de octubre, que aprueba el Reglamento Regulador del Comité de Disciplina Deportiva de la Región de Murcia. En tercer lugar destaca el ámbito sanitario-social, en el que se han dictado el Decreto 17/2001, de 16 de febrero, por el que se regulan los procedimientos de autorización de apertura, traslado, modificación, cierre y transmisión de las oficinas de farmacia, y el Decreto 54/2001, de 15 de junio, de autorizaciones, organización y funcionamiento del registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Región de Murcia y de la Ins-

pección. El cuarto y último terreno que resalta en el ejercicio de la potestad reglamentaria es el de la edificación con la aprobación del importante Decreto 80/2001, de 2 de noviembre de 2001, por el que se regula el Libro del Edificio en la Región de Murcia.

## Relaciones de colaboración y de conflicto

### *Convenios*

La celebración de convenios, como manifestación más frecuente de las relaciones de colaboración entre esta Comunidad Autónoma y el Estado (ya que con otras Comunidades Autónomas no ha habido actividad), se ha mantenido este año en unos niveles moderados, tal vez cuantitativamente más bajos que en otras ocasiones. Destaquemos, en concreto, el convenio de colaboración suscrito el 28 de julio por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente, el Ente Público Puertos del Estado y el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento, para la realización de trabajos tendentes a la regeneración y adecuación ambiental de la Bahía de Portman. También, el convenio firmado el 10 de septiembre entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Sanidad relativo al Plan Nacional sobre drogas. Y, por supuesto, la prórroga, mediante protocolo adicional, de determinados convenios suscritos en años anteriores entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Murcia, todos ellos (acuerdos sobre discapacitados, atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados, voluntariado, etc) con un alto sentido social. A los anteriores tal vez fuera procedente añadir –porque afecta a una cuestión que tiene bastante sensibilizada a la opinión pública– el Acuerdo alcanzado este año entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma para la supresión de pasos a nivel en el ámbito territorial de la Comunidad.

### *Conflictividad no jurisdiccional*

Los dos contenciosos fundamentales que Murcia tenía abiertos con otras Comunidades Autónomas en el terreno de aquellas políticas que corresponde arbitrar y decidir al Estado, esto es, la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y la fijación de un trazado final para el tren de alta velocidad (AVE) llamado a unir Madrid con Levante, han quedado resueltos en el año que ahora concluye.

Por lo que hace a la decisión sobre el trazado del AVE, esa solución se alcanzó en la reunión celebrada precisamente en Murcia el 8 de enero a la que concurrieron, previa invitación del Presidente Valcárcel, los Presidentes de las cuatro Comunidades Autónomas afectadas, Madrid, Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha, junto al Ministro de Fomento. Este encuentro, al que se llegó ya con las conversaciones muy avanzadas, concluyó con el asentimiento de todos los participantes a un trazado definitivo. Según dicho trazado, el tren de alta velocidad

llegará a Murcia a través de Novelda, con una derivación a Cartagena y una prolongación hacia Almería que, a los efectos que interesan de la Comunidad Autónoma murciana, incluirá a la ciudad de Lorca. Ello significa la renuncia de la Comunidad Autónoma de Murcia al llamado «trazado sur», trazado que siempre defendió por ser el más adecuado a sus intereses, ya que hubiera supuesto la llegada directa del AVE a Murcia desde Albacete por Cieza, pero que no era precisamente la opción más realista. A cambio, la Comunidad ha logrado que el AVE llegue hasta Cartagena y Lorca, lo que no es en absoluto una compensación menor.

La aprobación del Plan Hidrológico Nacional se produjo, a su vez, por Ley 10/2001, de 5 de julio. En su elaboración parlamentaria, la posición más incómoda correspondió a los diputados murcianos del Grupo socialista, puestos por la dirección de su partido en la difícil tesitura de tener que optar entre votar contra un Plan cuyas ventajas para la Comunidad Autónoma de Murcia eran bien visibles (más aún, de tener que defender un plan alternativo pergeñado por el PSOE sobre la base de desalar el agua del mar y de explotar otros recursos, que apenas les convencía) o, en caso contrario, de romper la disciplina de voto de su propia formación. Llegado el Pleno del Congreso de 26 de abril, dos de los diputados socialistas por la circunscripción de Murcia optaron por no asistir a la sesión (lo que les supuso una multa impuesta por su Grupo) y el tercero votó en contra del Plan Hidrológico respaldado por el Gobierno.

Cuestiones de partido al margen, el Plan ha sido finalmente aprobado y en este momento sólo pende su ejecución. En ella no cabe decir que el conflicto con otras Comunidades Autónomas –sobre todo, con Aragón– haya dejado de existir, pero su planteamiento, a partir de ahora y por razones obvias, ha pasado a ser muy otro. Aragón ha persistido en su política más o menos espectacular (inclinada a la celebración de manifestaciones masivas en Madrid y aun en Bruselas; abierta incluso a hablar de «comando antitrasvase» para referirse al grupo de funcionarios y expertos encargado de estudiar todas las medidas legales que permitan detener la ejecución del proyecto...) al tiempo que ha hecho uso de su legítimo derecho a impugnar ante el Tribunal Constitucional la constitucionalidad de la Ley 10/2001. La Comunidad Autónoma de Murcia, por su parte, ha preferido confiar la defensa de sus intereses a una actuación mucho más callada. Una muestra de ello sería, por ejemplo, la actividad desplegada por el presidente Valcárcel dentro de su propio partido y en Bruselas para evitar el boicot a la financiación europea del trasvase del Ebro intentado por otros, boicot que ha quedado desautorizado por ahora, toda vez que el propio Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, declaró el 6 de noviembre su apoyo inequívoco al Plan Hidrológico.

Dentro también de la llamada «guerra del agua», ha habido asimismo algún movimiento relacionado con el Real Decreto 1664/1998, de aprobación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo. Pero como las actuaciones ahí producidas han acabado teniendo constancia procesal, dejamos su mención –bien que ésta deba ser muy escueta– para el epígrafe siguiente.

### *Conflictividad jurisdiccional*

A) El año 2001 sí ha conocido la impugnación de una Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia por las instituciones del Estado. Sin embargo, esa impugnación sólo en apariencia expresa la existencia de un efectivo conflicto entre ambos órdenes de autoridades. Más bien, lo que muestra es la necesidad de utilizar la legitimación activa de los diputados o senadores de su propio partido en la que se siguen encontrando –por imperativo del art.162.1,a de la CE– las minorías de los Parlamentos autonómicos cada vez que quieren actuar procesalmente frente a una ley aprobada por su respectivo Parlamento, carentes como están ellas mismas de dicha legitimidad. Desde esta perspectiva, por tanto, es claro que estamos ante un estricto recurso sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley impulsado –aunque no planteado formalmente– por la minoría parlamentaria que intervino en su elaboración, y sólo de manera muy relativa ante un recurso de inconstitucionalidad de alcance conflictual.

En el caso que nos ocupa, han sido más de cincuenta diputados, todos ellos miembros del Grupo parlamentario socialista del Congreso, los que –instados a ello por la minoría socialista en la Asamblea Regional murciana– han planteado el 25 de julio ante el Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Dicha disposición adicional establece que *«los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000»*.

En el criterio de los demandantes, este precepto es inconstitucional por tres razones fundamentales:

En primer lugar, por infringir el art. 9.3 de la CE que establece el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ahí incluida la interdicción del ejercicio arbitrario de sus potestades por el legislador. En el caso de la norma aquí cuestionada, ese ejercicio arbitrario habría existido dado que el citado precepto tuvo su origen en una enmienda de adición presentada en la fase terminal del procedimiento legislativo, sin que por tanto le acompañase más que una justificación sucinta e insuficiente, inadecuada al asunto de que se trataba; dicho de otra manera, el mismo no habría traído causa de un estudio previo y concienzudo realizado por el Gobierno y por los Departamentos técnicos de la Administración Regional, sino de una iniciativa introducida de improviso y cuando iba a concluir el procedimiento de adopción parlamentaria, lo que evidencia la ausencia de razón suficiente y, en consecuencia, la arbitrariedad de dicha medida. Además de ello, y con un mayor peso argumental sin duda, esa arbitrariedad existiría –segunda línea argumental que pone en juego la demanda– porque la disposición recurrida realiza una equiparación caprichosa e injustificada, esto es, exenta de toda razón, de dos categorías absolutamente distintas por su formato y por la finalidad que persiguen cual son los «espacios naturales protegidos» y los «lugares de importancia comunitaria» (LICs), figura

esta última introducida por la Directiva europea 92/43, de 21 de mayo, a efectos de posibilitar una política medioambiental de carácter sectorial –y no tanto integral, como sucede con los «espacios naturales protegidos»– en el marco de la Unión Europea. La disposición adicional octava de la Ley 1/2001, de la Región de Murcia, ha desconocido esa diferente lógica y ha provocado, en consecuencia, una confusión arbitraria e interesada entre los límites de unos y otros espacios.

En segundo lugar, los demandantes estiman que esta norma lesiona asimismo el principio constitucional de seguridad jurídica también consagrado por el art. 9.3 de la CE. Ello, por la radical situación de incertidumbre en la que –al complicarlo– deja el régimen aplicable a una buena parte del territorio murciano de interés ecológico. Pero sobre todo porque la remisión que tal precepto realiza de los límites de los «espacios naturales protegidos» a los que sean límites de los «lugares de importancia comunitaria» se está haciendo al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de 28 de julio de 2000, el cual, sorprendentemente, no es un acto firme y acabado sino tan sólo una propuesta hecha en su día por esta Comunidad a la Comisión Europea a efectos de instar la integración de tales lugares en la Red Natura 2000, sobre la que la citada Comisión tendrá todavía que decidir.

En fin, la disposición adicional octava de la Ley del Suelo de la Región de Murcia sería, por último, contraria al art. 45 de la CE porque, sin poder entrar ahora en mayores consideraciones, la decisión arbitraria que contiene estaría abocada a actuar la desprotección automática de cerca de 11.000 hectáreas de terreno (Carrascoy, El Valle, Barranco de Gebas, Ajauque-Rambla Salada, Saladares del Guadalentín, Arenales de San Pedro, Cabo Cope, etc, total o parcialmente afectados) hasta ahora integradas en la red básica regional de espacios protegidos y a partir de ahora entregadas –dicen los autores de la demanda– *«al proceso de transformación urbanística»*.

La demanda ha sido admitida a trámite por el Tribunal Constitucional en providencia de 16 de octubre que, sin embargo, declara no haber lugar a la suspensión cautelar de la cuestionada disposición octava de la Ley 1/2001 solicitada por los recurrentes al amparo de los arts. 161.2 de la CE y 30 de la LOTC.

En el proceso se han personado para defender la constitucionalidad de la ley tanto la Asamblea Regional como el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia representados por sus respectivos servicios jurídicos. Ambos intentan probar que el hecho de que la norma tenga su origen en una enmienda no afecta a su legitimidad, salvo que se quiera vaciar de todo sentido el derecho de enmienda de los parlamentarios, que la decisión no lesiona la seguridad jurídica dado que sí existe en ella un margen suficiente de concreción, y que la misma no produce desprotección medioambiental de espacios realmente protegibles.

B) En otro orden de cosas, dejemos constancia aquí de que la Comunidad Autónoma de Murcia –en trámite de alegaciones y con fecha de 27 de diciembre de 2001– ha decidido hacer suyos los argumentos formulados en el recurso núm. 396/1999 por el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura contra determinados preceptos del Real Decreto 1664/1998, de aprobación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo, recurso del que conoce en este momento la

Sala tercera, Sección tercera, de lo contencioso administrativo, del Tribunal Supremo.

### **Unión Europea**

El Presidente Valcárcel es, desde el 19 de septiembre de 2001, vicepresidente del grupo popular europeo del Comité de las Regiones, en el que, por otra parte, la Comunidad Autónoma de Murcia ha seguido manteniendo durante este año una presencia muy activa.

Hasta el mes de junio ha correspondido además al Presidente Valcárcel la Presidencia de la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas.

Murcia es, en fin, la región que pilota el Grupo Intercomisiones sobre Medioambiente de la CRPM, constituida el 26 de junio en Bruselas con el respaldo del Parlamento y de la Comisión Europea, y al que se han adherido numerosas regiones de Italia, Francia, Suecia y España.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos al 1-1-2001:

*Grupo parlamentario popular: 26*

*Grupo parlamentario socialista: 18*

*Grupo parlamentario Mixto (IU): 1*

Composición por Grupos al 31-12-2001: la misma

### Estructura del Gobierno

Entre el 1-1-2001 y el 31-12-2001:

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

Aunque al cierre de este informe está anunciada una remodelación del Consejo de Gobierno, la misma ha quedado aplazada hasta los primeros días del próximo año.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

## Mociones de reprobación

Ninguna

## Debates y Resoluciones más importantes

Debate sobre transferencias a la Comunidad Autónoma en materia de sanidad (*Diario de Sesiones del Pleno. Núm. 113, sesión de 20 de junio de 2001*). El Consejero de Sanidad comparece a petición del Grupo parlamentario mixto, integrado en esta Legislatura por un único diputado de IU, para exponer las bases sobre las que el Consejo de Gobierno ha planteado el traspaso de las competencias en sanidad, así como para informar sobre el desarrollo de las negociaciones. El debate acabó recogiendo el respaldo de todos los Grupos parlamentarios a la posición de la Comunidad Autónoma en dicha negociación.

Debate sobre la epidemia de legionella iniciada en Murcia en el mes de julio (*Diario de Sesiones del Pleno. Núm.117, sesión de 19 de julio de 2001*). Recoge la comparecencia del Consejero de Sanidad, a petición propia, para informar a la Cámara de las medidas adoptadas por el Consejo de Gobierno y, en particular, por su propia Consejería para atajar el que acabó adquiriendo las dimensiones del mayor brote de legionella registrado en el mundo. La oposición solicitó la dimisión del Consejero de Sanidad (IU, también la del Consejero de Medio Ambiente), así como la constitución de una Comisión de investigación, sin que se llegara a ninguno de ambos resultados.

Debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno (*Diario de Sesiones del Pleno. Núm. 118, sesión de 5, 6 y 7 de septiembre de 2001*). Se celebra por imperativo del art. 131 del Reglamento de la Asamblea Regional. El mismo se inició con la exposición a cargo del Presidente de la Comunidad Autónoma de la actividad desarrollada por el Ejecutivo durante los últimos doce meses. A lo largo de su intervención, el Presidente se detuvo de manera especial

en el comportamiento de las grandes magnitudes económicas y en la consideración de las distintas líneas de actuación desplegadas por su Gobierno para dar cumplimiento a las previsiones del Plan Estratégico de Desarrollo de la Región de Murcia a desarrollar durante los años 2000 a 2006. El Plan Hidrológico y el acuerdo logrado sobre el trazado del AVE Madrid-Levante, fueron asimismo objeto de su atención. Las cuestiones de política social y cultural y, sobre todo, el problema de la integración de los inmigrantes en la sociedad murciana completaron el contenido de su discurso. La oposición se centró en subrayar ciertas omisiones advertidas en el discurso del Presidente y en insistir en la necesidad de intensificar el sentido social de ciertas políticas.

Segundo debate sobre la legionella (*Diario de Sesiones del Pleno. Núm. 128, sesión de 24 de octubre de 2001*). Es nueva comparecencia del Consejero de Sanidad para presentar a la Cámara el informe definitivo en relación con dicha epidemia.

Debate monográfico sobre inmigración en la Región de Murcia (*Diario de sesiones del Pleno. Núm. 130, sesión de 31 de octubre de 2001*). El debate se celebra a solicitud del Grupo parlamentario socialista. Interviene en nombre del Gobierno el Consejero de Trabajo y Política Social en su condición de Vicepresidente y como Presidente en funciones. El debate permitió abordar las muy complejas cuestiones que el tema de la emigración plantea en esta Comunidad Autónoma, desde las relacionadas con la conciencia social en torno al mismo hasta las que tienen que ver sus aspectos laborales, sociales o asistenciales, o con las estructuras habilitadas para su atención e integración.

Resolución de 20 de junio de 2001 por la que la Asamblea Regional recaba del Consejo de Gobierno que, una vez asumidas las transferencias en materia de sanidad, y en el plazo de un año, se elabore un nuevo Plan de Salud que establezca los objetivos sanitarios, asigne prioridades reales, adjudique presupuestos para hacerlos efectivos e incorpore la opinión de los ciudadanos a la hora de definir estas prioridades. (*BOARM. núm.85, de 27 de junio*).

Resolución de 20 de junio de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que negocie las transferencias sanitarias garantizando una adecuada financiación, y para que incluya a los representantes políticos de los partidos con representación parlamentaria en la Comisión de Seguimiento Social para la negociación de las transferencias sanitarias a la Región de Murcia. (*BOARM. núm. 85, de 27 de junio*).

Resolución de 20 de junio de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que en la financiación de las nuevas competencias sanitarias a transferir, reclame de la Administración Central que se tenga en cuenta en lo que se refiere a la población, los inmigrantes residentes en la Región de Murcia, la población desplazada, así como que se actualice el censo de población. (*BOARM. núm. 85, de 27 de junio*).

Resolución de 7 de septiembre de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que solicite del Gobierno Central la inmediata realización de las actuaciones previstas en el Plan Hidrológico Nacional, y en particular el Trasvase del Ebro al Segura, acortando en la medida de lo posible el plazo de estudios, proyectos y construcción. (*BOARM. núm. 89 de 11 de septiembre*).

Resolución de 7 de septiembre de 2001 por la que la Asamblea Regional recaba del Consejo de Gobierno que acelere la elaboración del Plan de Innovación de la Región de Murcia, como instrumento para incrementar la competitividad del tejido empresarial regional. (*BOARM. núm.89, de 11 de septiembre*).

Resolución de 7 de septiembre de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que, a la mayor brevedad posible, proceda al desarrollo reglamentario de la Ley de Turismo. (*BOARM. núm. 89, de 11 de septiembre*).

Resolución de 7 de septiembre de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que diseñe el futuro Servicio Murciano de Empleo, integrando en él las políticas activas de empleo en actual proceso de transferencias junto al resto de políticas activas ya transferidas. (*BOARM. núm. 89, de 11 de septiembre*).

Resolución de 7 de septiembre de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que constituya en el seno del Consejo Regional de Cooperación Local una Comisión encargada de buscar un acuerdo político entre Corporaciones Locales y Comunidad Autónoma en torno a las materias sobre las que vaya a aplicarse el proceso de descentralización a favor de los municipios, las condiciones en las que ha de desarrollarse, así como el proceso a seguir y el método más idóneo de atribución de competencias y su financiación dentro del denominado Pacto Local. (*BOARM. núm. 89, de 11 de septiembre*).

Resolución de 7 de septiembre de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que solicite al Gobierno de la Nación la implantación inmediata del Talgo Lorca-Madrid. (*BOARM. núm. 89, de 11 de septiembre*).

Resolución de 31 de octubre de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a poner en marcha el Plan de Integración de Inmigrantes con la mayor celeridad posible. (*BOARM. núm. 97, de 5 de noviembre*).

Resolución de 31 de octubre de 2001 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que a su vez solicite del Gobierno de la Nación el endurecimiento de la normativa de persecución de las organizaciones de tráfico ilegal de mano de obra que extorsionan a los inmigrantes, en particular en la Región de Murcia. (*BOARM. núm. 97, de 5 de noviembre*).

## **Reformas del Reglamento Parlamentario**

Sigue estando en curso la reforma del Reglamento de la Asamblea Regional cuyos trabajos se iniciaron hace ahora dos años.

## **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 116 dictámenes a lo largo del presente año, cifra que marca una clara tendencia al alza sobre las del año anterior: 7 de ellas versan sobre anteproyectos de ley, 0 sobre proyectos de decretos legislativos, 26 sobre proyectos de reglamento, 62 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<sup>a</sup> Razquin Lizarraga*

### Rasgos generales

Tres son las cuestiones más relevantes del año 2001. En primer lugar, desgraciadamente, la continuación del terrorismo; en segundo lugar, la aprobación de la modificación del Amejoramiento del Fuero; y en tercer lugar, la posición del Gobierno de Navarra en minoría en el Parlamento.

La continuidad del terrorismo de ETA nos ha vuelto a traer este año 2001 un nuevo asesinato en Navarra, el del Concejal de UPN en el Ayuntamiento de Leitza, D. José Javier Múgica. Ello ha supuesto además del asesinato de un ciudadano, el asesinato de un representante popular, que mantenía una vida activa en el Ayuntamiento de su localidad. También ha tenido diversas consecuencias tales como la necesidad de garantizar a los representantes políticos el desempeño de su actividad por medio del aseguramiento de su vida a través de escoltas, así como el miedo a la participación en entes públicos representativos con el consiguiente abandono de algunos concejales de su cargo y la dificultad de encontrar personas que participen en la política municipal, especialmente acusada en determinadas zonas de Navarra y respecto de determinados partidos políticos. Dentro de la actividad terrorista han continuado las acciones de la denominada «kale borroka», y las coacciones y amenazas a políticos. A ello se une la incidencia en Navarra del asesinato del Magistrado Don José M<sup>a</sup> Lidón, que ha obligado también a adoptar medidas de protección de los integrantes de la judicatura que prestan sus servicios en la Comunidad Foral. Por otra parte, el 27 de enero de 2001, se celebró la firma de adhesión a la Declaración de apoyo al Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo de 26 de diciembre de 2000, ya suscrita por UPN y PSN, de diversas organizaciones sindicales (UGT, CCOO, CSI-CSIF), empresariales (CEN), Cámara de Comercio, y Federación Navarra de Municipios y Concejales.

La modificación del Amejoramiento del Fuero finalmente ha llegado a puerto, habiéndose integrado en la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo. Esta modificación, no obstante, se reduce al procedimiento de elección del Presidente del Gobierno, principalmente en orden a excluir el procedimiento automático, y a permitir la disolución del Parlamento, disolución limitada al período de la legislatura, es decir, sin abrir una nueva.

La tercera cuestión relevante, la situación política parlamentaria del Gobierno de UPN, ha estado presente durante todo el año 2001, de forma muy significativa, culminando además el año con el rechazo, el día 27 de diciembre, por el Pleno de Parlamento del proyecto de ley foral de presupuestos para el ejercicio de 2002. La secuencia comienza con la ruptura de las relaciones entre UPN y PSN,

del acuerdo que se había producido al inicio de la legislatura y que había permitido una estabilidad política durante el año anterior 2000. Ello motivó, por un lado, el rechazo en el Parlamento a los proyectos de ley foral remitidos por el Gobierno, y, por otro, la constitución de facto de una mayoría parlamentaria que conseguía aprobar sus proposiciones de ley foral en contra del Gobierno, además de la aprobación de numerosas resoluciones con el voto contrario del partido que apoya al Gobierno (por ejemplo, rechazo del Plan Hidrológico Nacional o prestación pública de la píldora post-coital). Cabe resaltar que la gran mayoría de proyectos que ha remitido el Gobierno han sido objeto de diversas enmiendas a la totalidad, incluso algunas de ellas de texto alternativo, que han sido aprobadas en dos ocasiones, así como que el Gobierno se ha visto obligado a retirar proyectos de ley. Por otra parte, el control del Parlamento sobre el Gobierno se ha acrecentado, hasta el punto de llegarse a situaciones de crispación entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria opuesta al mismo. Ejemplos de ello han sido el funcionamiento de la Comisión Especial de Estudio de la EBB, donde, por un lado, se ha producido el abandono de la Comisión por parte de los parlamentarios de UPN y, por otro, la no comparecencia del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación en una fecha marcada por la Comisión con la consiguiente desconocatoria de la sesión de la citada Comisión Especial, así como la negativa de Alcaldes de UPN a comparecer en el Parlamento.

Esta situación la ha intentado recomponer el Presidente del Gobierno a través de dos vías: por un lado intentando un nuevo acercamiento hacia el PSN, lo que no ha sido posible, y, por otro, estableciendo una relación con otro Grupo Parlamentario, el CDN. Mientras el pacto entre UPN y PSN garantizaría al Gobierno la mayoría en el Parlamento, el pacto entre UPN y CDN no garantiza dicha mayoría, dado que la suma de sus escaños alcanza a un total de 25, que es sólo la mitad de la Cámara (de un total de 50 Parlamentarios forales de que se compone). Ello ha ocasionado en algún caso que un proyecto de ley foral, consensuado entre UPN y CDN, viera la luz, pero no ha conseguido en otros su aprobación, como ha ocurrido con el proyecto de ley foral de presupuestos. En la tramitación de éste último el Gobierno consiguió ver derrotadas las enmiendas a la totalidad de la oposición parlamentaria, dado el empate a 25 votos existente, pero también se repitió dicho empate en la votación final del texto del proyecto, con lo que éste quedó igualmente rechazado.

Esta situación de inestabilidad política y gubernamental tampoco tiene una fácil solución, dado que la misma pasaría bien por la disolución de la Cámara, aspecto rechazado por el Presidente del Gobierno, como por el entendimiento con el PSN, aspecto que no se ve posible, sobre todo tras el nuevo pacto del Gobierno de UPN con el CDN. El problema que se abre en el nuevo año 2002 será el de encontrar la llave que permita resolver esta situación de bloqueo parlamentario.

En otro orden de cosas, UPN celebró en febrero su Congreso, con la ratificación como líder del Presidente del Gobierno D. Miguel Sanz y la sustitución prevista del Secretario General de partido que recae ahora en la persona de D. Alberto Catalán, Portavoz Parlamentario de UPN.

En el ámbito judicial, siguen aun coleando los casos relativos a la corrupción en Navarra. Por un lado, el Tribunal Supremo ha condenado al ex-Presidente, Sr.

Urralburu, y al ex-Consejero Sr. Aragón, que han tenido que ingresar en prisión. Además la Audiencia Provincial de Pamplona ha ordenado la apertura del «caso Otano».

En otro plano, la materia relativa al vasceuce ha continuado siendo objeto de polémica, a raíz de la aprobación del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre (publicado en el BON de 5 de enero de 2001), y del desarrollo de este Decreto Foral a través de los Planes de actuación, aprobación de baremos, y fijación de plazas para las que se requiere el conocimiento del vasceuce, aprobados a lo largo de este año 2001, que han sido motivo no sólo de críticas desde las fuerzas políticas, especialmente, de las nacionalistas, sino también objeto de numerosos recursos contencioso-administrativos.

Por el contrario, la polémica respecto del polígono de tiro de Bardenas Reales parece haber concluido toda vez que la Junta de Bardenas Reales ha firmado el correspondiente nuevo Convenio con el Ministerio de Defensa, lo que da continuidad a la utilización por éste de los terrenos del polígono de tiro, y que ha supuesto una importante elevación del importe del canon abonado por el Ministerio.

Finalmente, es necesario referirse a la Resolución de la Comisión Europea de 11 de julio de 2001 sobre las ayudas fiscales del País Vasco y de Navarra, que ha exigido la intervención del Gobierno de Navarra en Bruselas en defensa del Convenio Económico.

### Actividad legislativa

En este año 2001 el Parlamento de Navarra ha aprobado un total de 27 Leyes Forales, es decir, siete más que el año anterior. Sin embargo el dato del número de leyes forales aprobadas es especialmente engañoso este año 2001, por cuanto la mayoría de ellas son leyes de carácter puntual, en algún caso instrumento para obligar al Gobierno a la ejecución o adopción de una determinada medida o en otro de simple modificación de leyes aprobadas poco antes (caso de las leyes de sanidad animal o de regulación del personal de policía). Además en muchos casos la actividad legislativa ha sido fruto tanto del Gobierno como de la oposición parlamentaria que ha visto aprobadas sus proposiciones de ley foral.

Ello ha hecho que la actividad legislativa sea especialmente intensa, toda vez que por un lado se han producido presentaciones de proyectos de ley del Gobierno de Navarra y en contraposición proposiciones de ley foral o enmiendas a la totalidad. En más de un caso el proyecto de ley foral presentado por el Gobierno ha sido sustituido por la proposición presentada por la oposición parlamentaria. Ejemplo de ello es la Ley 17/2001 reguladora del comercio que se ha tramitado y aprobado sobre la base de una enmienda a la totalidad con texto alternativo o la Ley 18/2001 sobre la actividad audiovisual que ha sido fruto de una proposición de ley foral una vez retirado el proyecto remitido por el Gobierno. Ello ha hecho que de un total de 27 leyes forales aprobadas, nueve de ellas lo hayan sido a iniciativa de los Grupos Parlamentarios de la Cámara.

Lo anterior culmina con la imposibilidad por parte del Gobierno de contar con una mayoría parlamentaria que llegue a la cifra de 26 escaños, lo que ha provocado que no se haya aprobado el proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 2002. Además el Gobierno tampoco ha podido ver aprobados sus proyectos en el caso de que requirieran de mayoría absoluta, como ha ocurrido en el caso del relativo a la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Impuestos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2001 a 2003 que habiendo obtenido 25 votos sin embargo no alcanzó la mayoría absoluta necesaria para esta ley, con lo que quedó rechazado.

Por tanto, en este año 2001, se han aprobado pocas leyes de calado, en concreto, cabe destacar solamente cuatro de ellas, aprobadas dos a iniciativa del Gobierno y otras dos a iniciativa de la oposición parlamentaria.

Las dos leyes de mayor relieve son las de origen parlamentario. En primer lugar, la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, producto de una enmienda a la totalidad con texto alternativo. Esta Ley Foral constituye una regulación general del comercio. Sin embargo, cobra en ella especial dedicación la implantación de las grandes superficies comerciales, para lo que se crea un instrumento mixto de ordenación territorial y comercial el Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales. Uno de los elementos de debate de esta Ley Foral es la vinculación que se hace al Gobierno respecto de los informes del Consejo Navarro Asesor de Comercio, dado que el informe de este Consejo es preceptivo y vinculante para el otorgamiento de licencias de grandes superficies. Además se establece que en el Consejo estarán «debidamente» representados los agentes económicos y sociales. Por el Presidente del Gobierno de la Nación se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de esta Ley Foral. Esta materia de comercio ha culminado con la aprobación de la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, de creación de un impuesto sobre las grandes superficies comerciales, fruto también de la iniciativa parlamentaria.

En segundo término, es preciso referirse a la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra que también ha dado lugar a importantes debates parlamentarios, siendo finalmente aprobada como fruto de una proposición de ley foral, una vez que el Gobierno de Navarra se viera obligado a retirar el proyecto de ley foral correspondiente. La cuestión central del debate se hallaba en la creación del Consejo Audiovisual de Navarra y el modelo organizativo y competencial que se iba a atribuir al mismo. La Ley Foral lo configura claramente como una Administración independiente, compuesta por siete miembros, cinco de ellos elegidos por el Parlamento y dos por el Gobierno. La elección de los miembros de origen parlamentario precisa su previa comparecencia ante una Comisión Parlamentaria y su elección requiere una mayoría de dos tercios de votos. Además se otorgan a este Consejo importantes competencias de carácter no sólo asesor sino también decisorio, pero sobre todo se le atribuyen ciertas competencias de informe preceptivo y vinculante (positivo), con lo que se ata sobremanera la acción del Gobierno de Navarra en esta materia. Hay que reseñar que en relación con esta Ley Foral se han iniciado negociaciones en el seno

de la Junta de Cooperación respecto de algunos preceptos de la misma (en concreto, sólo cinco preceptos, ninguno de ellos afectante al Consejo Audiovisual) por entender el Estado que pueden vulnerar sus competencias (el Acuerdo de la Junta de Cooperación de 8 de octubre de 2001 fue publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 12 de octubre de 2001).

La Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo constituye una ley de regulación de esta materia, tan importante para Navarra, dado que se destinan importantes fondos para tales finalidades. Lo más destacable de esta Ley Foral es la articulación de estos fondos a través de la planificación, así como la constitución de un Consejo Asesor con participación de las ONG.

Por su parte, la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte constituye una regulación de esta actividad, dentro de los esquemas habituales de las leyes autonómicas sobre esta materia, sin que haya planteado ningún problema especial.

Cabe asimismo destacar dentro de la actividad legislativa, la aprobación de leyes forales que modifican otras anteriores, a fin de lograr un acuerdo con el Estado y evitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad o provocar su retirada. Ejemplo de ello son la Ley Foral 8/2001 que modifica diversos preceptos de la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades en orden a las denominadas «vacaciones fiscales», lo que ha provocado la retirada por el Estado del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día; y la Ley Foral 9/2001, de 3 de mayo, por la que se modifican determinados artículos de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de Atención Farmacéutica, fruto del Acuerdo alcanzado en el seno de la Junta de Cooperación.

También, dentro de la dinámica general de este año 2001, cabe resaltar la aprobación de leyes forales que tienen como único objeto el control directo del Gobierno, al que se obliga a realizar una determinada acción. El Parlamento utiliza la vía de la ley para que el Gobierno de Navarra se someta al mismo, y por ello las dos leyes forales que se van a relacionar son fruto de sendas proposiciones de ley. Ejemplo paradigmático de ello es la Ley Foral 12/2001, de 24 de mayo, para dar cumplimiento a la Resolución del Parlamento de Navarra de 30 de junio de 2000 sobre atención educativa en la localidad de Castejón, limitada a la voluntad parlamentaria de implantación de la ESO en dicha localidad, y la Ley Foral 13/2001, de 29 de mayo, por la que se regulan los plazos de descalificación voluntaria de viviendas de protección oficial, referida a la aplicación transitoria del anterior plazo de descalificación de este tipo de viviendas.

En un análisis de la actividad legislativa por materias, se aprecia que el mayor número de leyes se dedica, también este año, a la materia financiera y tributaria, siendo en la mayoría de los casos leyes de índole menor que se limitan a modificaciones concretas de otras anteriores. Así pueden recogerse la Ley Foral 2/2001, de 13 de febrero, por la que se modifican parcialmente el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales, y la Ley Foral 8/2001, de 10 de abril, por la que se derogan determinados preceptos de la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades. Por otra parte, la Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo, aprueba las tasas y precios públicos de la Administración Foral y de sus Organismos Autónomos. Por su parte, la Ley Foral 3/2001, de 1 de

marzo, sobre incentivos fiscales a la investigación, al desarrollo científico y tecnológico, y a la innovación y el fomento del empleo, constituye un ejemplo de ley subvencional en sentido amplio puesto que recoge los incentivos fiscales a la inversión. Tal vez la Ley Foral más destacada, sea la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales, por la que se crea este Impuesto específico sobre las grandes superficies comerciales, y que es la única de este grupo que es fruto de una proposición de ley foral. Por otra parte, se han aprobado las Leyes Forales 4/2001, de 6 de marzo, y 24/2001, de 10 de diciembre, de cuentas de Navarra de los ejercicios económicos de 1999 y 2000, lo que permite destacar la importancia que tiene su aprobación prácticamente inmediata y la realización tan cercana del preceptivo informe previo de la Cámara de Comptos sobre estas cuentas.

El segundo grupo viene formado por la materia de agricultura y ganadería. Fundamentalmente, tiene relación con la enfermedad de la EBB o «vacas locas» y en este sentido, por un lado, a propuesta del Gobierno, se aprobó una modificación de la Ley Foral de residuos especiales (Ley Foral 1/2001, de 13 de febrero, de modificación de la Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales) en orden a posibilitar la incineración de estos residuos, así como, mediante una proposición de ley foral, a modificar la Ley Foral de sanidad animal en orden a la prohibición de alimentos derivados de cadáveres o proteínas de origen animal para los animales (Ley Foral 11/2001, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal), que de inmediato hubo de ser corregida (Ley Foral 14/2001, de 20 de junio). Es obligado advertir cómo en un pequeñísimo lapso de tiempo, escasamente un mes, se han aprobado dos modificaciones sobre la misma cuestión. En el ámbito de la agricultura se ha aprobado la Ley Foral 27/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, a fin de modificar la regulación existente en orden a ajustar sus previsiones a la nueva normativa comunitaria.

En similar línea como tercer grupo de materias es preciso referirse a la ordenación del territorio, vivienda y obras públicas, que ha contado con tres leyes forales, casi todas ellas también de modificaciones muy concretas de otras anteriores. Debe señalarse que en esta materia el Gobierno se vio derrotado en sus intentos de regular otros aspectos de incidencia en el urbanismo y la vivienda tales como la delimitación de zonas para tanteo y retracto o el establecimiento de módulos de actuaciones protegibles (éste último proyecto fue retirado). Así se han aprobado dos leyes forales de iniciativa parlamentaria, la Ley Foral 13/2001, de 29 de mayo, que tiende a ejercer un control sobre el Gobierno y a modificar un Decreto Foral en orden a la descalificación de viviendas de protección oficial y la Ley Foral 22/2001, de 27 de noviembre, de modificación del artículo 273 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que pretende regular la enajenación y cesión de los patrimonios públicos de suelo. Por último, se ha aprobado la Ley Foral 21/2001, de 18 de octubre, de construcción, explotación y financiación de la Vía de Gran Capacidad Pamplona-Logroño, lo que ha sido posible dada la abstención del Grupo Parlamentario Socialista, Ley que persigue un sistema de financiación mixto público y privado en orden a la construcción inmediata de esta vía pública.

La materia local ha girado sobre todo en torno a la necesidad de aprobación de la ley foral del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Impuestos de Navarra, necesaria para fijar la participación de los entes locales en el período cuatrienal siguiente, tal como estaba previsto en la Ley Foral de las Haciendas Locales. No obstante, todas las propuestas en este sentido no tuvieron éxito, incluso una de ellas llegó al momento de su aprobación final, tras la superación de cinco enmiendas a la totalidad y del debate subsiguiente en Comisión, pero sólo alcanzó 25 votos (UPN y CDN), a falta de uno para la mayoría absoluta necesaria, con lo que quedó igualmente rechazada. Consecuencia de ello es la aprobación de la Ley Foral 20/2001, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, de nuevo a iniciativa parlamentaria, que se limita solamente a cambiar el período de previsión de aprobación del Fondo, dado que ya había transcurrido el plazo sin haberse podido cumplir la previsión legal. En segundo término, la Ley Foral 16/2001, de 5 de julio, del Plan Especial 2001-2003 en materia de Infraestructuras Locales aprueba este Plan complementario siguiendo la tónica de años anteriores. Finalmente la Ley Foral 6/2001, de 9 de marzo, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 116.020 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Mendigorriá, se limita a otorgar autorización a un Ayuntamiento para enajenar bienes comunales.

La materia de función pública ha sido objeto de regulación a través de la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que es consecuencia de los pactos celebrados en el seno de la Administración Pública. Por el contrario, el pacto logrado en materia de regulación de derechos pasivos de los funcionarios no tuvo éxito parlamentario, siendo rechazado el proyecto de ley foral remitido por el Gobierno a tal fin. Asimismo se ha aprobado, fruto de una enmienda a la totalidad con texto alternativo, una modificación de la Ley Foral de Policías de Navarra (Ley Foral 19/2001, de 5 de julio, de modificación de la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra), que se limita a una regulación de personal, sustituyendo además las previsiones que acababan de ser recogidas en la Ley Foral 10/2001, incorporando nuevas categorías y mejoras de nivel y retributivas al personal de policía. Las dos cuestiones más destacables de esta Ley Foral 19/2001 son la previsión de unidades de policía judicial (que era el título del proyecto de ley remitido por el Gobierno) y la designación del Jefe de la Policía Foral que ya no requiere que se trate de un miembro de las Fuerzas Armadas o de Seguridad del Estado.

Queda, por hacer mención, a la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (fruto también de iniciativa parlamentaria) que se limita a establecer diversas modificaciones concretas de la ley foral reguladora del Consejo en orden a suprimir la Comisión Permanente, perfilar más nítidamente algunas de sus competencias y posibilitar la petición de informe a través de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra; y a la Ley Foral 26/2001, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas, que modifica ciertos aspectos muy concretos de esta Ley Foral.

### Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria de este año 2001 hay que calificarla de escasa, siendo fundamentalmente de carácter modificativo o de cuestiones menores, salvo si se tiene en cuenta la materia relativa al vascuence o la hacienda pública.

De nuevo han sido abundantes los reglamentos organizativos y de función pública. Sin embargo, habiendo sido muy numerosos los Decretos Forales de modificación de estructura interna, procede resaltar solamente uno de ellos, que es el Decreto Foral 9/2001, de 15 de enero, por el que se modifica la denominación del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, que pasa a denominarse Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo. Sí que merece llamar la atención sobre el Decreto Foral 10/2001, por la que se nombra al Delegado del Gobierno de Navarra en Madrid, nueva figura que se adscribe al Departamento de Economía y Hacienda. En materia de función pública cabe destacar el Decreto Foral 376/2000, de 18 de diciembre, por el que se dictan las normas de desarrollo de la Ley Foral 11/1999, de 6 de abril, por la que se regula el sistema de carrera profesional del personal facultativo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Una de las materias centrales de la actividad reglamentaria ha venido constituida por la cuestión lingüística, dado que se ha aprobado el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, modificándose la anterior regulación constituida por el Decreto Foral 135/1994, de 4 de julio, lo que ha sido entendido por algunos sectores sociales como un serio retroceso en materia lingüística, dado que se entiende por éstos que se limita seriamente el uso del vascuence dentro de las Administraciones Públicas de Navarra, lo que ha generado un cierto ambiente de crispación social. Consecuencia de las previsiones de este Decreto Foral 372/2000 han sido los planes de actuación aprobados mediante Acuerdos del Gobierno de Navarra de 8 de enero de 2001 para la zona mixta y de 5 de febrero de 2001 para la zona vascófona. Así también respecto de la valoración del conocimiento del vascuence en las convocatorias a puestos de trabajo de las Administraciones Públicas el Gobierno de Navarra ha aprobado los nuevos baremos de méritos mediante Acuerdo de 5 de febrero de 2001, que ha sido desarrollado por la Orden Foral 22/2001, de 9 de febrero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior. Por último, mediante el Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio, se ha aprobado la relación de puestos de trabajo de la plantilla orgánica de la Administración Foral para cuyo acceso es preceptivo el conocimiento del vascuence o es considerado como mérito entre otros. Todos estos Decretos Forales y Acuerdos del Gobierno de Navarra han sido objeto de diferentes recursos contencioso-administrativos ante los Tribunales, por entender, entre otras razones, que los mismos no se ajustan a la Ley Foral del vascuence.

La segunda materia destacada es la relativa a la Hacienda Pública, toda vez que se han aprobado diversos reglamentos de desarrollo de la Ley Foral General Tributaria, lo que supone dotar a Navarra por vez primera de una regulación completa y moderna en esta materia. Así se han aprobado los siguientes reglamentos: Decreto Foral 152/2001, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección Tributaria de la Administración de la Comunidad

Foral de Navarra; Decreto Foral 153/2001, de 11 de junio, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley Foral General Tributaria en materia de infracciones y sanciones tributarias de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; Decreto Foral 177/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra; y Decreto Foral 178/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del recurso de reposición y de las impugnaciones económico-administrativas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Otra materia que ha sido objeto de desarrollo reglamentario es de la administración de justicia. Por un lado se ha aprobado un nuevo plan de actuación mediante el Decreto Foral 102/2001, de 23 de abril, por el que se establece el Plan de Actuación para el año 2001 de los servicios de la Administración de Justicia dependientes de la Comunidad Foral de Navarra, en el marco del artículo 12 del Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, que se limita a establecer ciertos incentivos para su cumplimiento. Por otro, se ha regulado una cuestión más importante, el beneficio de justicia gratuita, mediante el Decreto Foral 80/2001, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra.

También la materia sanitaria ha sido objeto de reglamentación en aspectos concretos, tales como las oficinas de farmacia (Decreto Foral 197/2001, de 16 de julio, por el que se dictan normas de desarrollo de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de Atención Farmacéutica, en materia de oficinas de farmacia) o la sanidad (Decreto Foral 297/2000, de 15 de octubre, sobre sanidad mortuoria).

Por último, cabe recoger diversos ámbitos que también han sido objeto de regulación, tales como los Colegios Profesionales (Decreto Foral 375/2000, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales), la estadística (Decreto Foral 373/2000, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Programa Anual de Estadística de Navarra, Año 2001), o la vivienda (Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, por el que se regulan las medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda, fomento de la edificación residencial, inspección y control, régimen de precios y descalificación de viviendas de protección oficial de Navarra). Respecto de este último Decreto Foral debe advertirse que, aunque se trate de un nuevo texto completo, y por tanto extenso, no encierra gran novedad, salvo en la regulación de los aspectos de ayudas para el alquiler de viviendas usadas o para el fomento de las viviendas bioclimáticas.

## **Conflictividad y colaboración**

La actividad conflictiva con el Estado ha sido muy reducida y de nuevo se ha centrado en el plano del poder legislativo, y no en el del Gobierno. Por un lado, el Parlamento de Navarra ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la ley de extranjería. Por su parte el Presidente del Gobierno de la Nación ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra dos leyes forales, la primera, la Ley Foral

16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra, en relación con el polígono de tiro que tiene en dichos terrenos el Ministerio de Defensa, y la segunda, la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra. Cabe advertir que ambas leyes forales recurridas tuvieron su origen en sendas proposiciones de ley foral.

Conviene llamar la atención, en especial, sobre la utilización de las nuevas vías de resolución previa de conflictos constitucionales antes de acudir al Tribunal Constitucional, en lo que ha jugado un papel destacado en este año 2001 la Junta de Cooperación, a cuyo través se han resuelto diversos conflictos entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. En consecuencia, el Parlamento de Navarra ha aprobado diversas leyes de modificación de preceptos para dar satisfacción a las pretensiones del Estado (Ley Foral 8/2001 que modifica diversos preceptos de la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades en orden a las denominadas «vacaciones fiscales» y Ley Foral 9/2001, de modificación de la Ley Foral 12/2000, de Atención Farmacéutica), con lo que ha conseguido por ejemplo en el primer caso la retirada del recurso de inconstitucionalidad. Otros ejemplos de planteamiento de conflictos ante la Junta de Cooperación lo son los relativos a la Ley Foral 12/2000 General Tributaria y a la Ley Foral 18/2001 reguladora de la actividad audiovisual.

En el capítulo de Sentencias del Tribunal Constitucional, cabe referirse a la STC 164/2001, de 11 de julio, que estimó parcialmente, entre otros, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

El proceso de transferencias ha estado paralizado, no habiendo producido ninguna durante el año 2001. No obstante cabe hacer referencia al Real Decreto 311/2001, de 23 de marzo, que amplía el traspaso de 1997 en cuanto a la gestión del INEM, aunque se limita únicamente a ampliar los medios en 900 millones de pesetas para la financiación de un centro de formación profesional ocupacional.

En cuanto a los convenios con el Estado, el Parlamento de Navarra ha autorizado la celebración de los tres siguientes, todos ellos con el Instituto Nacional de Empleo: sobre la Comisión de Coordinación y Seguimiento, sobre las prestaciones por desempleo, y sobre el intercambio de información y estadística.

### Actividad institucional

Con mayor incidencia y problemática que el año anterior, en este año 2001 la actividad institucional ha estado condicionada por la posición minoritaria del Gobierno que no ha podido contar con la mayoría parlamentaria dada la ruptura de relaciones con el PSN y puesto que su posterior encuentro con el CDN no le otorga la mayoría de la Cámara (25 escaños de un total de 50). Esta situación ha supuesto una gran dependencia del Gobierno respecto del Parlamento en todos los niveles, de impulso y dirección política y de control.

Así, la actividad legislativa ha sido fruto de esta peculiar situación política, en la que el Gobierno no ha contado con mayoría parlamentaria, y sobre todo, se

ha encontrado con la constitución de facto de una mayoría parlamentaria de oposición a la labor del Gobierno. Ello ha supuesto, por un lado, la dificultad para el Gobierno de la aprobación de proyectos de ley foral, dado que se ha encontrado en muchas ocasiones con la presentación de enmiendas a la totalidad, que en algunos casos han triunfado incluso con la aprobación de textos alternativos al del Gobierno o con la necesidad de retirar proyectos presentados. Por otro, las iniciativas legislativas de los Grupos Parlamentarios han conseguido llegar a puerto, en numerosos casos, a pesar de la posición contraria del Gobierno y del Grupo Parlamentario de UPN. Así se han presentado durante el año 2001 un total de 42 proposiciones de ley foral, de las cuales 14 lograron pasar el trámite de la toma en consideración, convirtiéndose después en leyes o hallándose aun en tramitación.

Se ha acrecentado la actividad de planificación, habiendo sometido el Gobierno a conocimiento del Parlamento un total de cinco Planes: Plan de integración social de la población inmigrante en Navarra, Plan de atención a la infancia y a la adolescencia en dificultad social, Plan de Vivienda de Navarra 2001-2004, Plan de Apoyo a la Familia 2001-2004, y Plan de Salud de Navarra para 2001-2005.

Consecuencia de la situación política es el acrecentamiento del control sobre el Gobierno. Por una parte, se ha utilizado la vía de las proposiciones de ley foral para exigir al Gobierno el cumplimiento de diversos mandatos parlamentarios, como ocurre con la Ley Foral 12/2001 sobre implantación de la ESO en la localidad de Castejón o la Ley Foral 13/2001 sobre modificación de un Decreto Foral relativo a la descalificación de viviendas de protección oficial. Pero además se han aprobado un elevado número de resoluciones producto de las mociones presentadas y que han alcanzado muy diversos temas: educación, función pública, internet, malos tratos a mujeres, sanidad animal, desarrollo económico de determinadas zonas o inmigración.

Con motivo del debate del estado de la Comunidad Foral se aprobaron un total de 71 resoluciones que van desde la condena al terrorismo hasta una gran variedad de materias como la lucha contra las drogas, el apoyo a la familia o el pacto local. Por otra parte, se han aprobado un gran número de resoluciones procedentes de mociones y de otras propuestas parlamentarias: un total de 79 resoluciones aprobadas por el Pleno o las Comisiones Parlamentarias y además 13 declaraciones políticas aprobadas por la Junta de Portavoces. Las resoluciones han girado sobre multitud de cuestiones que cabe agrupar en tres grupos en función de su objetivo. En primer lugar las resoluciones han ido dirigidas al Gobierno de Navarra a fin de que apruebe alguna modificación legal (muy escasas en este año, solamente una dirigida a modificar la ley foral de la fauna silvestre y sus hábitats), a que remita determinados planes y programas (de empleo, contra la violencia, contra el cáncer, de reforma de hospitales, de desarrollo económico, de inspección de la discriminación laboral por razón de sexo, de educación sexual juvenil, o de fomento de la lectura) y, sobre todo para que realice un gran número de actuaciones en el sentido solicitado por la Cámara (convenio con un Consorcio, sanidad animal, educación especial, erradicación de la bacteria «legionella», utilización de símbolos de Navarra por el Gobierno Vasco, plazas de funcionarios, polígono de tiro de las Bardenas Reales, ayudas para la adquisi-

ción de ordenadores para internet, lucha contra la anorexia y bulimia, etc.). También el Gobierno del Estado y otras instituciones estatales han sido recipiendarios de resoluciones parlamentarias dirigidas a los temas de actualidad en el ámbito estatal: inmigración, Plan Hidrológico Nacional, ley orgánica de universidades, exportación de material militar, concesión de la medalla al mérito civil a Melitón Manzananas, reforma de la ley electoral para recoger en las listas electorales la igualdad entre mujeres y hombres, revisión del Concordato con la Iglesia, etc. En tercer lugar, no han faltado las resoluciones de alcance internacional relativas a territorios que han sido noticia por sus conflictos tales como Sáhara, Kurdistan, Palestina, o Afganistán.

Se han creado dos nuevas Comisiones Especiales, una para el seguimiento y control de la Encefalopatía Espongiforme Bovina y otra de estudios de los criterios generales que deben orientar la política migratoria en Navarra. La primera de ellas ha sido objeto de continuas polémicas, que han culminado con la inasistencia de los Parlamentarios Forales de UPN a la última parte de sus sesiones, además de los continuos enfrentamientos entre la Comisión y el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Dentro de la actividad de la Cámara de Comptos cabe destacar entre los informes emitidos en este año 2001 los relativos a la Cuentas Generales de Navarra de 2000, a la racionalidad económica de la Comarca de Pamplona, al Sector Público Local de Navarra y a la Administración de Justicia.

Por su parte, el Consejo de Navarra ha emitido un total de 69 informes, entre los que cabe destacar el relativo al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la ley de extranjería y los emitidos respecto de los reglamentos de desarrollo de la Ley Foral General Tributaria.

Este año ha tomado posesión la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral, quien ha comenzado a ejercer sus funciones. De su actividad cabe destacar la emisión de informes sobre las antenas de telefonía móvil o sobre la inmigración en Tudela.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 50

*Unión del Pueblo Navarro:* 22

*Socialista:* 11

*Euskal Herritarrok:* 7

*Convergencia de Demócratas de Navarra:* 3

*Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua:* 3

*EA/EAJ-PNV:* 3

*Grupo Mixto:* 1

### 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 y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo:* Nuria Iturriagagoitia 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**

Con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Foral se presentaron propuestas de resolución de reprobación de los Consejeros de Salud y de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que no resultaron aprobadas tras un empate a 25 votos.

**Debates y resoluciones más importantes***Datos globales*

*Interpelaciones tramitadas:* 13

*Preguntas:*

Orales: 24

Escritas: 384

*Mociones presentadas:* 172

*Resoluciones aprobadas:* 79 (y 11 declaraciones políticas), además de las 71 aprobadas con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Foral

**Debates y resoluciones más importantes**

Debate sobre el estado de la Comunidad Foral (Diario de Sesiones del Pleno de los días 4 y 5 de octubre de 2001)

Resoluciones derivadas del anterior debate (BOPN de 25 de octubre de 2001)

Comparecencias y sesiones de trabajo: 193

## Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna

## Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para el seguimiento y control de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (BOPN de 20 de febrero de 2001).

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para el estudio de los criterios generales que deben orientar la política migratoria en Navarra (BOPN de 20 de febrero de 2001).

Normas para la elección de los miembros del Consejo Audiovisual de Navarra que corresponde proponer al Parlamento de Navarra (BOPN de 15 de octubre de 2001).

## 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 2000
- Racionalidad económica de la Comarca de Pamplona
- Sector Público Local de Navarra
- Administración de Justicia
- Clínica Ubarmin
- Desdoblamiento de la Ronde Norte
- Fiscalización de diversos Ayuntamientos y entidades locales (Tudela, Estella, Tafalla, Villava, Noain...)

### *Consejo de Navarra*

Ha emitido un total de 69 dictámenes. Los más destacados son:

- Dictamen sobre recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley de extranjería
- Dictámenes (4) sobre los Reglamentos de desarrollo de la Ley Foral General Tributaria
- Dictamen sobre el Reglamento de la Ley Foral de Atención Farmacéutica

- Dictamen sobre el rescate de la concesión del transporte urbano de Pamplona
- Dictamen sobre Reglamento de condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera

### *Defensora del Pueblo*

Ha sido nombrada en febrero de 2001 como Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Jesús Aranda. Como informes destacados pueden citarse:

- Recomendación sobre antenas de telefonía móvil
- Informe sobre la inmigración en la Ribera de Navarra

## PAÍS VASCO

*José Manuel Castells Arteche  
Alejandro Saiz Arnaiz*

### Aspectos político-institucionales

Abrimos esta valoración afirmando, como con seguridad harían muchos ciudadanos del País Vasco, que el año 2001 ha sido particularmente duro, inusualmente desesperanzador y esencialmente frustrante. La organización terrorista ETA, a pesar de las continuas detenciones que han supuesto un claro debilitamiento de su aparato operativo, tanto en Francia como en España, mantiene sus constantes vitales a través del dato perceptible, ya en los dos años anteriores, de un nutrido reclutamiento juvenil proveniente de sectores urbanos radicalizados. Su concentración de atentados en colectivos fáciles de identificar y difíciles de asegurar, tales como concejales, periodistas, ertzainas y magistrados del Poder Judicial, así como el recrudecimiento del denominado «impuesto revolucionario», sitúa el terrorismo como el principal problema, y a gran distancia, para la colectividad que conforma la Comunidad Autónoma.

Ya en el plano político, el año comienza con la exigencia, realizada de forma perentoria y terminante, de la apertura de un anticipado proceso electoral, por parte del PP y del PSOE-PSE-EE. Ante la retirada de EH del Parlamento vasco, como consecuencia de la ruptura del pacto de gobierno con el Gabinete Ibarretxe, los partidos conocidos como constitucionalistas (32 escaños) derrotarán en 58 ocasiones en el ámbito del Parlamento a la coalición gubernamental (27 escaños), haciendo insostenible de esta forma la tarea de gobernar y la acción del propio Gobierno, que contará a su favor, con cierta habitualidad, con los dos representantes de IU-EB.

Ibarretxe, muy reacio en principio y por distintas razones a la convocatoria electoral asumirá sin embargo su inevitabilidad y convocará a finales de febrero a un nuevo proceso electoral. Diversas iniciativas protagonizadas por el Lehendakari en los meses inmediatamente anteriores a los comicios (documento titulado «compromiso social a favor de la no violencia y el diálogo», convocatoria a manifestarse «por la vida y el diálogo», etc.) serán muy criticadas por los partidos de la oposición, que verán en la directa apelación presidencial a la sociedad, a la búsqueda de amplios consensos, una maniobra explicable en pura clave electoral.

La campaña electoral fue larga y especialmente virulenta, con intervenciones constantes, ya desde enero, de todos los medios públicos y privados. Por parte del bloque constitucionalista, encabezado por Mayor Oreja y Redondo Terreros, su eje giró en torno a la necesaria alternancia en el poder que finalizara con el monopolio de 20 años de gobierno del PNV, de tal forma que un nuevo consen-

so sobre determinadas cuestiones esenciales del País Vasco (sistema educativo, cooficialidad lingüística, ertzaintza, Administración asistencial...), acompañada de una política de gran firmeza antiterrorista, supusiera una importante modificación de las líneas trazadas desde 1980 por parte del Gobierno y el Parlamento.

Por su parte, la coalición nacionalista (PNV-EA) explicita por primera vez en sede electoral «el asumir, defender e incorporar el derecho a reconocer la capacidad de autodeterminación del Pueblo vasco en los términos aprobados por el Parlamento vasco en 1990», en el interior de un nuevo modelo de autogobierno. El candidato Ibarretxe insistió en la pretensión de conseguir la paz mediante el diálogo y en la reafirmación de las políticas sociales llevadas a cabo por su Gobierno.

IU es el tercer referente, en una línea independiente de los dos bloques, pretendiendo ocupar el espacio y cumplir la función que desarrolló en la década de los 80 la extinta Euskadiko Ezkerra.

Se ha hecho notar la dureza de la campaña, con acusaciones repartidas de manipulación, e incluso de agresión (sólo verbal) desmedida. Otro dato de interés a resaltar es la falta de acierto de los numerosos sondeos públicos y privados, que desde ya antes de la convocatoria proliferan en todos los medios. Alguno de los presuntamente más solventes llegan a conceder la mayoría absoluta (38 escaños) al bloque constitucionalista y pronostican entre 21 y 23 escaños a los partidos nacionalistas (PNV-EA).

La sorpresa por los resultados del 13 de mayo es generalizada. El periódico «El País» del 14 de mayo titula: «El PNV supera las elecciones más difíciles con un claro e inesperado triunfo». Con una participación desconocida hasta este momento (cercana al 80% del censo) los 604.222 votos que recibe la coalición nacionalista superan el conjunto del PP (326.933) y del PSE-EE-PSOE (253.195), así como es notable la pérdida de 7 escaños de sus 14 anteriores por parte de Batasuna.

En otro apartado se tratarán específicamente estas elecciones y sus deducciones y conclusiones; nos limitaremos en este lugar a insistir en el factor de inesperada sorpresa –vistos los medios empleados por unos y otros–, y el reforzamiento consiguiente del candidato Ibarretxe que con 33 escaños consigue una amplia mayoría, aunque no la absoluta (38 escaños). A destacar igualmente la notable proximidad entre el total de votos conseguidos por las opciones nacionalistas, de un lado, y las no nacionalistas, de otro (747.361, las primeras; 658.990, las segundas).

Ibarretxe se presenta a la reelección a través del debate de investidura y en la sesión celebrada el 11 de julio, ciertamente de ambiente relajado, consigue, con los votos de PNV y EA, más sintomáticamente los tres de IU –que no tardará en formar parte del nuevo gobierno– la mencionada reelección como Lehendakari del Gobierno Vasco.

La centralidad y el protagonismo vuelve al Parlamento, siguiendo el programa electoral de la coalición, así como del presentado al debate de investidura por el Lehendakari electo. Entre los compromisos del nuevo gobierno se encuentran el ético con la defensa de la vida y de los derechos humanos de todas las perso-

nas, el político con el diálogo como instrumento para lograr la paz y la convivencia y el democrático con el respeto a las decisiones de la ciudadanía vasca.

El primero de los plenos monográficos previstos en ese programa de inversión es el de «pacificación, normalización política y diálogo» y tiene lugar el 28 de septiembre. Además de aprobarse un «Manifiesto por la Paz» con la abstención del PSE y el voto en contra del PP y Batasuna, se establecen unas medidas de apoyo a las víctimas del terrorismo y diversas medidas para una mayor seguridad ciudadana.

El segundo pleno monográfico, sobre el Autogobierno, se celebra el 25 de octubre, aprobándose la resolución final con los solos votos de PNV-EA e IU. Se acuerda allí «un compromiso social: el cumplimiento inmediato del Estatuto y el desarrollo de sus potencialidades para lograr un nuevo pacto, un nuevo punto de encuentro para la convivencia», partiendo de la aseveración de «la regresión autonómica por parte del partido gobernante en España y de la marginación de Euskadi en la construcción europea».

Como consecuencia de esta sesión se pretendió crear una Comisión Política Institucional de naturaleza bilateral especial, entre el Gobierno vasco y la Administración central del Estado, «para el impulso urgente del cumplimiento completo y radical del Estatuto de Gernika». La negativa inmediata del Gobierno Aznar frustra esta tentativa. Mejor suerte tiene la propuesta para la constitución de una Comisión Parlamentaria de profundización del Autogobierno, que efectivamente se conforma a ese nivel en el seno del Parlamento.

Y sin embargo, se ha aludido que al final del año transcurrido es perceptible en la ciudadanía un cierto desasosiego, cuando no una manifiesta desilusión; se constata la sensación de que el tan deseado por unos hecho electoral, no había servido para el objetivo dispar perseguido por cada bloque ya que al menos la confrontación permanece prácticamente en términos similares –salvo el descenso de la virulencia verbal– que el existente en el mes de enero del año 2001.

La causa del innegable «impasse» se halla –entre otras circunstancias– en la vuelta de Batasuna al foro parlamentario tras su ausencia preelectoral. A partir de julio, su participación será constante en clave mayoritariamente antigubernamental, ante la negativa del Gobierno Ibarretxe a pactar con esta formación política, por su no condena de la violencia. Se produce de tal manera un bloqueo institucional, al sumarse los 39 escaños de PSE-PSOE; PP y Batasuna, frente a los 36 de los componentes del Gobierno PNV-EA e IU. Los presupuestos de la Comunidad autónoma son una buena muestra de esta definición de bloques y de las consecuencias que proporciona para el normal funcionamiento de las propias instituciones. En todo caso, Batasuna ocupa un crucial lugar de árbitro condicionante de la política parlamentaria, en una más de las inesperadas consecuencias de las elecciones del 13 de mayo.

A destacar finalmente que dos nombramientos del Gobierno van a llamar la atención en los finales del año: el de la Directora de Atención a las víctimas del terrorismo, en la persona de María Isabel Lasa, viuda de un militante socialista, que fuera Gobernador Civil de Guipúzcoa, asesinado por ETA, y el del Director de Inmigración, en la persona del ciudadano de Benin, Omer Bertin Oke.

### Potestad normativa

La capacidad de promulgar normas por parte de las instituciones vascas ha estado dominada por la particular coyuntura política existente a lo largo y ancho de este año. Si en el primer semestre la circunstancia netamente electoral impone su ley en todas las instancias, creando un régimen de provisionalidad y transitoriedad en el propio Ejecutivo, esta situación se refleja incluso en la misma producción normativa. Por su parte, la falta de una mayoría consistente en el Parlamento, tras el abandono de Euskal Herritarrok (Batasuna en las elecciones del 13 de mayo), presupone también la práctica paralización de la máxima institución representativa en el momento de presentar y formalizar proyectos de ley.

Tras las elecciones y reanudada la vida parlamentaria, ésta se centrará básicamente en la sesión de investidura del Lehendakari y en los dos debates monográficos, sin que se estrene prácticamente el apartado de leyes formales.

En este reducido período dos son las normas con rango de ley dictadas, y destinadas una a la creación del Colegio Oficial de Fisioterapeutas del País Vasco, y la segunda a fijar la forzosa aprobación en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas de las aportaciones de los ingresos de las Diputaciones forales a los presupuestos Generales para el ejercicio del año 2002, presupuestos de tan proceloso decurso, como se indicará oportunamente.

En cuanto a la potestad reglamentaria no se insiste en lo recién escrito, que también sirve en este plano, inferior cuantitativamente y cualitativamente a lo realizado en años precedentes, perfilándose en el reflejo del Boletín Oficial esencialmente políticas de gestión y subvenciones públicas.

Un aspecto merece resaltarse en la normativa reglamentaria: la creación de nuevos órganos y la organización de otros existentes, tarea realizada, ésta vez sí en dimensiones superiores a las habituales en años anteriores. Se comprueba esta afirmación con un largo listado: creación y regulación del Observatorio Vasco de la Administración de Justicia (Decreto 81/2001), seguido de su Reglamento de organización y funcionamiento (Orden de la Consejería de Justicia de 20 de noviembre). En el ámbito educativo: creación de los centros de apoyo a la formación e innovación educativa (Decreto 15/2001); creación y regulación del Instituto Vasco de evaluación e investigación educativa no universitaria (Decreto 14/2001); creación de la agencia vasca para la evaluación de la competencia y calidad de la formación profesional (Decreto 62/2001); regulación de la organización de la inspección de educación en la Comunidad autónoma (Decreto 342/2001). En el plano sanitario: Organización de la red transfusional de suministro de tejidos humanos (Decreto 29/2001); creación del Consejo de Seguridad e higiene alimentaria (Decreto 79/2001) Organización de la red transfusional mediante la creación del centro vasco de transfusión y tejidos humanos (Decreto 29/2001). Finalmente, la creación y regulación del Consejo vasco de empleo (Decreto 75/2001).

Una norma importante, pese a la tardanza en su promulgación, es el Decreto 117/2001, que regula la cooficialidad lingüística de la Administración de justicia en la Comunidad autónoma, en cuanto a la fijación de perfiles lingüísticos de los puestos de trabajo y la previsión del fomento del uso del euskera, disposición

que en cumplimiento de determinadas expectativas legales ha sido muy cuestionada, siendo objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional.

Otra norma discutida, esta vez por las Diputaciones forales como se verá al tratar la Comisión Arbitral, ha sido el Decreto 77/2001, que reguló el sistema de gestión del tráfico interurbano en la Comunidad, creándose el Centro de Gestión de tráfico de Euskadi.

Naturalmente el segundo semestre del año, va a estar dominado por las consecuencias de la reordenación de consejerías, como consecuencia de las elecciones al Parlamento y posterior formación de un nuevo Gobierno. Tras el Decreto 7/2001 del lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración, se suceden las novedosas reformas de las estructuras orgánicas de los diferentes Departamentos, desde el correspondiente al Departamento de Educación, Universidades e Investigación (Decreto 228/2001); al de Industria, Comercio y Turismo (Decreto 223/2001); el de carácter provisional para el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales (Decreto 245/2001); el correspondiente a la estructura orgánica del Departamento de ordenación del territorio (Decreto 306/2001); el relativo a las estructuras y funciones del Departamento de Hacienda y Administración pública (Decreto 221/2001); el Decreto 28/2001, del lehendakari por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno; el del Departamento de Sanidad (Decreto 268/2001); el referente al Departamento de Agricultura y Pesca (Decreto 308/2001).

Escasas modificaciones estructurales que fuerzan, no obstante, a la reforma de la Comisión delegada para asuntos económicos (Decreto 242/2001).

Finalmente, el Decreto 369/2001 modificó el relativo a la estructuración del Departamento de Interior (Decreto 358/1999), para crear, en el seno de este Departamento, el Programa (y la correlativa Dirección) de ayudas a las víctimas del terrorismo, cuyo inmediato nombramiento se hizo notar en el capítulo anterior.

## Conflictividad jurisdiccional

No existen novedades a lo largo de este año que afecten a las relaciones interordinamentales tanto en el Tribunal Supremo, como en el Tribunal Constitucional. No obstante, puede citarse en el mismo período el requerimiento de incompetencia formulado por la Administración del Estado contra el Decreto de Gobierno Vasco 117/2001, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad autónoma. Requerimiento que el Gobierno vasco acordó desestimar en la sesión celebrada el 21 de junio.

Igualmente se han iniciado sendos conflictos de competencia por normas del año 2000. Así el conflicto 2260/2001, promovido por el Gobierno del Estado en relación con el Decreto del Gobierno vasco 237/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea la oficina pública, su comité y la inspección de elecciones sindicales, levantándose la suspensión de la vigencia del Decreto por Auto del Tribunal de 18 de septiembre. El otro conflicto positivo, el 2637/2001, contra el Decreto de Gobierno vasco 309/2000, por el que se aprobaba el II Acuerdo con las organi-

zaciones sindicales sobre la modernización de la prestación del servicio público de la justicia y su referencia a las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia, levantándose igualmente la suspensión por Auto del 30 de octubre.

Sí se ha producido el planteamiento a instancias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de diferentes cuestiones de inconstitucionalidad: así la número 1293/2001, en relación al artículo único de la ley del Parlamento vasco 11/1998, de 20 de abril, sobre participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística; la 176/2001, en relación al artículo 11 de la Ley del Parlamento vasco 17/1994, de 30 de junio, sobre derecho de aprovechamiento urbanístico; la 2589/2001, de la misma procedencia, en relación con el artículo 19 a) de la ley del Parlamento vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, etc.

### **La Comisión Arbitral**

Sendas Resoluciones acuerda el Pleno de esta Comisión en dos también cuestiones de competencias, lo que revela el escaso nivel conflictivo interno por estos temas competenciales. Mismo fin por inadmisibilidad para ambas por cuestiones formales de extemporaneidad.

La primera es la Resolución de 16 de julio de 2001, adoptada por el Pleno de la Comisión Arbitral en relación con la cuestión de competencia 1/01, formulada por la representación letrada del Gobierno vasco contra una proposición de Norma foral relativa a la representación que las instituciones forales de Bizkaia tienen en entidades públicas y privadas formulada por el Grupo de Euskal Herritarrok. La Comisión Arbitral desestima la cuestión de Competencia planteada, por estimar caducidad de la misma, al haber sido interpuesta fuera del plazo previsto en la ley que regula la Comisión Arbitral, sin entrar en el fondo del asunto.

La segunda Resolución resuelve el conflicto positivo de competencia entablado por las Diputaciones forales respecto de determinados artículos del Decreto del Gobierno vasco 87/2001, de 22 de mayo, por el que se regulaba el sistema de gestión de tráfico interurbano en la Comunidad Autónoma de Euskadi y crea el Centro de Gestión de tráfico. Dicha Resolución inadmite el conflicto de competencia por extemporaneidad en el caso de las Diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa, y respecto de la Diputación foral de Araba, igualmente como consecuencia de que el requerimiento no fue formulado por el Consejo de Diputados, órgano en quién se residencia legalmente la competencia correspondiente.

### **La Comisión Jurídica Asesora**

Esta Comisión ha tenido una intensa actividad a lo largo del año 2001. Durante el mismo ingresaron en la Comisión 107 consultas, tramitándose y emitiéndose informe sobre 90, siendo retiradas por las Departamentos consultantes 4.

De esas 107 consultas, 41 han tratado sobre proyectos o anteproyectos de disposiciones generales y 60 sobre actos administrativos, siendo las 6 restantes acuerdos adoptados a instancia de la propia Comisión. Respecto de las consultas sobre actos administrativas, 45 han tratado sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, 10 sobre revisión de oficio, 4 sobre contratación y uno sobre un expediente de caducidad de una concesión.

Del mismo modo, ingresaron 7 consultas de la Universidad del País Vasco, siendo dictaminadas todas ellas.

Efectividad de la Comisión en asuntos de interés general, cuyos informes esperamos se publiquen, tal como sucede con los de otros órganos similares en las diferentes Comunidades Autónomas.

### **El Informe sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes**

Sobre la base del acuerdo del Parlamento vasco de materias pendientes de transferencia (1993), el 20 de octubre de 1995 se establecían las prioridades en dichas transferencias. A comienzos del año 2001 se retoma la cuestión por el Gobierno vasco, con el propósito de actualizar el proceso aparcado desde aquella fecha. Se elabora con tal fin un listado 37 materias pendientes, determinándose aquellas que son cualitativamente más importantes.

El mismo Gobierno, en sesión celebrada el 13 de febrero del 2001, aprobaba, para su inmediata remisión al Gobierno del Estado y la apertura inmediata de la negociación en la Comisión mixta de transferencias, una serie de propuestas prioritarias, en las siguientes materias: ejecución de la legislación estatal en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (políticas activas del INEM y formación continua); Administración penitenciaria (instituciones penitenciarias y gestión de la actividad penitenciaria); investigación científica y técnica; autopistas pendientes en régimen de concesión (A-1, Burgos-Armiñón y A-68, Bilbao-Zaragoza).

La campaña electoral supondrá la paralización, al igual que en la negociación del nuevo concierto económico, de la negociación sobre el proceso transferencial abierto. Finalizado el mismo y transcurrido el verano, se asiste a una vuelta a esta cuestión. En este contexto se encuentra la carta del Ministro de Administraciones Públicas de 22 de octubre, que frente a las 37 materias pendientes y a las prioridades expuestas por el Parlamento y el Gobierno vasco, contesta con un enunciado en cuatro apartados: asuntos resueltos ya, con alusión a la norma «resolutoria» específica; competencias o funciones cuyo ejercicio pleno no requiere traspaso de medios por la Administración General del Estado; materias de competencia exclusiva del Estado; por lo tanto inamovibles, con referencia al correspondiente precepto del artículo 149 de la Constitución o sentencia del Tribunal Constitucional; y finalmente las materias pendientes de acuerdo, que se sitúan en las siguientes: transporte marítimo, transporte mecánico por carretera, centros penitenciarios, gestión de archivos de titularidad estatal, políticas activas de empleo (INEM); Instituto social de la Marina y acuerdo bilateral de colabo-

ración y cooperación para el desarrollo de las funciones asignadas a la Inspección de Trabajo.

Rechazada la Comisión política bilateral al máximo nivel (propuesta por el Parlamento vasco y a la que nos hemos referido más arriba) y reducida la complejidad estatutaria a las siete materias citadas, los servicios jurídicos del Gobierno Vasco, presentaban un nuevo informe sobre la carta del Ministro de Administraciones Públicas, sin que en el espacio temporal del resto de 2001, se entrara en una negociación real, debido indudablemente a la tensa situación política. Nueva «paralización» a añadir a un conjunto descriptivo de la práctica obstrucción de cualquier nivel relacional entre las instancias centrales y autonómicas, sin que se perciba ningún atisbo de salida de la mencionada paralización al menos en el transcurso del año examinado.

### El nuevo concierto económico

Según el artículo 1º del Concierto Económico de 13 de mayo de 1981, «el presente Concierto Económico acordado entre el Estado y el País Vasco, conforme a lo dispuesto en un Estatuto de Autonomía, durará hasta el 31 de diciembre del año 2001». En febrero de 2001, efectivamente y la noticia la daba la prensa del día 15, los Gobiernos respectivos iniciaban la negociación para el nuevo Concierto Económico. Negociación que quedaba paralizada durante el largo proceso electoral y a la espera de la formalización de un nuevo Gobierno vasco.

Premonitoriamente, y en plena campaña electoral, el Presidente Aznar, a pregunta de un diputado del PP le respondería en el Congreso (sesión del 18 de abril) que el Concierto económico vasco puede y debe tener una duración indefinida, pero siempre que se asiente «de forma clara y sólida en la base Constitucional y en la base estatutaria, que son las que garantizan la libertad y prosperidad del País Vasco para el futuro... (puesto que) solamente en el marco jurídico institucional vigente y en su respecto cabe plantear seriamente la renegociación». Afirmación que planteaba la incógnita de la posibilidad de un Gobierno de tendencia nacionalista y la subsiguiente repercusión en un hipotético nuevo Concierto.

Constituido ese gobierno después de las elecciones de 13 de mayo, en septiembre se inicia la auténtica negociación, bajo la dirección del Ministro Montoro y la Vicelehendakari Zenarruzabeitia. La negociación se presenta como particularmente difícil, centrándose las dificultades en la tributación de los grupos de sociedades, el impuesto sobre la renta de los no residentes, la estabilidad presupuestaria, la presencia y participación de una representación vasca en las instituciones europeas, la determinación del cupo al Estado para el año 2002, la financiación de la ertzaintza, el impuesto sobre primas de seguro, o la concertación del impuesto sobre ventas minoritarias de determinados hidrocarburos.

El mes de diciembre se concretó el desencuentro entre la representación vasca (Vicelehendakari y Diputaciones forales, salvo esporádicamente la de Alava) y la representación central. A comienzos de este mes se acuerda en el gobierno Aznar la prórroga del concierto que será revalidada mediante ley por las Cortes el 27 de diciembre. Del mismo modo, la ley general de Estabilidad presupuestaria publi-

cada el 13 de diciembre, realizaba en su disposición final quinta una diferenciación entre la Comunidad foral de Navarra y la Comunidad autónoma vasca, para la cual «se establecerá un procedimiento que resulte adecuado a la naturaleza específica del régimen foral del propio País Vasco». Finalmente, en la ley de los Presupuestos Generales del Estado, se estimaba el cupo a pagar al Estado en 191.000 millones de pesetas, en «estimación» realizada por el propio Ministerio de Hacienda.

Inesperadamente, y después de dos reuniones los días 26 y 27 de diciembre sin que se produjera acuerdo alguno entre ambas representaciones, la Vicelehendakari Zenarruzabeitia presentaba el día 30 de este mes, una propuesta de «Acuerdo Global», que en la cuestión de participación en las instituciones europeas, materia que según el Ministro Montoro era el escollo fundamental por su «carácter soberanista», asumía su no inclusión en la ley del concierto y su aplazamiento a otra Comisión, con fórmula del siguiente cariz: «En relación al Concierto y la Unión Europea y sin perjuicio de la normativa de carácter general que elabore el Estado, la Comisión mixta de Concierto establecerá por acuerdo bilateral entre las partes, en el plazo de 6 meses tras la aprobación de la Ley de Concierto, los mecanismos de participación de las instituciones del País Vasco en todos los ámbitos en que se traten materias relacionadas con el Concierto Económico, de manera similar a como se articulan estos procesos de participación para otras regiones y lander europeas ante las instituciones de la Unión Europea».

La respuesta negativa a esta propuesta del Ministro de Hacienda, ocasionó que el Gobierno vasco reunido en sesión extraordinaria el 31 de diciembre, acordaba un duro comunicado de ocho puntos: el primero denunciaba la ruptura del carácter pactado y bilateral del Concierto económico; el segundo declaraba «que en una situación de no pacto y de imposición, no nos sentiremos representados por el Gobierno español en el Consejo de Ministros europeo en materia de Concierto Económico»; el tercero recordaba el carácter bilateral de la relación entre los poderes del Estado y los del País Vasco en esta materia; el cuarto reservaba al Gobierno la posibilidad de no acudir a las reuniones del Consejo de Política fiscal y financiera; el quinto, estimaba en 151.000 millones el cupo a pagar al estado para el año 2002 y el último acordaba comunicar este acuerdo al Presidente del Gobierno del Estado español, a la Presidencia de las Cortes Generales, al Ministro de Hacienda y a las Instituciones y Gobiernos europeos.

De esta forma se cerraba el año con el más absoluto de los desencuentros en la materia estrella de la autonomía foral de la Comunidad autónoma del País Vasco.

## Balance global

Dos acontecimientos cierran sintomáticamente este año: el primero, es la dimisión de Nicolás Redondo Terreros como secretario general del PSE-EE-PSOE, en vísperas de una Conferencia para clarificar la línea del partido en el País Vasco, abriendo así una crisis de no fácil solución en este partido. El otro,

sucede con ocasión de la discusión parlamentaria de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, que en virtud de una interpretación de la presidencia del Parlamento, que consideraba (frente al criterio mantenido en pasadas legislaturas) que las tres enmiendas a la totalidad al proyecto presentado por el Gobierno del PP, PSE y Batasuna fueran votadas por separado, supuso la retirada del Parlamento, y por lo tanto la no existencia del quórum mínimo, por parte de las tres formaciones políticas citadas, plasmándose una vez más y de tal manera, dos bloques enfrentados: el representado por el tripartito en el gobierno (PNV-EA-IU) con 36 escaños, y la oposición (PSE, PP y Batasuna) con 39 escaños. La fraccionada Ley «de presupuestos» para 2002 que se acaba aprobando en enero de este mismo año, con el apoyo parcial (en forma de abstención) de Batasuna (que en algunas partidas vota con el PP y el PSE-PSOE contra el proyecto gubernamental), representa un final para el trámite parlamentario de dicha ley bastante representativo de la realidad política de la Comunidad Autónoma. En otras palabras: el galimatías presupuestario («espectáculo lamentable», en los términos del propio Ibarretxe) parece ser un buen reflejo de la situación político-institucional vasca. De la convicción por parte del propio legislador de que lo que estaba aprobando no podía en puridad etiquetarse como Ley de presupuestos da buena muestra el insólito hecho de que la ley a la que nos venimos refiriendo fuera finalmente publicada en el Boletín Oficial del País Vasco *sin nombre* (Ley 1/2002, sin más).

Curiosamente, en el plano de los Territorios Históricos la situación parece ser otra. La Diputación Foral de Álava conseguía aprobar sus presupuestos mediante un acuerdo PP-PSE, mientras que ya en enero de 2002 se aprobarían los de Vizcaya y Guipúzcoa, esta vez previo pacto PNV y EA con el PSE. Claroscuro de un año cuyas características negativas se han hecho notar.

El bloqueo institucional, el nulo juego del Parlamento tanto en el primer semestre preelectoral, como en el segundo postelectoral, salvo en el aspecto declarativo, connota un deterioro de la imagen que la ciudadanía tiene de la representatividad democrática, incapaz de dar salida a los problemas acuciantes, comenzando por la violencia terrorista.

La entrada de una fuerza política no nacionalista y de izquierda en el Gobierno (IU) añade un plus de legitimidad al Ejecutivo (que representa al 48% del electorado) y se convierte en un reflejo de esa transversalidad que muchos reclaman en el País Vasco, aunque no ha dispuesto de suficiente fuerza ante la acción conjunta, aunque no coordinada o pactada, de los tres partidos políticos de la oposición.

Una diferencia es resaltable en relación a las vísperas electorales: Batasuna, que pierde la mitad de sus escaños en las elecciones, acude a todas las sesiones parlamentarias y se constituye en el partido-árbitro, disponiendo con sus votos el éxito de la oposición —en la gran mayoría de las votaciones—, o el respiro para el gobierno —en contados supuestos—.

La necesidad de un nuevo pacto que permita salir del túnel es fácil de predicar pero hartamente difícil de conseguir, y ello a pesar de que ya desde 1979, en época preautonómica, han existido desde un gobierno de concentración a diversos

gobiernos de coalición: entre el PNV, PSE, EE, EA y en la actualidad, IU. Esa reconocida tendencia a la realización de pactos, expresiva en los presupuestos forales en el momento presente, las exigencias perentorias de hacer frente a una violencia terrorista en período de acumulación de fuerzas, y los propios requerimientos de la sociedad (agrupaciones de empresarios, sindicatos, universidades, etc.), puede ser motivo de esperanza, aunque el actual choque de trenes entre los gobiernos central y autonómico, puede dar pie precisamente a pensar en lo contrario.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total de parlamentarios: 75

Composición de los Grupos *hasta las elecciones del 13 de mayo*:

*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).

Composición de los Grupos *tras las elecciones del 13 de mayo*:

*Grupo Nacionalistas Vascos*: 25 parlamentarios

*Grupo Popular Vasco*: 19 parlamentarios

*Grupo Socialistas Vascos*: 13 parlamentarios

*Grupo Eusko Alkartasuna*: 8 parlamentarios

*Grupo Batasuna*: 7 parlamentarios

*Grupo Mixto*: 3 parlamentarios (todos ellos de Ezker Batua-IU)

### Estructura del Gobierno

*Hasta el 16 de julio*: 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)

*Desde el 17 de julio hasta el 18 de septiembre* (después de la elección del Lehendakari y hasta la incorporación de IU al Ejecutivo): 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. Zenarruzabeitia)

*Departamento de Educación, Universidades e Investigación* (S. Intxaurreaga)

*Departamento de Interior* (J. Balza)

*Departamento de Industria, Comercio y Turismo* (J.J. Imaz)

*Departamento de Justicia, Empleo y Asuntos Sociales* (M.A. Iztueta)

*Departamento de Sanidad* (G.M. Inclán)

*Departamento de Cultura* (M.K. Azkarate)

*Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente* (J. Azkarraga)

*Departamento de Transportes y Obras Públicas* (A. Amann)

*Departamento de Agricultura y Pesca* (I. Gerenabarrena)

*Desde el 18 de septiembre* (tras la incorporación de IU al Ejecutivo): Gobierno tripartito PNV-EA-IU

Presidente: Juan José Ibarretxe (PNV)

Número de Consejerías: 11. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es la Consejera de Hacienda y Administración Pública

*Departamento de Hacienda y Administración Pública* (I. Zenarruzabeitia)

*Departamento de Educación, Universidades e Investigación* (M.A. Iztueta)

*Departamento de Interior* (J. Balza)

*Departamento de Industria, Comercio y Turismo* (J.J. Imaz)

*Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales* (J. Madrazo)

*Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (J. Azkarraga)*

*Departamento de Sanidad (G.M. Inclán)*

*Departamento de Cultura (M.K. Azkarate)*

*Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (S. Intxaurreaga)*

*Departamento de Transportes y Obras Públicas (A. Amann)*

*Departamento de Agricultura y Pesca (I. Gerenabarrena)*

## **Tipo de Gobierno**

*Tipo de Gobierno*, hasta el 16 de julio, *por apoyo parlamentario*: Minoritario (bipartito PNV-EA).

*Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan*: PNV, 21 escaños; EA, 6 escaños (27 parlamentarios sobre el total de 75; sobre las vicisitudes del Acuerdo con EH véase el Informe 2000).

*Composición de Gobierno*: bipartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos; EA, tres Departamentos.

*Tipo de Gobierno*, desde el 16 de julio y hasta el 18 de septiembre: Minoritario (bipartito PNV-EA).

*Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan*: PNV, 25 escaños; EA, 8 escaños (33 parlamentarios del total de 75).

*Composición del Gobierno*: bipartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos; EA, tres Departamentos.

*Tipo de Gobierno*, desde el 18 de septiembre: Minoritario (tripartito, PNV, EA, IU).

*Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan*: PNV, 25 escaños; EA, 8 escaños; IU, 3 escaños (36 parlamentarios del total de 75).

*Composición del Gobierno*: tripartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos; EA, tres Departamentos; IU, un Departamento.

## **Cambios en el Gobierno**

Los referidos en el apartado 2

## **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

En fecha 12 de julio, y en segunda vuelta, Ibarretxe fue elegido Lehendakari con el apoyo de PNV, EA e IU (35 votos a favor); votaron en blanco PP y PSE (32 votos); no votaron los parlamentarios de Batasuna.

## Mociones de reprobación

Ninguna

## Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Pleno monográfico sobre pacificación, sobre normalización política y sobre el diálogo (28 de septiembre)

Pleno monográfico sobre autogobierno (25 de octubre)

## 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 presentación en el Parlamento):

- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián de 1999 (4 de octubre de 2001)
- Informe de fiscalización del Museo Guggenheim de Bilbao: proceso de construcción y puesta en funcionamiento (2 de marzo de 2001).
- Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de 1999 (20 de junio de 2001)
- Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Diputación Foral de Bizkaia 1999 (18 de julio de 2001).
- Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco de 1998 y 1999 (26 de octubre de 2001).
- Informe de fiscalización de la contabilidad electoral de las elecciones al Parlamento Vasco de 13 de mayo de 2001 (8 de octubre de 2001).

De la actividad del *Ararteko* (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma) se ponen de relieve los siguientes aspectos:

La institución ha continuado en situación de interinidad durante el año 2001, puesto que no se ha procedido a la elección por el Parlamento Vasco del nuevo titular, continuando en funciones de *Ararteko* Mercedes Agúndez Basterra.

El número de expedientes de queja iniciados a instancia de ciudadanos a lo largo de 2001 ha sido de 1513. De oficio se han promovido 68 actuaciones. El informe anual correspondiente a 2000 se presentó en la Cámara ante la Comisión de Derechos Humanos en la sesión de 5 de noviembre de 2001, estando pendiente de ser debatido ante el Pleno en el año 2002 (publicación en BO del Parlamento el 5 de abril de 2001). Se ha elaborado un Informe extraordinario sobre «respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV» (publicado en el BO del Parlamento con fecha 12 de diciembre de 2001).

### **Comisión Arbitral del País Vasco**

La única resolución de esta Comisión dictada en el ejercicio de 2001 y publicada en el Boletín Oficial del País Vasco (27 de septiembre) se adoptó por el Pleno en fecha 16 de julio «en relación con la cuestión de competencia 1/01, formulada por la representación letrada del Gobierno Vasco contra la Proposición de Norma Foral relativa a la representación que las Instituciones Forales de Bizkaia tienen en entidades públicas y privadas formulada por el Grupo Euskal Herritarrok».

## IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo  
Hèctor Lopez Bofill

#### Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2001 ha experimentado un ligero decrecimiento respecto del registrado en los años inmediatamente anteriores. Sin duda, ha debido de influir en ello la renovación parcial de su composición llevada a cabo durante el último trimestre del año, tras varios meses de retraso y un proceloso y poco gratificante proceso institucional, desarrollado en el Congreso de los Diputados para aprobar finalmente la candidatura de los cuatro magistrados que finalmente se han incorporado a la jurisdicción constitucional.

Los temas de relevancia jurídica abordados por el Tribunal durante este año en relación al juicio de delimitación competencial, tienen a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas como objeto principal. Y con una muy significativa excepción, el Tribunal ha venido reiterando en general, su doctrina asentada en los últimos años tendente a limitar los excesos de la legislación básica. Así, y como viene siendo habitual casi habitual, los temas tratados versan sobre el alcance de la legislación básica estatal, en la que de nuevo la tarea de delimitación material de la competencias sigue necesariamente ocupando al Tribunal así como también los criterios de ejecución del Derecho Comunitario.

Por otra parte, presentan un cierto protagonismo las dos nuevas sentencias sobre la regulación del urbanismo, dictadas con relación a la nueva *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* (STC 164/2001) y el *Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística* (STC 159/2001). Así como, por supuesto, también resultan especialmente relevantes la dictada en materia de gestión de las becas (STC 188/2001), cuando todavía estaba en trámite parlamentario el Proyecto de Ley Orgánica de Universidades; la referida a las competencias autonómicas sobre las cámaras de comercio (STC 206/2001) o la que versó sobre pesca en Galicia (9/2001).

Por supuesto, las cuestiones de orden procesal siguen ocupando un lugar de relevancia de los primeros fundamentos jurídicos de las sentencias, en los que se reitera la doctrina consolidada al respecto.

Y, sin duda, no puede ser ignorado el hecho de que la citada renovación en la composición del Tribunal ha tenido ya incidencia innovadora en su doctrina sobre el deslinde competencial, como así lo pone especialmente de manifiesto la primera sentencia sobre controversia competencial dictada por el nuevo Tribunal. Se trata de

la STC 235/2001 referida a la materia de seguridad pública, que modifica los criterios interpretativos asentados en la STC 175/1999, negando ahora competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas que disponen de cuerpos de policía propios, para decidir sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas que puedan ser susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.

Una visión general de los datos estadísticos que ofrece actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2001, exige reseñar con carácter previo el hecho de la renovación en su composición producida ya entrado el último trimestre del año y que también ha afectado a la Presidencia y Vicepresidencia del alto Tribunal, tras un tortuoso itinerario parlamentario seguido en el Congreso de los Diputados en los meses anteriores, lo cual puede explicar el ligero descenso en el número de sentencias que han sido dictadas por el pleno en materia referida a controversias competenciales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Así las sentencias dictadas ente año han alcanzado el número de 13, seis menos que el año anterior, además de dos autos de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad y de un conflicto de competencias respectivamente. De ellas, tres lo han sido para declarar la inadmisión de dos conflictos positivos de competencia (inadmisión parcial en dos supuestos y total en el restante) y de una cuestión de inconstitucionalidad. En los conflictos de competencia, entre los motivos de la inadmisión hay que mencionar la ausencia de una auténtica controversia competencial de carácter constitucional (los Acuerdos de la Junta de Galicia de aprobación de un proyecto para la construcción de un puerto en la localidad de Ribadeo) y la imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda impugnar un Convenio en el que ella misma ha participado (Convenio de colaboración Interadministrativo de 18 de diciembre de 2000, celebrado entre la Administración del Estado, la Generalidad de Cataluña y diversas universidades públicas catalanas); éste último, resuelto por Auto. En las cuestiones de inconstitucionalidad, la inadmisión ha sido motivada por razones de orden procesal: en un caso, por haber sido planteada por un órgano procesal incompetente y en el otro por ausencia de la debida fundamentación jurídica (también resuelto por Auto).

La fecha de las actuaciones que han sido objeto de sentencia del Tribunal durante el año 2001 data de años extremos, que van de 1990 a 2000, aunque el grueso procede de los años 1991 y 1993, con lo cual el retraso en resolver los contentiosos competenciales podría situarse actualmente en una media ponderada de 7/8 años, espacio de tiempo que sigue resultando muy prolongado para la adecuada efectividad de sus sentencias, hasta el punto que en algún caso el TC se está pronunciando sobre derecho histórico.

A modo de reseña sumaria de las disposiciones que han sido objeto de enjuiciamiento competencial por el Tribunal cabe destacar: el *Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística*; el *Real Decreto 1988/1991, de 30 de diciembre, que establece el Plan de Modernización del sector de la leche y de los productos lácteos y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de diciembre de 1991 que lo desarrolla*; la *Ley del Parlamento de Andalucía 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992*; la *Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las*

*Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993; la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 1 de mayo, de Pesca de Galicia; la Orden del Ministerio de educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 y la Orden del mismo Ministerio de 30 de junio de 1997, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para los cursos 1994-95 y 1997-98, respectivamente; la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas; la Ley 17/1996, de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita; la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid; la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, etc.*

Los procedimientos constitucionales que han sido el cauce para las sentencias dictadas durante este año han sido el recurso y el conflicto de competencias, situados ambos en un perfecto equilibrio de 6 supuestos en cada caso. Además hay que añadir tres cuestiones de inconstitucionalidad, dos de las cuales, como se apuntaba antes, fueron inadmitidas.

El citado equilibrio se reproduce también en el carácter de la norma objeto de la controversia resuelta por el Tribunal, pues 7 de ellas eran estatales y otras 7 eran de procedencia autonómica. La restante lo fue el ya citado Convenio interadministrativo a tres bandas entre el Estado, la Generalidad de Cataluña y diversas universidades públicas catalanas.

Las materias competenciales sobre las que versan las sentencias dictadas son, al igual que en el año anterior, de la más absoluta variedad, con la relativa excepción que ofrece la legislación sobre urbanismo, relativa a los entes locales y a la actividad administrativa de expropiación. Así, y a modo de enumeración no exhaustiva es preciso mencionar los ámbitos competenciales referidos a: ordenación de la pesca; la planificación económica estatal; los presupuestos de la Comunidad Autónoma, relacionados la Hacienda del Estado; la función pública; los derechos fundamentales en el ámbito de la Administración de Justicia; la educación; el medio ambiente en relación a puertos; la seguridad pública; la cámaras de comercio en relación con el comercio exterior, la enseñanza universitaria y su financiación, etc.

El contenido de los fallos es también de una notoria variedad. A diferencia del paso año en el que predominaban fallos dictados con carácter desestimatorio en su integridad, en 2001 predominan los fallos en los que parcialmente se estiman las pretensiones del promotor de la controversia (en 8 ocasiones) mientras que la desestimación total sólo se produce en 2 casos. En una sola ocasión se estima en su integridad el *petitum* de la parte. Y además de las cuatro sentencias en las que se inadmiten íntegramente las pretensiones de la parte promotora, hay que destacar 4 sentencias de contenido interpretativo además de alguna otra que parcialmente incorpora fallos de esta naturaleza.

## Consideraciones específicas

### A) *Cuestiones procesales*

Los primeros fundamentos jurídicos de una buena parte de las sentencias siguen incorporando cuestiones de interés procesal. En general, y como es lógico, se trata de incidencias de orden formal que se producen de forma reiterada, aunque en este año se registran algunos algo más singulares. En especial, los relacionados con la Cuestión de inconstitucionalidad promovida por los Tribunales Superiores de Justicia respecto de leyes y relativas a la titularidad competencial.

Este es el caso en primer lugar, de la STC 96/2001, por la que el Tribunal inadmitió una Cuestión de inconstitucionalidad de contenido competencial por flagrante incompetencia del órgano que la planteó. En lugar de ser el órgano judicial que entendía del caso (la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía), respecto de la ley aplicable al caso de cuya validez dependía el fallo (la *Ley del Parlamento de Andalucía 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992*), según establece el artículo 163 CE, la cuestión fue planteada como consecuencia de un acuerdo tomado en una reunión conjunta entre Magistrados de las Secciones Primera y Tercera de la citada Sala del Tribunal Superior. El Tribunal se limita a aplicar las previsiones constitucionales acerca del procedimiento de la Cuestión de inconstitucionalidad, que acotan la legitimación activa para plantearla al órgano judicial que conozca del caso y desapoderan a cualquier otro formalmente extraño al proceso *ad quo*, como en este caso era una reunión de las Secciones integrantes de la Sala. Cosa distinta hubiese sido que como resultado de la citada reunión de las Secciones de la Sala del Tribunal, la Sección competente hubiese llegado a la convicción de la procedencia de plantear, por sí misma, la Cuestión y lo hubiese hecho en el momento procesal adecuado.

La STC 44/2001 plantea la importancia de la motivación de la Cuestiones de inconstitucionalidad por parte del órgano judicial promotor. Porque es bien sabido que se trata de un requisito necesario para que puedan ser admitidas. Se trata sobre todo de evitar la mera invocación nominal de los preceptos viciados de inconstitucionalidad y una argumentación simplista. El objetivo más adecuado para la Cuestión de inconstitucionalidad ha de ser que la exposición de los motivos de inconstitucionalidad expuestos por el órgano judicial disponga de la suficiente consistencia jurídica para el Tribunal tenga a su alcance de un cuerpo argumental suficiente con el que resolver. Un cuerpo argumental que en cualquier caso ha de ser el substrato imprescindible para el necesario diálogo jurídico entre jurisdicciones.

Pues bien, este substrato está ausente de la Cuestión planteada por un Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº22 de Madrid, respecto de las razones que avalaron su planteamiento respecto de la Ley 7/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, causa por la cual el TC inadmitió a trámite la Cuestión.

La STC 195/2001, plantea la naturaleza del objeto del conflicto de competencias a fin de inadmitir el promovido por el Gobierno del Principado de Asturias con relación a un Acuerdo de la Junta de Galicia, de aprobación de un proyecto de obras para la construcción de un puerto en la localidad de Ribadeo (Lugo). En este sentido, el TC recuerda que para que el conflicto de competencias adopte una naturaleza constitucional, se requiere, como mínimo, que los efectos del ejercicio competencial tengan un carácter jurídico y no meramente de hecho, como es lo que ocurre en el caso planteado por el gobierno asturiano. Ya que a criterio del TC, no se estaba planteando una auténtica controversia competencial sino que el Gobierno del Principado de Asturias se limitó a imputar a una actuación de la Comunidad Autónoma de Galicia como causa de una serie de lesiones, de hecho provocadas por la realización de una obra pública de modo que la apreciación de este daño no pasaba de ser un asunto de mera legalidad, que debía ser enjuiciado por los Tribunales ordinarios de acuerdo con lo previsto en el art. 153 c) CE.

El objeto del conflicto de competencias es también abordado en el ATC 192/2001 dictado con motivo de la singular situación creada por el conflicto positivo planteado por la Generalidad de Cataluña respecto del Convenio que esta misma institución de autogobierno había firmado con la Administración del Estado y diversas universidades públicas catalanas. La inadmisión del conflicto se justifica por entender el TC que la Comunidad Autónoma no puede impugnar un Convenio en el que ella misma ha participado, pues de lo establecido por el artículo 63.1 LOTC se infiere que el objeto del conflicto positivo de competencias debe ser una disposición, resolución o acto emanado del otro ente territorial. Es decir, la alteridad del acto en el que se cifra la controversia, deviene una condición necesaria para la viabilidad procesal del procedimiento constitucional, que consiste en la defensa de la titularidad de una competencia que la otra parte reclama como propia, en el ejercicio de la autonomía política de la que ambas disponen.

Finalmente, la pérdida sobrevenida del objeto del conflicto y sus efectos en la sentencia constitucional ocupa de nuevo al TC en las SSTC 45/2001; 98/2001 y 188/2001. La primera de ellas, se refiere al conflicto positivo suscitado por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Cantabria respecto del *Real Decreto 1988/1991, de 30 de diciembre, que establece el plan de modernización del sector de la leche y de los productos lácteos y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de diciembre de 1991 que desarrolla dicho Real Decreto; y el Real Decreto 1319/1992, de 30 de octubre, de normas para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos y la Orden del citado Ministerio de 4 de diciembre de 1992 dictada en aplicación del mismo*. Esta regulación estatal experimentó una serie de modificaciones desde la tramitación del conflicto, en la línea de reconocer a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas que eran objeto de la controversia; ello dio lugar a la derogación de las disposiciones que a juicio de las CCAA promotoras lesionaban sus competencias. Sin embargo, a criterio de éstas últimas, la pérdida sobrevenida del objeto del conflicto no comportó la desaparición total del mismo. El TC se acoge a su reiterada doctrina de que si persiste el interés subjetivo y objetivo para la delimitación competencial, el proceso ha de seguir

con independencia de que haya dejado de subsistir la *vindicatio potestatis* que dio lugar al conflicto.

Idéntica situación es la que se produce en la STC 188/2001, respecto del conflicto promovido por Cataluña con relación a la *Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 y la Orden de 30 de enero de 1997, por las que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para los cursos 1994-95 y 1997-98 respectivamente*. Y también en STC 98/2001, respecto del conflicto de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña respecto de la *Orden de Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, por la que se aprueban las bases y reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de Ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999*. Por otra parte, de esta sentencia cabe reseñar también la interpretación que el TC hace del significado del requerimiento previo al planteamiento de un conflicto: en este caso, el Abogado del Estado consideraba poco idóneo el planteamiento del conflicto porque el Gobierno ya había aceptado parcialmente el requerimiento de incompetencia planteado por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el TC rechaza esta interpretación puesto que el Gobierno del Estado no detalla los aspectos respecto de los cuales se reconoce la competencia autonómica. De ello se colige que la aceptación de un requerimiento de incompetencia ha de ser precisa y concreta respecto de aquellos aspectos de la disposición sobre los que el requerido asume que su regulación no es de su competencia.

#### B) *El ámbito de lo básico y las competencias ejecutivas*

Como difícilmente podía ser de otra manera, la determinación del ámbito de lo básico sigue ocupando la actividad jurisprudencial del Tribunal Constitucional, en un año en el que el objeto de la controversia entre el Estado y las Comunidades Autónomas versa, especialmente, sobre la defensa de las competencias ejecutivas de las CCAA frente a una concepción expansiva de la norma básica del Estado.

Hasta el cambio registrado en la composición del Tribunal no se aprecia una novación relevante en los criterios interpretativos que en los últimos años ha venido empleando la jurisdicción constitucional para resolver los contenciosos que se le presentan. Por el contrario, se hace preciso reseñar que ha sido ya en su primera sentencia sobre deslinde competencial (la STC 235/2001), que el Tribunal surgido de la última renovación ha introducido un cambio significativo en la interpretación de la competencias ejecutivas de las CCAA que disponen de cuerpos de policía propios, en materia de seguridad pública.

a) Probablemente, en este conjunto de sentencias sobre el alcance de las competencias ejecutivas destaca con luz propia la STC 188/2001, ya citada con anterioridad, y referida a unas Ordenes del entonces Ministerio de Educación y Ciencia dictadas entre 1994 y 1998, por las que se convocaban becas y ayudas de carácter general para estudios universitarios y medios. La controversia suscitada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña se centró en el alcance de

los títulos competenciales sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los derechos (art. 149.1.1ª CE) y sobre educación (art. 149.1.30ª CE); es decir, entre el efecto de un título horizontal atribuido al Estado para el aseguramiento de un mínimo común denominador en materia de derechos y libertades y el contenido de la competencia plena de la Generalidad en materia de educación (art. 15 del EACat). Por otra parte, una derivación del litigio afectaba, por un lado, a los criterios a emplear para determinar el carácter básico de una norma (los criterios formal y material de bases), y, por otro, a la propia naturaleza de las becas como actividad de fomento y su incidencia en el sistema de distribución de competencias.

Pues bien, el contenido de estas disposiciones estatales destinadas a subvencionar los estudios medios y superiores era especialmente preciso y concreto, pues además de regular la cantidad y los requisitos para la obtención de la beca (como renta familiar e historial académico), así como los criterios de incompatibilidad, cuestiones todas ellas susceptibles de ser consideradas como parte integrante de un régimen general uniforme de ayudas para todo el territorio del Estado, las citadas disposiciones del antiguo Ministerio de Educación y Ciencia regulaban también: los procedimientos de comunicación entre las diversas Universidades y la Dirección General de Promoción Educativa, el porcentaje de becas objeto de control, la intervención de los órganos administrativos encargados de hacer ese control, la intervención de los tutores de los becarios en el procedimiento de gestión de las becas; los diversos trámites a seguir para resolver los expedientes de solicitud de becas, etc. Resultaba, pues, evidente que el contenido de estos Decretos y Ordenes era especialmente preciso y detallado, en la medida que reducía a márgenes muy poco significativos las posibilidades de regulación por las propias Comunidades Autónomas. Y, además, con el factor añadido de que estas disposiciones reglamentarias no declaraban explícitamente —como así lo exige la jurisprudencia constitucional establecida desde las tantas veces reiteradas SSTC 69/1988 y 80/1988 (Caso del etiquetaje de productos comerciales)— su condición de normas básicas, con lo cual incorporaban un elemento más de inseguridad e imprevisión en los poderes públicos autonómicos.

El TC estima parcialmente las pretensiones competenciales de la Generalidad acogándose a criterios interpretativos asentados en la última década. En primer lugar, negando que el poder de subvención que subyace a la actividad de fomento de la Administración Pública, en este caso, el antiguo Ministerio de Educación y Ciencia, pueda alterar el sistema de distribución de competencias integrado en el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, es evidente que la subvención no constituye ningún tipo competencial que habilite para regular el contenido de la materia que es objeto de la actividad de fomento al margen del sistema constitucional de distribución de competencias (por todas, la STC 13/1992) y, por tanto, la regulación de la concesión de becas no puede anular las competencias ejecutivas que en materia de educación dispone la Comunidad Autónoma promotora del conflicto.

Otro aspecto recurrente de la STC 188/2001 vuelve a ser la constatación de la inveterada invocación por parte de la representación procesal del Estado de títulos horizontales para recabar para sí la titularidad de la competencia: de esta forma, la legislación básica del Estado sobre derechos y libertades para asegurar

la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades entre los españoles (art. 149.1.1ª CE) se convierte en una cláusula abierta hacia la plena homogeneización. El TC rechaza por mayoría este planteamiento que no es otra cosa que la exacerbación de la interpretación finalista de los títulos competenciales que, como en este caso, de prosperar habría reducido a la mínima expresión las competencias ejecutivas autonómicas sobre un aspecto tan relevante para el sistema educativo como son las becas.

Finalmente, es preciso reseñar que a pesar de las reiteradas advertencias que el propio TC ha hecho sobre la necesidad de que la normativa básica estatal sea explicitada en ley formal y, en su caso, por la disposición que responda a ese contenido –bien en su integridad o solo parcialmente– resulta paradójico que a pesar del olvido que los Decretos y Ordenes objeto de la controversia hacen de esta obligación, la mayoría del alto Tribunal asuma que dicho carácter básico ya deriva del marco legislativo vigente en materia de educación. Como es obvio, el problema que plantea esta interpretación *ad casum* tan tolerante sobre el requisito de precisar formalmente qué constituye el mínimo común denominador de una materia competencial, es que la determinación formal de lo que ha de ser básico se convierta cada más en una cuestión aleatoria y, por tanto, imprevisible. Y es entonces cuando la consecuencia no puede ser otra que la de suscitar una considerable inseguridad jurídica, en especial para los poderes públicos de las CCAA, además de incentivar la conflictividad competencial, ya de por sí no precisamente baja.

b) Una segunda sentencia de especial relevancia es la STC 206/2001, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad Valenciana, contra la *Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*. A juicio de las CCAA recurrentes las disposiciones impugnadas de la ley carecían de apoyo competencial en las competencias exclusivas del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) ni sobre el comercio exterior, razón por la cual la regulación estatal no sólo pone en cuestión las competencias ejecutivas sobre las cámaras de comercio, sino también y previamente las competencias de desarrollo legislativo. El interés de la sentencia radica inicialmente en la naturaleza de las cámaras de comercio y su encuadramiento competencial. A este respecto, no hay duda que se trata de corporaciones de Derecho Público y que, en consecuencia, la actuación del Estado en la regulación de su régimen jurídico queda, en principio, justificada con base en el citado artículo 149.1.18ª; sin embargo, el nivel de incidencia del legislador básico estatal sobre estas administraciones públicas singulares –sostiene el TC– es menos intenso que el que pueda existir respecto del resto. De acuerdo con las potestades que se derivan de la legislación básica, el TC considera que forman parte de las mismas la regulación de las funciones y los fines de las Cámaras, entre los que pueden incluirse la Promoción de las Exportaciones sin que por ello puedan recibir tacha de inconstitucionalidad. Ahora bien, cuestión distinta es la incidencia que pueda tener la actividad de las Cámaras de Comercio para la promoción exterior en la materia competencial referida a comercio exterior. Y es aquí donde el TC, adoptando un criterio interpretativo de especial significado, señala que la competencia estatal

en materia de comercio exterior no excluye, *per se*, las competencias autonómicas sobre las Cámaras de Comercio cuando éstas cumplen tareas relacionadas con dicha actividad. En consecuencia, la actividad de promoción exterior no puede implicar, como efecto ineluctable, la tutela automática del Estado sobre las Cámaras de Comercio, y admite que las CCAA gozan de poder de dirección y de control sobre el funcionamiento de las Cámaras incluso en ese ámbito exterior. De esta forma el TC se ajusta a su interpretación establecida acerca del alcance de la acción exterior de las CCAA, respecto de las competencias que les están reconocidas en este caso por el bloque de la constitucionalidad (art. 149.1.10ª CE y 9.22 EACat) que ya tuvo oportunidad de exponer en su STC 165/94. De acuerdo con la cual, no toda la actividad autonómica que se produzca extramuros del Estado comporta la inmediata asunción de la competencia por éste en virtud de la que le corresponde de forma exclusiva en materia de relaciones internacionales o, como en este caso, sobre comercio exterior.

La consecuencia de este planteamiento es que el ejercicio de competencias básicas por parte del Estado no permite, con carácter general, la atribución de facultades ejecutivas a órganos del Estado; y en la medida que el precepto que era objeto de litigio atribuye facultades de tutela administrativa al Ministro de Industria, Comercio y Turismo, no cabe entender que esta regulación estatal de competencias ejecutivas encuentre apoyo en la competencia básica estatal. No obstante, el TC introduce un matiz basado en el interés general –diferenciado del sectorial o cameral– que la actividad de promoción exterior pueda tener; diferencia que no siempre ha de ser de fácil determinación. Es evidente, que de producirse un interés general siempre quedaría justificada la intervención del Estado.

En esta misma línea de salvaguarda de competencias ejecutivas autonómicas sobre la actividad de las Cámaras de Comercio, el TC rechaza la constitucionalidad, entre otros preceptos de la Ley 3/1993, los referidos a las previsiones de financiación sobre la función de colaboración de las administraciones en tareas de formación, en la medida en que invaden competencias en materia de educación y formación profesional.

c) Es bien sabido, que las competencias ejecutivas autonómicas pueden verse afectadas según como se despliegue la legislación comunitaria en los Estados miembros. Un buen ejemplo lo ofrece la STC 45/2001 (y por conexión también la STC 95/2001), en relación a los Reales Decretos 1988/1991, *que establece el plan de modernización del sector de la leche y de los productos lácteos* y la Orden de 30/12/1991 de desarrollo y el Real Decreto 1319/1992, *sobre normas para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos* y una Orden de 4/12/92 de desarrollo. La disputa competencial que se produce en este conflicto de competencias se circunscribe a determinar la titularidad de la competencia para adoptar la solución final relativa a la asignación de cantidades de referencia procedentes de la cuota de producción (la llamada «reserva nacional»), puesto que en las disposiciones estatales citadas asumían para sí la entera competencia sobre la materia.

En su defensa, el Estado invocaba un título horizontal habitual como es la competencia exclusiva que le asiste para la planificación de la actividad econó-

mica y también la concerniente a las relaciones internacionales. El TC niega por su parte que ambos títulos puedan invocarse para asumir la ejecución del Derecho Comunitario, estableciendo una distinción entre dos tipos de actividades administrativas: la primera, que forma parte de las competencias autonómicas en materia de ganadería, consistente en la adopción de la resolución final de los expedientes de asignación de cantidades que procedan de la reserva de producción adjudicada a España por la normativa comunitaria; y la segunda, que correspondería al Estado en virtud de su competencia en la planificación general de la actividad económica, consistente en la resolución de los expedientes de asignación de cantidades suplementarias y adicionales, pues en este caso se trata un elemento clave en la reordenación del sector conforme a los criterios generales de política económica.

El interés de esta sentencia estriba en el hecho de que constituye un ejemplo más en el que se pone de relieve que la ejecución de la legislación comunitaria no puede hacerse con abstracción del sistema interno de distribución de competencias. Dicho esto, se hace preciso añadir algunas ambigüedades que se contienen en su fundamentación, en la que se recuerda que el Derecho Comunitario no es parámetro de contraste de los actos y disposiciones de los poderes públicos, pero sin embargo, a renglón seguido la sentencia reconoce que puede ser tomado en consideración para aplicar correctamente el esquema interno de distribución de competencias y para determinar con más precisión el título competencial objeto de la controversia. Qué diferencia pueda existir entre «*tomar como parámetro*» y «*tomar en consideración*» es un matiz que, ciertamente, la sentencia no llega a clarificar sino más bien a confundir.

d) De nuevo, la cuestión de la garantía de las competencias ejecutivas autonómicas se vuelve a plantear, ahora con motivo de la STC 98/2001, que resuelve el conflicto planteado, una vez más, por la Generalidad de Cataluña, respecto de la *Orden del Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de Ahorro y eficiencia energética para el periodo 1997-1999*. Concretamente, ante la invocación de la representación estatal, según la cual la regulación contenida en la citada Orden forma parte de sus competencias de carácter básico en materia de medio ambiente, régimen energético y fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, la Comunidad Autónoma alega por el contrario, que la regulación del procedimiento de tramitación, concesión y control de la concesión de este tipo de subvenciones (que lo que en esencia pretenden es la reducción del consumo energético mediante el uso de energías renovables), vulnera sus competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen energético y de medio ambiente.

El interés esencial de esta sentencia se cifra, atendido el considerable detallismo que caracteriza a la Orden objeto del conflicto, en la invocación que hace al concepto formal que acerca de la normativa básica estatal ha venido sosteniendo el TC, a fin de afirmar que la aprobación de esta Orden resulta incompatible con dicho concepto, a menos que se encuentren conexiones con leyes formales que establezcan el marco de la legislación básica. Y es lo cierto que esta legislación existe y que se concreta en una ley de 1980, la Ley 82/1980, que prevé la acción estatal de

fomento de las acciones en materia de ahorro de energía. Ahora bien, y pese al cumplimiento formal de este requisito de extracción jurisprudencial, el detalle de la regulación estatal es de tal calibre (que abarca, entre otros trámites, la instrucción de los expedientes de solicitud, la forma de valoración técnica de las subvenciones realizada por la Comisión, la composición y funciones de ésta, la centralización de la resolución de las solicitudes, la tramitación del pago de las ayudas, etc.) que el TC no tiene por menos que reconocer la invasión de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma recurrente. Así, y a modo de ejemplo, en este sentido cabe citar la regulación de los aspectos del procedimiento de acceso a la subvención a los que deben ajustarse las solicitudes de subvención, de forma tal que las posibilidades normativas y ejecutivas quedan reducidas a la mínima expresión. Con lo cual, una vez más el poder derivado de la actividad de fomento se convierte en manos de la normación estatal en una vía de absorción de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma. Y esto es lo que la STC 98/2001 rechaza.

e) La compleja definición del ámbito material que pueda permitir definir los rasgos caracterizadores de la autonomía local se plantea en la primera de las dos sentencias (SSTC 159/2001 y 164/2001) dictadas sobre la legislación urbanística, en las que el TC se acoge a su doctrina sentada en la STC 61/1997, para determinar qué aspectos de la legislación autonómica pueden alterar la autonomía de las corporaciones locales.

La STC 159/2001, es consecuencia de una Cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el *Decreto-Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en Cataluña en materia urbanística*, en la que se exponía la posible inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos por vulneración de la autonomía local y también por un exceso en el que incurre el texto refundido con respecto a la Ley de delegación. Conviene retener la atención en la primera de las causas de inconstitucionalidad: se refiere a la tutela urbanística, consistente en la intervención de la administración autonómica prevista en esta norma, en caso de incumplimiento grave o de actuación notoriamente negligente de las obligaciones urbanísticas por parte del municipio. Se trata, en fin, de una subrogación *sin requerimiento previo* de la administración de la Comunidad Autónoma (por otra parte, superior a la que estaba prevista en la legislación urbanística de 1976) en las potestades que en esta materia corresponden al Ayuntamiento. El TC, después de un intento de conservar la norma en el seno del ordenamiento a través de una interpretación conforme, llega a la conclusión que este tipo de intervención, sin requerimiento previo a la administración local, reduce el ámbito de la autonomía local a límites que infringen su contenido. Es decir, la ausencia de esta advertencia previa ante una vulneración de las competencias municipales en materia urbanística constituye una afectación lesiva sobre el núcleo esencial indisponible que ha de caracterizar la autonomía local.

Pero, probablemente, mayor interés ofrece la interpretación conforme que ofrece el TC en esta sentencia respecto del otro de los preceptos cuestionados por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. La imputación de inconstitucionalidad se refería a los supuestos en los que se produzca la elaboración por

parte de la Administración autonómica de un plan urbanístico conjunto que afecte a diversos municipios. A este respecto, el Decreto Legislativo establecía que sólo ante la inexistencia de acuerdo entre los municipios afectados, podría la Administración autonómica establecer un plan urbanístico de estas características. Para el Tribunal promotor de la Cuestión, la imprevisión del Decreto Legislativo acerca de la posibilidad de un acuerdo previo intermunicipal para elaborar un plan conjunto, constituía también una vulneración del principio de la autonomía local. Pero en este caso, el TC en un denodado esfuerzo interpretativo para conservar la norma en el seno del ordenamiento, considera que el texto refundido de la legislación urbanística catalana debe ser interpretado conforme a la Ley del Suelo de 1976, que preveía que los municipios tuviesen, al menos en una fase inicial, disponibilidad sobre la elaboración de planes urbanísticos conjuntos. Vemos pues, que el canon de constitucionalidad de la autonomía local incorpora también la singularidad de las previsiones contenidas en una norma preconstitucional que, a criterio del TC, aportaba elementos válidos para definir el ámbito de la autonomía local.

Por su parte, en la STC 164/2001, el TC se ha visto obligado a volver a abordar el alcance las competencias autonómicas en materia de urbanismo, con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, resultante de la STC 61/1997. Una buena parte de la sentencia es de carácter interpretativo con respecto a un conjunto de expresiones terminológicas (como, por ejemplo, «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación», «legislación sectorial», etc.) que a través de la interpretación conforme, y de acuerdo con los criterios sentados en la STC 61/1997, el Tribunal define su contenido en la forma que resulte más respetuosa con el sistema de distribución de competencias. No obstante, también declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de tres preceptos de la Ley como consecuencia de una regulación en exceso detallada del alcance del derecho a promover la transformación de suelo urbanizable y del procedimiento de expropiación, de tal forma que exceden el ámbito definido en las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana. Se trata, pues, de un detallismo que ya la STC 61/1997 trató de evitar y que, sin embargo, la STC 164/2001 tiene que volver a censurar.

Por otra parte, el TC reitera de nuevo su doctrina sobre el concepto formal de bases, que impone al legislador estatal la obligación de precisar cuáles preceptos quedan afectados por esta cualidad jurídica, sin que por ello constituya una obligación indeclinable que dicho legislador invoque expresamente el título competencial en el que ampara su actuación.

f) Finalmente, es preciso reseñar en este apartado la relevancia que ofrece la STC 235/2001, la primera dictada en materia autonómica por el nuevo Tribunal surgido de la renovación de otoño del 2001. Tal consideración se fundamenta en que con esta resolución la mayoría se aparta del criterio sostenido en materia de seguridad pública en la STC 175/1999, con efectos especialmente reductivos sobre las competencias ejecutivas de aquellas CCAA que disponen de una policía propia. La resolución trae causa del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña contra la *Ley estatal 3/1996, de 10 de enero*,

*sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.*

El ámbito material objeto de la controversia competencial deriva del alcance que deba darse a la competencia del Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.1ª CE), cuando, como es el caso, la Comunidad Autónoma disponga de un cuerpo propio de policía. El TC recuerda en su definición acerca de la «seguridad pública» está vinculada a la protección de personas y bienes y al mantenimiento del orden ciudadano, señalando que no todas las actuaciones policiales que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado coinciden con la materia «seguridad ciudadana», sino que se extienden a un conjunto más amplio. De acuerdo con esta perspectiva, la cuestión litigiosa se centra en determinar si las actividades que integran las funciones de carácter ejecutivo previstas en los preceptos impugnados de la Ley 3/1996 son inherentes a la función policial o si cumplen un papel específico en relación con el supuesto «seguridad pública», en cuyo caso la competencia estatal sobre la materia no ofrecería duda.

Pues bien, para responder a esta cuestión el TC se embarca en una arriesgada y singular distinción entre policía administrativa en sentido objetivo y policía gubernativa caracterizada por un concepto subjetivo. Así, la primera constituye el ámbito genérico de la actividad de la administración caracterizada por la utilización de técnicas de limitación de derechos e intereses particulares, mientras que la segunda se caracteriza por un sentido subjetivo, relacionado con las actividades que realizan los cuerpos policiales y que se refieren prioritariamente a la realización de actividades de índole material y no jurídica.

Para la mayoría del TC las actuaciones de carácter ejecutivo que se contemplen en los preceptos de la Ley 3/1996 impugnados, se inscriben en mayor medida en las actividades de seguridad pública en el sentido objetivo de policía administrativa que en el sentido subjetivo de actuación policial. El resultado de este deslinde conceptual es que la competencia sobre la materia corresponderá al Estado, con exclusión de cualquier tipo de concurrencia de otros cuerpos de policía en estas funciones de carácter ejecutivo vinculadas a la seguridad pública (entre otras, por ejemplo, la potestad sancionadora). Con este planteamiento, que incorpora un concepto nuevo en el Derecho positivo español (de ahí el riesgo citado), como es el de policía gubernativa, la mayoría del TC se aparta de la doctrina sentada en un caso similar, en la STC 175/1999 relativa al control sobre actividades de comercio, reparación y desguace de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos, actividades que en aquella ocasión fueron encuadradas en la materia «servicios policiales» y, por tanto, de ejecución concurrente con los Cuerpos de Policía de las CCAA.

### C) *Otras cuestiones*

a) *Competencias ejecutivas en materia de Administración de Justicia (la denominada administración de la Administración de Justicia).*

La concepción expansiva de las competencias ejecutivas en demérito de las propias competencias establecidas en los Estatutos de Autonomía, es la cuestión que se plantea en la STC 97/2001, dictada con motivo del recurso de inconstitu-

cionalidad planteado contra determinados preceptos de la *Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica*. El motivo de la controversia se centra en que la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio de reconocer la competencia estatal para constituir las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, así como su composición y ámbito funcional, sí cuestiona, en cambio, la competencia estatal para decidir el ámbito territorial de las mismas (la provincia) y la sede en la que ubicarán, así como también la atribución de funciones de presidencia y secretarías de las mismas a un miembro del Ministerio Fiscal (la presidencia) y a un abogado o procurador y a un miembro de la Administración de la Comunidad Autónoma (las dos secretarías).

Este detallismo regulador de la Ley 1/1996, que el Abogado del Estado fundamenta en las competencias del Estado: a) sobre Administración de Justicia; b) para regular las bases del régimen de las Administraciones Públicas; e, incluso, c) en las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades (de nuevo, la cláusula transversal del art. 149.1.1ª CE), reduce las previsiones del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su artículo 18.1 establece una cláusula subrogatoria que reconoce a la Generalidad, de acuerdo con la LOPJ, competencias administrativas sobre aspectos personales y materiales. Es decir, competencias sobre lo que – a fin de designar una función autónoma de la función jurisdiccional– se ha dado en denominar la administración de la Administración de Justicia.

En este sentido, si bien el Tribunal reconoce que las facultades de autoorganización de las CCAA sobre esta materia pueden verse limitadas en cuanto puedan incidir en el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos y libertades, la concreta previsión sobre las formulas de designación de la Secretaría y la Presidencia de estas Comisiones en nada puede afectar a dichas condiciones. Por esta razón, la Ley vulnera las competencias de ejecutivas en materia de Administración de Justicia.

b) *La delimitación material de competencias y su incidencia en la delimitación competencial.*

La necesaria función de delimitación competencial que debe llevar a cabo la jurisdicción constitucional es puesta especialmente de manifiesto en la STC 9/2001, para diferenciar entre los títulos referidos a «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» que confluyeron en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia*. Se trata, obviamente, de una definición de las materias competenciales citadas con remisión explícita a la jurisprudencia del TC sentada en resoluciones anteriores (por todas, la STC 184/1996), que sirve para diferenciar las potestades normativas del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de pesca, con distinción entre las actividades referidas a la elaboración de los Planes de Pesca en la Comunidad Autónoma en aguas interiores y aquellos otros que supongan faenar en aguas internacionales. En este último supuesto, el TC determina que se trata de una actividad propia de la competencia estatal en materia de marina mercante, inasumible por la Comunidad Autónoma. Por otra parte, en el ámbito de las actividades pesqueras de extracción se distingue entre las que se llevan a cabo en el mar territorial y en la zona económica exclusiva

(competencia estatal), y las se desarrollan en el aguas interiores (competencia autonómica). Sin embargo, este esquema varía cuando se trata de la actividad de «marisqueo», en la que la mayoría del Tribunal sostiene un criterio funcional y no territorial o espacial, que permite a la Comunidad Autónoma expandir su competencia más allá de las aguas interiores.

Sin embargo, este criterio funcional es rechazado de plano cuando se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la previsión de la ley gallega que permitía autorizar el desplazamiento de barcos desde sus bases en Galicia a otras CCAA. Cabría preguntarse, no obstante, si el ejercicio de una competencia ejecutiva como la descrita, que puede tener efectos supraterritoriales como los expuestos, ha de suponer, *a radice*, una asunción de la competencia por el Estado porque incide en el ámbito de las que le corresponde sobre marina mercante.

La sentencia plantea cuestiones de especial interés en relación a las competencias autonómicas sobre la actividad específica de marisqueo, en la que se hace preciso plantearse la razón por la cual la Comunidad Autónoma gallega ha auto-limitado sus competencias sobre esta actividad fuera de la zona económica exclusiva, en la porción que le corresponda como parte integrante del Estado.

c) Finalmente, cabe reseñar también el criterio sostenido por la STC 62/2001, acerca del incremento retributivo para funcionarios establecido por la *Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993*, por encima del establecido por la Ley de Presupuestos del Estado para el mismo año. EL TC argumenta su declaración de inconstitucionalidad a la que acompaña la nulidad de algunos de los preceptos impugnados, fundándose en la competencia básica estatal para la regulación de las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica, entre la que se encuentran las previsiones salariales para los funcionarios públicos. Niega, por el contrario, que el título que habilite la competencia estatal sobre este caso sea el relativo a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, rechazando en este sentido la pretensión autonómica que el citado incremento constituyese una medida de carácter autoorganizativo y sin incidencia en los Presupuestos del Estado.

## TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo  
Hèctor Lopez Bofill

El análisis de la conflictividad competencial del año 2001 se produce una vez ya iniciada la VII Legislatura, en la que el Gobierno goza de un amplio cómodo apoyo parlamentario para llevar a cabo su programa. Político.

El tratamiento de este capítulo del Informe se estructura, como viene siendo habitual, a través del estudio de las actuaciones procesales de relevancia procesal ante el Tribunal Constitucional. En primer lugar mediante las Providencias en las que se admite a trámite el planteamiento de nuevos conflictos, ya sea mediante el recurso de inconstitucionalidad, el conflicto de competencias, el procedimiento en defensa de la autonomía local o, incluso, la vía atípica pero habitual de la cuestión de inconstitucionalidad; en segundo lugar, a través de los Autos en los que la jurisdicción constitucional resuelve acerca de las situaciones procesales de desistimiento o allanamiento entre las partes respecto de una controversia planteada con anterioridad; y, finalmente, mediante los Autos en los que el Tribunal se pronuncia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 161.2 CE, sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones de las CCAA que han sido impugnadas con efecto suspensivo por el Gobierno.

Una primera valoración de carácter general sobre este capítulo del Informe es que, con alguna excepción de escaso relieve, en este año se han reproducido las variables y las tendencias ya registradas el año anterior que permiten definir la controversia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas y desde el año pasado también las Corporaciones Locales, como consecuencia de la introducción del nuevo procedimiento constitucional en defensa de la autonomía local, incorporado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

Así, en primer lugar se constata que el número de nuevos conflictos es muy similar al registrado el año pasado. De los 43 registrados en 2001 se ha pasado a 41 en este año, razón por la cual siguen llegando al Tribunal Constitucional un número considerable de controversias competenciales que, como ya se había puesto de relieve en los últimos Informes, se mantiene la ruptura con la línea descendiente que se produjo entre los años 1993 y 1996. Es verdad, sin embargo, que una de las razones del mantenimiento de esta línea ascendente de la conflictividad se debe, al igual que el año pasado ocurrió con los recursos planteados contra el *Decreto-ley 4/2000, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes* y el *Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas de Intensificación de la Competencia en el Mercado de Bienes y Servicios*, a que en el presente diversas Comunidades Autónomas han planteado recursos de inconstitucionalidad basados, entre otros motivos, también en una discrepancia com-

petencial, respecto de dos importantes leyes: por un lado, la nueva regulación de la extranjería contemplada en la *Ley 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, y por otro de la *Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el Plan Hidrológico nacional*.

Además de estas dos leyes que por su especial relevancia política y social y por su remisión al Tribunal Constitucional a fin de que pronuncie sobre las dudas de constitucional planteadas por diversas Comunidades Autónomas, han ocupado un lugar preferente en el debate parlamentario y en los medios de comunicación, cabe reseñar también otras leyes y disposiciones generales de carácter reglamentario que han protagonizado las nuevas controversias competenciales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y algunas Corporaciones Locales. Así, por ejemplo, entre las recurridas por el Estado, cabe destacar, entre otras a: la *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la región de Murcia*; la *Ley 16/2000, del Parlamento de Cataluña, de 29 de diciembre, del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales*; la *Ley de Las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del Impuesto sobre Determinadas Actividades que inciden sobre el Medio Ambiente*; la *Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra*; la *Ley de las Cortes de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua de Aragón*; la *Ley del Parlamento de las Islas Baleares 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, destinado a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del Medio Ambiente*. Y entre las disposiciones reglamentarias destacan: el *Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco*; el *Decreto de la Generalidad de Cataluña 278/2000, para el nombramiento de los secretarios judiciales electos*; el *Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Illes Balears, de 29 de diciembre de 2000, por el que se aprueba la concesión de una ayuda económica para determinados beneficiarios de pensiones asistenciales y no contributivas*; la *Resolución del Director General de Trabajo del Gobierno de Canarias de 8 de marzo de 2001, por la que se da respuesta a la solicitud de servicios mínimos para la huelga convocada en la empresa BAI, PROMOCIÓN Y CONGRESOS, S.A.*

De las recurridas por las CCAA, además de las ya citadas, destacan: la *Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación del Impacto Ambiental*; el *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas*; la *Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001*. Y entre las disposiciones reglamentarias, el *Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija un complemento de destino de funcionarios de Cuerpos de la Administración de Justicia y otros*; el *Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas*; la *Resolución de 18 de enero de 2001, de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales*, etc.

El nuevo procedimiento ante el Tribunal Constitucional establecido en 1999 para instrumentar una vía procesal en defensa de la autonomía local por parte de las Corporaciones Locales, ha dado lugar este año a dos supuestos más, que se han de añadir a los tres que ya se habían registrado desde su entrada en vigor. En ambos casos se recurre acerca de la constitucionalidad de una ley estatal y una ley autonómica que ha sido cuestionada por infracción del principio de la autonomía de los ayuntamientos: es el caso de *la Ley 8/1999, de 3 de diciembre de la Generalidad Valenciana por la que se suprime el área metropolitana del Horta y la Ley del Estado 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que modifica la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.*

Las Providencias dictadas por el Tribunal Constitucional que registran las nuevas controversias competenciales planteadas durante el año 2001 por parte del Gobierno del Estado, las Cortes Generales y las instituciones de autogobierno de las CCAA, vuelven a poner de manifiesto la preeminencia de la ley como objeto formal del conflicto que sigue registrándose en los últimos años. Así, si al inicio del último lustro podía pensarse que el centro de gravedad del conflicto competencial podía desplazarse de la ley a las normas reglamentarias dictadas por los ejecutivos estatal y autonómicos, los datos que ofrecen los últimos Informes permiten rechazar tal posibilidad. Las razones de esta circunstancia no resulta fácil determinarlas; no obstante, es probable que entre otras, como las que se derivan de los cambios de mayoría política en los órganos parlamentarios, haya que también tener en cuenta el hecho, por otra parte reflejado constantemente en estas páginas, de un cierto trasfondo metajurídico que en muchas ocasiones subyace a la controversia competencial. En este sentido, puede sostenerse que la oposición política en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las CCAA ha encontrado en el recurso de inconstitucionalidad contra la ley aprobada por la mayoría que apoya al Gobierno de turno, una forma de hacer más visible su función opositora, sin perjuicio, por supuesto de las más o menos bien fundadas razones jurídicas que les asistan. En este sentido, el acceso al Tribunal Constitucional para impugnar la ley ha adoptado un valor instrumental de la función de oposición política, de la que ninguno de los principales actores políticos actuales parece dispuesto a prescindir.

Otra variable que se vuelve a reiterar año tras año es la colaboración de los Tribunales Superiores de Justicia, a través del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en el juicio de delimitación competencial, con motivo de la aplicación de leyes de cuya validez depende la resolución de un contencioso administrativo. Es decir, dichos tribunales siguen promoviendo cuestiones de inconstitucionalidad —en algunos casos de forma reiterada sobre el mismo precepto de una ley— poniendo en cuestión la atribución competencial que ha hecho el legislador. Especialmente, el legislador autonómico ya que al igual que el año anterior, en el presente también es la ley autonómica la que prácticamente monopoliza el objeto de este procedimiento indirecto de control de constitucionalidad.

En cuanto al segundo tipo de actuaciones de naturaleza conflictual que son los Autos del Tribunal Constitucional que resuelven los supuestos de desistimiento o allanamiento entre las partes, tampoco se registran novedades dignas de

mayor mención respecto no sólo de lo ya expuesto en el Informe de 2000 sino también, de los inmediatamente anteriores. En primer lugar, es preciso reiterar que el número de desistimientos como forma unilateral de finalizar una controversia ha sido reducido y en segundo lugar que tampoco este año, al igual que viene ocurriendo en los últimos transcurridos, se han registrado allanamientos.

Por lo que se refiere a la medida cautelar de la suspensión de disposiciones de las CCAA como consecuencia de la invocación por el Gobierno del artículo 161.2 CE, conviene constatar de nuevo que salvo en tres supuestos, en el resto de los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia interpuestos por órganos del Estado contra leyes y otras disposiciones autonómicas, se ha seguido invocando la aplicación simultánea de la impugnación suspensiva prevista en dicho precepto. La novedad que, sin embargo, se presenta este año en dicho trámite del procedimiento constitucional es que el Tribunal Constitucional, en el plazo previsto de cinco meses, ha resuelto siempre y, por tanto, sin ninguna excepción, levantar la suspensión de los preceptos que en su momento fueron impugnados por el Gobierno. En los próximos años habrá que verificar si éste es un criterio que responde a un nuevo planteamiento jurisdiccional tendente a atenuar los efectos limitativos del art. 161.2 CE sobre la vigencia las disposiciones autonómicas o bien se trata de un hecho episódico. Esta expectativa se acentúa si cabe más, a la espera de conocer los criterios que al respecto vaya a mantener la nueva presidencia del Tribunal Constitucional, cuya composición se ha visto modificada en el último trimestre del año objeto de este Informe.

En esta primera parte general de la valoración sobre las controversias competenciales registradas este año, no puede dejar de subrayarse el hecho de que diversas CCAA hayan ejercido su legitimación activa para recurrir una ley estatal por razones basadas no sólo en una eventual invasión de competencias sino especialmente por su presunta incidencia lesiva sobre derechos fundamentales de las personas. Éste ha sido el caso de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, 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*. De esta forma, la legitimación procesal autonómica se acoge a los criterios más flexibles que desde la ya lejana STC 199/87, FJ 1 (caso de la Ley Orgánica antiterrorista 9/1984) estableció el Tribunal para admitir la presentación de recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales de acuerdo con una interpretación materialmente más amplia del concepto integrado por el «propio ámbito de autonomía» del artículo 33.2 de la LOTC, que no limita éste último al estricto marco de competencias definido por la CE y el Estatuto de Autonomía.

El análisis estadístico más detallado de los datos que ofrece la conflictividad registrada durante el 2001 ofrece unas conclusiones muy parecidas a las expuestas en el año pasado al respecto. A saber: la primera es que ha descendido muy ligeramente el número de actuaciones de naturaleza conflictual (nuevos conflictos; desistimientos/allanamientos e incidentes de suspensión) que han pasado de los 56 del 2000 a los 54 en 2001. Pero lo cierto es que la tónica de año pasado respecto del dato más relevante que constituye el planteamiento de nuevos conflictos, se sigue manteniendo: de los 43 surgidos el año pasado se ha pasado a los 41

en 2001, con lo cual la constante se mantiene, especialmente respecto de los 39 en 1999, pero por debajo los 49 registrados en 1998 o de los 60 en 1997. Los desistimientos van descendiendo progresivamente en los últimos años: 7 en 1999, 4 en 2000 y 3 en 2001. Mientras que los incidentes de suspensión han experimentado un claro aumento (7 en 1999, 4 en 2000, para remontar a 10 en el 2001).

El análisis más concreto de los datos parciales que ofrece la estadística de cada una de las tres actuaciones conflictuales ofrece un conjunto de datos que, en general varía bastante poco de lo ya se registró el año pasado. Así, de nuevo cabe constatar el predominio del recurso de inconstitucionalidad (25) sobre el conflicto de competencias (14) como procedimiento constitucional empleado por las partes en controversia para residenciar ante el Tribunal Constitucional discrepancias de orden competencial. Ciertamente es, no obstante, que ello viene provocado por el importante número de recursos presentados (8) contra la nueva legislación revisora (Ley Orgánica 8/2000) del estatuto jurídico de los extranjeros en España por parte de algunas CCAA, circunstancia ésta —que como se exponía más arriba— resulta muy similar a la registrada el año anterior con respecto a la legislación de urgencia aprobada por el Gobierno para liberalizar algunos sectores de la actividad económica, o anteriormente como consecuencia de la modificación del sistema de financiación de las CCAA. En este sentido, pues, se mantiene la tendencia ya registrada el año anterior que rompía con el relativo equilibrio habido entre el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias existente en los años anteriores.

Siguiendo la línea constante de cada año, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por juzgados y tribunales ordinarios sigue siendo una vía atípica pero sin duda efectiva, para remitir al Tribunal Constitucional controversias jurídicas de orden competencial. Hasta el punto que en 2001 ha aumentado a 8 el número de cuestiones de Inconstitucionalidad, respecto de las 5 que se presentaron en los dos últimos años. Al igual que entonces también merece ser destacada la diversidad territorial de los órganos judiciales que las han promovido, y en algunos supuestos de forma especialmente reiterada respecto de una misma ley. En este año han planteado cuestiones de inconstitucionalidad los Tribunales Superiores de Cataluña; Las Palmas de Gran Canaria; Madrid; el País Vasco (éste, respecto de cuatro leyes distintas) y de Sta. Cruz de Tenerife.

Con respecto a los desistimientos para proseguir un procedimiento vindicativo de la competencia, el número registrado en 2001 ha vuelto a descender: de los 5 habidos en 1998, los 7 en 1999 y los 4 en 2000 se ha descendido a 3 este año. La parte procesal que ha tomado la iniciativa de desistir ha sido en todos los supuestos el Presidente del Gobierno, respecto de los recursos de inconstitucionalidad presentados en su momento contra: la *Ley del Parlamento de Cantabria 4/1992, de 24 de marzo, de Constitución de reservas regionales de Suelo y otras Actuaciones Urbanísticas Prioritarias*; la *Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades de la Comunidad Foral de Navarra* y contra la *Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, del Parlamento de Navarra, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias*. No obstante, es necesario precisar que tales desistimientos no han consistido en una decisión unilateral de la parte estatal, sino que han venido precedidos de acuerdos previos

concertados entre el Estado y las CCAA afectadas, que han consistido, respectivamente, en la previa derogación por el Parlamento de Cantabria del artículo 3 de la Ley 4/1992, y en el compromiso del Gobierno de Navarra de remitir al Parlamento Foral sendos proyectos de ley, de modificación de las leyes 24/1996 y 12/1993.

La novedad más significativa respecto de la tendencia registrada en años anteriores se ha producido en el incidente de suspensión ex art. 161.2 CE. Pues si bien el número es casi idéntico (10) al producido en 2000 (9), el cambio se ha manifestado en el sentido que ha tenido la decisión del Tribunal, el cual ha levantado la suspensión que operaba sobre las disposiciones autonómicas impugnadas en todos los casos.

Volviendo de nuevo a los datos que ofrecen cada una de estas actuaciones referidas a la controversia competencial, se puede constatar de nuevo una vuelta al equilibrio de la litigiosidad promovida por el Estado (incluidas también las cuestiones de inconstitucionalidad que expresan una controversia de orden competencial) y las CCAA, que ya se había producido en 1999. Así, mientras que el año pasado las CCAA superaban ampliamente al Estado en cuanto al número de contenciosos planteados ante el Tribunal Constitucional (13 por el Estado y 29 por las CCAA), en el 2001 se ha vuelto al equilibrio de hace dos años, ya que el Estado ha planteado 24 por 23 las CCAA. Claro es que este equilibrio se trastoca a favor de las CCAA, si se excluyen las 8 cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los Tribunales Superiores de Justicia y el recurso de inconstitucionalidad planteado por las Cortes Generales.

Por su parte, en el procedimiento del llamado conflicto en defensa de la autonomía local, se han registrado dos nuevos supuestos que ponen de manifiesto que es una vía abierta para las Corporaciones Locales frente a la ley, tanto estatal como autonómica, como lo prueban los dos casos que este año se han producido. Aunque, sin duda, el mayor interés reside en el criterio que, dada la parquedad de la Constitución en definir el objeto de la autonomía local, vaya a utilizar el Tribunal Constitucional para fijar el parámetro jurídico de referencia que haya de servir para decidir sobre una eventual vulneración del principio de la autonomía local, ya sea por la ley autonómica como por la estatal.

Regresando a los datos generales que ofrecen los procedimientos constitucionales instados por las partes, y a pesar del protagonismo ya constatado anteriormente que la ley presenta como motivo del conflicto y, por tanto, del recurso de inconstitucionalidad como vía procesal mayoritaria, si se comparan globalmente los datos del Estado y las CCAA se aprecia al igual que en 2000, un relativo equilibrio entre el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias por ambas partes: 10 RI más 6 C. de C. promovidos por el Estado y 15 RI más 8 C. de C. promovidos por las CCAA.

Los nuevos contenciosos competenciales planteados por las CCAA este año ofrecen el elemento diferencial consistente en el mayor nivel de litigiosidad frente al Estado lo protagoniza ahora la Comunidad Autónoma de Aragón, con 6 contenciosos, desbancando a Andalucía (5) que lo había tenido en los dos últimos años: la ordenación jurídica de las explotaciones porcinas, el Plan Hi-

drológico Nacional, la Ley de Aguas y la legislación de extranjería son, entre otras, la causa de que esta Comunidad Autónoma haya sido la que más ha acudido ante el Tribunal Constitucional. Han pasado, pues, ya los años que Cataluña ostentaba con reiteración la condición de Comunidad Autónoma con mayor número de litigios jurídicos promovidos ante el alto Tribunal. En este año, después de Aragón y Andalucía siguen Castilla-La Mancha y Extremadura (3); Cataluña (2) y Asturias, Islas Baleares, Navarra y País Vasco (todas ellas con 1). Por otra parte, cuando el promotor de la controversia competencial es el Estado, las Comunidades Autónomas que han sido destinatarias de sus RI y C. de C. son Aragón, Islas Baleares, Navarra y País Vasco, cada una de ellas en 3 ocasiones; Cataluña en 2 y Canarias y Castilla-La Mancha en 1, respectivamente.

Como también viene siendo habitual cada año, estos últimos datos sobre la litigiosidad registrada anualmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, vuelven a poner de manifiesto la dimensión política que también incide en estos contenciosos. Es decir, sin perjuicio de constatar las buenas razones de carácter jurídico que puedan llegar a asistir a los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia que se presentan ante el registro del Tribunal Constitucional, no pueden descartarse también las motivaciones de oportunidad y, por tanto, de naturaleza metajurídica que en ocasiones se traslucen en las iniciativas procesales sobre una controversia competencial. Porque, como ya se ha convertido en una regla general que viene reiterándose cada año, en el presente se vuelve a constatar que el Estado (y específicamente, el Gobierno) no recurre disposiciones de aquellas Comunidades Autónomas en las que gobierna la misma fuerza política que lo hace el gobierno central (en la actualidad, el PP), mientras que sí lo hace respecto de las disposiciones de aquellas otras donde gobiernan otras fuerzas políticas, incluidas aquellas que le proporcionan apoyo parlamentario en las Cortes Generales (por ejemplo, CiU o Coalición Canaria). Y a la inversa, las disposiciones del Estado que han sido objeto de nuevos conflictos promovidos por las Comunidades Autónomas, lo han sido siempre por parte de aquellas en las que el PP no ejerce funciones de gobierno. En primer lugar, las gobernadas por el PSOE, pero también aquellas otras donde lo hacen otros partidos nacionalistas periféricos (como CiU y el PNV, que no acudía como recurrente al TC desde finales de la década de los ochenta), u otros de ámbito autonómico como es el caso, relativamente distinto que ofrece Navarra con un gobierno de la UPN, donde la oposición en el Parlamento Foral, con el voto en contra de esta formación política, también ha recurrido la nueva ley de extranjería. Porque, en efecto, tanto ésta última, la *Ley 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, como la *Ley 10/2001, de 5 de julio, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional*, son el ejemplo más ilustrativo aunque no el único, bien ya sea por acción o por omisión, según los casos, de incidencia de variables de orden no estrictamente jurídico en las controversias competenciales que se han iniciado este año.

En coherencia con el protagonismo que han tenido ambas leyes, y para finalizar, entre las materias competenciales que han sido objeto de los contenciosos planteados ante el Tribunal Constitucional, destacan sin duda los derechos fundamentales y en segundo lugar el régimen jurídico de las aguas. En segundo nivel de presencia cabe reseñar las materias referidas a: administración de justicia,

finanzas, tributos de las Comunidades Autónomas; urbanismo, medio ambiente (bien relacionado con la materia defensa o también con tributos de las Comunidades Autónomas), función pública y legislación laboral. Y de forma más ocasional, defensa, ocio y legislación mercantil.

### ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 2001

NUEVOS CONFLICTOS .....	41
DESISTIMIENTOS ALLANAMIENTOS .....	3
Desistimientos .....	3
Allanamientos .....	0
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN .....	10
Se levanta la suspensión. ....	10
Se mantiene la suspensión .....	0
Decisión de contenido mixto .....	0
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad .....	25
Planteados por el Presidente del Gobierno .....	9
Planteados por las Cortes Generales .....	1
Planteados por las CCAA .....	15
Conflictos positivos de competencia .....	14
Planteados por el Gobierno .....	6
Planteados por las CCAA .....	8
Conflictos en defensa de la autonomía local .....	2
Contra una ley estatal .....	1
Contra una ley autonómica .....	1
Cuestiones de Inconstitucionalidad .....	8
Planteadas por el TSJ de Cataluña .....	1
Planteadas por el TSJ de las Palmas de Gran Canaria .....	1
Planteadas por el TSJ de Madrid .....	1
Planteadas por el TSJ del País Vasco .....	4
Planteadas por el TSJ de Sta. Cruz de Tenerife .....	1
Planteadas contra leyes del Estado .....	1
Planteadas contra leyes de las CCAA .....	7
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO .....	24
Por las Cortes Generales .....	1
Por el Gobierno .....	15
Por el Poder Judicial. ....	8

<b>LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTINATARIAS DE LOS NUEVOS</b>	
<b>CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL PODER EJECUTIVO</b> .....	<b>15</b>
Aragón .....	3
Canarias .....	1
Castilla-La Mancha .....	1
Cataluña .....	2
Islas Baleares .....	3
Navarra .....	2
País Vasco .....	3
<b>LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA</b> .....	
<b>23</b>	
Andalucía .....	5
Aragón .....	6
Asturias .....	1
Castilla-La Mancha .....	3
Cataluña .....	2
Extremadura .....	3
Islas Baleares .....	1
Navarra .....	1
País Vasco .....	1

## LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

### Consideraciones generales

El período comprendido entre junio de 2000 y junio de 2001 de la actividad jurisdiccional de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (TS) ofrece un número de sentencias en las que se abordan controversias competenciales, que resulta bastante a similar al registrado en los años anteriores: 62 resoluciones de esta Sala ofrecen una fundamentación jurídica en la que el TS trata además problemas relativos a la titularidad de la competencia para dictar la disposición objeto del recurso. En 2000 fueron 66 y en 1999 la cifra fue de 63. No obstante, el interés jurisprudencial en cuanto a las cuestiones relativas al encuadramiento competencial de las mismas es muy heterogéneo.

En el período estudiado para este Informe se han resuelto actuaciones del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales que datan mayoritariamente de los años 1990 a 1992, pero también se registran otras realizadas nada menos que entre 1986 y 1988. Este es el caso, del *Acuerdo del Consell de la Generalidad Valenciana de 21 de marzo de 1986, denegatorio de la segregación solicitada para la creación del Municipio de Pilar de la Horadada*; del *Decreto de la Generalidad de Cataluña 177/1987, de 19 de mayo, que desarrolla la planificación y la coordinación de ámbito regional prevista en la Ley del Parlamento catalán 7/1987, de 4 de abril, sobre actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa*; del *Decreto Foral nº 63/1988, de 18 de mayo, que disponía la emisión de deuda por la Diputación Foral de Vizcaya*; y del *Decreto de la Junta de Andalucía 267/1988, de 2 de agosto por el que se aprueban los precios máximos y mínimos y clases de tierras aplicables a la zona regable de Donadio-Cota 400, en Jaén*. Ciertamente, también se han enjuiciado actuaciones producidas en otros años más cercanos, que son los menos y sin que en ningún caso superen el año 1997, con lo cual la media de retraso imputable a la jurisdicción ordinaria en resolver estas causa se sitúa en 10 años.

En el período que ha sido analizado y al igual que viene siendo habitual cada año, siguen predominando las actuaciones de las CCAA como objeto principal de la labor jurisprudencial del TS en este tipo de contenciosos. Y asimismo, son minoritarias las actuaciones de los órganos del Estado, que confirman -si cabe una vez más la tendencia de las CCAA a residenciar como regla general sus controversias competenciales en el TC.

La jurisprudencia constitucional es lógicamente, un referente empleado con cierta habitualidad en los fundamentos jurídicos, aunque su invocación es más

literal y descriptiva que producto de un razonamiento más elaborado en función de las características del caso enjuiciado.

Los datos estadísticos que ofrece el período evaluado son, en esencia, los siguientes: de las 62 sentencias dictadas, 6 lo son en relación a actuaciones del Estado; 19, lo son con respecto a actuaciones de las Corporaciones locales y 36 traen causa de a actuaciones de las Comunidades Autónomas. Pero en estas últimas, en una parte de ellas predominan los problemas de legalidad.

En las tres actuaciones analizadas, se registra una considerable variedad de materias competenciales como objeto del debate jurisdiccional: no se puede destacar la preeminencia de ninguna en concreto, pero a modo de reseña general pueden citarse, entre otras, las siguientes: crédito, política económica, ordenación de litoral (con alguna reiteración), transportes, lenguas (con cierta reiteración motivada por decisiones de algunos municipios vascos vulneradoras del régimen estatutario de cooficialidad lingüística), aguas, elecciones autonómicas, función pública, entes locales, urbanismo, hacienda autonómica; caza, etc.

### **Recursos contra actuaciones del Estado**

Las Sentencias del Tribunal Supremo referidas a actuaciones del Estado son como en años anteriores escasas en número. Las CCAA no suelen plantear sus contenciosos de carácter competencial en esta sede jurisdiccional, por lo que las que se citan ofrecen en general un muy relativo interés jurisprudencial.

En la STS 23/07/01, dictada con relación a un recurso planteado contra la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, del 28/07/92, sobre normas reguladoras de subvenciones dirigidas a financiar inversiones de las entidades locales en servicios de prevención y extinción de incendios, el TS recuerda en su fallo desestimatorio, con especial remisión a la jurisprudencia del TC (SSTC 133/90 y 13/92), que si bien la Generalidad de Cataluña dispone de competencia en materia de prevención y extinción de incendios, ésta es una competencia concurrente con la que dispone el Estado en materia de protección civil. Con ello se pone de manifiesto una vez más, el carácter relativo de la noción de competencia exclusiva atribuida a las CCAA.

En su STS 21/06/99 el TS aborda la singularidad que ofrece el modelo de financiación del País Vasco. Se trataba en dicha resolución de resolver la impugnación que el Gobierno Vasco hizo al acuerdo de 13 de junio de 1997, del Consejo de Ministros, por el que se formalizaban los compromisos financieros, referidos a las ayudas contempladas en el Real Decreto 2346/96, sobre el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español para 1997. El Tribunal niega la pretensión de la Comunidad Autónoma Vasca relativa a participar en dichas ayudas, porque atendiendo al sistema de financiación establecido en la Ley del Concierto Vasco de 1981, la Comunidad Autónoma ya disponía de una fuente propia de recursos, con lo cual de aceptarse su reclamación se produciría una situación de doble financiación.

## Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Las sentencias sobre las actuaciones de las corporaciones locales ofrecen, como viene siendo habitual, el interés de ser una vía a través de la cual en algunos casos puede ser objeto de tutela el principio de la autonomía local, bien frente a disposiciones del Estado como por supuesto también en relación a disposiciones de las CCAA.

Este es sobre todo el caso de la STS 19/01/01, en la que el TS resuelve un recurso contra un acuerdo del Organismo Jurídico Administrativo de Álava de 9 de abril de 1992, por el que se había estimado la reclamación económico-administrativa deducida por una empresa frente a una resolución municipal del Ayuntamiento de Llodio, denegatoria de un recurso de reposición presentado contra el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos. El TS, haciéndose eco de los criterios interpretativos sobre el principio de autonomía local establecidos por el TC, considera que el citado Acuerdo constituye una intervención de una Administración sobre otra incompatible con el núcleo indisponible para el legislador o para cualquier otro operador jurídico, que es el ámbito de la autonomía local. Esta intervención o tutela contrasta con la libre decisión que al respecto debe quedar reservada a la corporación local.

Las fricciones entre diversas entidades locales y la Comunidad Autónoma ocupan a la jurisprudencia del TS. Un buen ejemplo lo ofrece la STS 21/02/01 en la que se desestima un recurso de casación interpuesto por la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por la que se estimó un recurso presentado por la Generalidad contra determinados acuerdos de las citadas corporaciones locales de 1992 acerca de la Constitución de el Puerto Autónomo de Barcelona y el Consorcio de las Atarazanas de Barcelona. En este caso la controversia competencial se cifraba en una presunta invasión de la Generalidad en materia de museos; sin embargo el Tribunal, con apoyo en el bloque de la constitucionalidad resuelve que la litis se centra efectivamente en museos y no en cuestiones relativas al fomento de la actividad cultural, por lo que la competencia corresponde a la Generalidad salvo que los museos fuesen de titularidad estatal. En definitiva, el TS se ciñe en esta resolución a una delimitación material de las competencias tributaria de la jurisprudencia constitucional vigente al respecto.

También en el ámbito de la Comunidad Autónoma catalana destaca a la STS 20/12/00, en la que se cuestiona la Ordenanza Municipal de Transportes aprobada por el Ayuntamiento de Gerona de 10/09/1991. La controversia enfrenta a esta corporación local con la Generalidad en relación al transporte interurbano de viajeros. El Tribunal resuelve a favor de la Comunidad Autónoma en base al carácter supramunicipal de dichos transportes, de tal forma que sea ella la que determine la fijación y eventual supresión de las paradas en el casco urbano. Vemos pues, que el criterio del territorio en el que se desarrolla la actividad controvertida, es el que en este caso opera para denegar la competencia al municipio. No obstante, es necesario subrayar que con esta resolución, el TS se desvincula de un criterio anterior sentado en la STS 18/7/88, en la que se establecía que, aún siendo la concesión competencia del Estado, la fijación de las paradas del trans-

porte público en la ciudad, corresponde al gobierno de la ciudad en virtud del principio de autonomía local.

El proceso de normalización lingüística en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de un régimen de cooficialidad es abordado por el TS en varias sentencias. Son citadas aquí dos de ellas de contenido y significado distintos: la primera es la 25/09/00 en la que se atiende la solicitud formulada por la «*mesa pola normalización lingüística*» de 2 de enero de 1992, instando al Ayuntamiento de La Coruña para que reconozca y utilice como nombre oficial el de «A Coruña» en lugar de «La Coruña», y use el idioma gallego en todos los órdenes oficiales. El Tribunal reconoce la competencia de la comunidad autónoma de Galicia para legislar sobre materia lingüística, y analiza el límite que para tal competencia pueda derivarse de la autonomía organizativa municipal. De este análisis se desprende que no existe un impedimento en el ordenamiento jurídico que impida el uso del gallego en los términos expresados por la sentencia, que reconoce la potestad de la administración autonómica para proceder a regular el régimen de uso de la lengua autonómica por parte de las administraciones locales, de acuerdo con el régimen de cooficialidad marcado en la Constitución y el Estatuto de Autonomía. La otra sentencia afecta al ayuntamiento vasco de Leaburu-Gaztelu (Guipúzcoa) que aprobó una Ordenanza reguladora del uso del Euskera (STS 13/10/00), a la que también hay que añadir la STS 09/10/00 que afecta a una Ordenanza similar aprobada por el Ayuntamiento de Alegia (Guipúzcoa). En las mismas se establecía con carácter obligatorio el uso del euskera para las actividades internas de carácter administrativo y para las relaciones interadministrativas, lo que supone una fragante vulneración del contenido del artículo 3 de la Constitución acerca de la cooficialidad de las lenguas. Como se registraba en el Informe de 2000, éstas sentencias son la continuación de otras de idéntico contenido dictadas anteriormente.

También en el ámbito del régimen jurídico de las lenguas se hace preciso citar la STS 12/12/00 por la que se declaró la nulidad de un apartado de los estatutos de la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes pues el desarrollo y el fomento de uso del Euskera no puede entenderse como un motivo legal justificante para la constitución de una Mancomunidad de Municipios, dado que ésta debe constituirse con el objeto de la realización de obras y prestación de servicios.

El principio de coordinación interadministrativa ocupa de forma relevante el objeto de la STS 11/07/00, por el que se admitió el recurso planteado por la Generalidad contra un Acuerdo del Consejo Metropolitano de la Entidad del Transporte de 17 de junio de 1993 que aprobó el Convenio Colectivo del personal funcionario y laboral del Area Metropolitana de Barcelona. En esta sentencia resulta de interés la vinculación que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, hace el TS entre el principio de coordinación y la posesión de un título competencial específico del que se derive esta forma de colaboración entre administraciones públicas. En este sentido, el Tribunal reconoce que si bien la legislación local vigente establece la posibilidad de que los entes locales celebren entre ellos convenios de cooperación u otras formas de colaboración, cuando las actividades o los servicios locales trascienden al interés propio de las correspondientes entidades o incidan sobre los de otras Administraciones, no sucede lo mismo cuando se dan los supuestos de coordinación interadministrativa. En este

último supuesto, para llevar a cabo la coordinación se requiere previamente la concurrencia de un título competencial concreto, requisito éste que no concurre en el Acuerdo del Consejo Metropolitano citado.

Otras de las cuestiones de especial importancia en la actividad jurisdiccional del TS es el régimen urbanístico del suelo y las competencias que sobre este ámbito material pueden ejercer los municipios. Como es bien sabido tras la STC 61/97, la legislación sobre el suelo y ordenación urbana ha experimentado una notoria variación sobre todo en lo que concierne al régimen competencial. Con base a esta sentencia, la STS 11/12/00 revisó y declaró nulo el Acuerdo del Ayuntamiento de Torrelavega por el cual se aprobó el expediente para la obtención de unos terrenos en los que debía ejecutarse un plan de ordenación urbana. La nulidad se basaba en que el Ayuntamiento ya no podía fundamentarse en el artículo 151 de la antigua Ley del Suelo de 1992, para llevar a cabo la ocupación directa de los terrenos en las unidades de ejecución con exceso de aprovechamiento real. Y siguiendo con los temas de carácter urbanístico, la STS 28/11/00 se remite a la STC 170/89 por la que el TC reiteró que la aprobación definitiva de los planes de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias, debe ser prestada por parte de la Administración Autonómica.

En otro orden de materias, y a pesar del considerable retraso con el que fue dictada, es importante subrayar la STS 10/11/99, dictada con motivo del recurso interpuesto contra el Decreto Foral número 63/88 de 18 de mayo, que disponía la emisión de deuda pública por la Diputación Foral de Vizcaya. El TS, de acuerdo con la ley del Concierto Económico del País Vasco sostiene que de la misma no se desprende la existencia de una habilitación normativa para que los territorios históricos puedan proceder a la emisión de deuda pública si previamente no existe una autorización del Estado.

Finalmente, la STS 5/03/01 rechaza la adecuación al bloque de la constitucionalidad de la Orden de la Diputación Foral de Guipúzcoa de 14/01/92, por la que se autorizaba la caza de la paloma torcaz. La controversia competencial sobre esta materia se centraba en verificar si esta disposición de la Diputación Foral vulneraba la legislación básica estatal sobre conservación de la fauna silvestre. El TS, de nuevo con base en la jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente considera que se trata de una competencia de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco por lo que, la citada Orden de la Diputación Foral, resulta inadecuada al sistema constitucional de distribución de competencias y de la que se infiere una intromisión competencial.

## **Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas**

Como es habitual este es el capítulo en el que se pueden localizar mayor número de sentencias relativas a la controversia competencial. A diferencia del caso inverso, aquí las disposiciones de las CCAA son objeto de recurso tanto por el Estado como por las Corporaciones Locales que siguen encontrando en los contenciosos sobre la legalidad ordinaria una vía a través de la cual plantear de forma simultánea problemas de titularidad competencial.

La STS 20/01/00 desestima un recurso de casación interpuesto por la federación de municipios de Cataluña contra el decreto de la Generalidad 177/87 de 19 de mayo que desarrolla la planificación y la coordinación de ámbito regional, prevista en la ley del Parlamento catalán 7/1987 de 4 de abril sobre actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencias. El Tribunal estima que la competencia para la aprobación de los programas de las líneas de transportes colectivos de viajeros corresponde, de acuerdo con la legislación autónoma en la materia, al consejero de transporte sin que la delegación que éste puede realizar lleve aparejada la titularidad de la Comisión Coordinadora del transporte.

Siguiendo con las controversias competenciales entre la Generalidad de Cataluña y las diputaciones provinciales, la STS 13/03/00, avala las competencias autonómicas en materia de deporte, con base en las previsiones que el bloque de la constitucionalidad atribuye a la Comunidad Autónoma para regular a través de la Ley del Deporte 8/1998, las competencias legislativas y de ejecución, que en ningún caso alteran las que en razón de su naturaleza corresponden a los entes locales.

La STS 29/11/00 lleva a cabo una tarea de limitación competencial en materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, para determinar que la Comunidad Autónoma de Castilla León en su Orden de 19/12/90 reguladora de la pesca de la rana común se ha ajustado a las previsiones establecidas en el bloque de la constitucionalidad y en la legislación básica estatal. Con respecto a esta misma Comunidad Autónoma se ha de evocar también la STS 28/11/00 por la que el TS estima un recurso de casación contra una resolución de la Consejería de Sanidad y Bienestar, en la que se determina el ejercicio de la potestad autoorganizatoria de la administración autonómica en materia de sanidad.

La STS 14/02/01 desestima un recurso de casación presentado por Abogacía del Estado respecto del contenido de una Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Generalidad Valenciana sobre prohibición de la comercialización de las truchas, a excepción de las procedentes de las piscifactorías. Dichas disposición se ajusta a las competencias de ejecución que en materia de pesca fluvial corresponde a la Comunidad Valenciana, de acuerdo con los criterios de distribución competencial en los que el territorio de la Comunidad Autónoma es criterio atributivo de competencias.

La STS 23/10/00 estima un recurso de casación interpuesto por el Gobierno Vasco frente a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia por la que se declaraba la nulidad de una Orden del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convocaba subvenciones a conservatorios y centros de enseñanza musical no oficiales. El problema radica aquí en determinar el ámbito del ejercicio de las competencias en materias de enseñanza a través de la actividad de fomento que es la subvención. En este sentido el hecho de que los centros privados reciban un tratamiento diferenciado es consecuencia lógica del ejercicio de dichas competencias sin que, en consecuencia, pueda derivarse de ello una extralimitación competencial.

La STS 14/12/00 avala el decreto 1/96 de convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía, otorgando a este acto político la condición también de

acto de naturaleza reglada y como tal susceptible de control jurisdiccional que atendido su contenido no plantea problemas de orden legal ni tampoco competencial. En relación de nuevo con la Comunidad Autónoma andaluza destaca la STS 11/10/00 que valida las previsiones contenidas en el Decreto de la Junta de Andalucía 267/1988, por el que se aprueban los precios aplicables a una zona de regadío. En este supuesto concurren los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma relativos a la materia de reforma y desarrollo agrario y del Estado sobre aguas, en lo que se refiere al otorgamiento de las concesiones de aprovechamientos de agua. El TS construye su argumentación reteniendo la atención –al igual que algunas de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en 2001– en la necesidad de salvaguardar las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma ante un excesivo intervencionismo del Estado, a través de un título competencial no principal como sería el de aguas, mediante la exigencia de la previa autorización de la Confederación hidrográfica correspondiente. De ser ello así, afirma el TS, se produciría una imposición de tal naturaleza que lesionaría el margen de discrecionalidad que tiene la Comunidad Autónoma para decidir el momento más adecuado en aras a la obtención de los recursos hídricos precisos para el regadío.

Sobre la relación entre la hacienda del Estado y la autonómica versa la STS 25/XI/00, en la que se estima un recurso de casación en interés ley presentado por la Generalidad de Cataluña que trae causa de una Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, que desestimó una reclamación de un particular frente a la liquidación por concepto de tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar. El parámetro jurídico de referencia empleado por el TS para resolver el contencioso es, lógicamente, la previsión establecida en la LOFCA en la que se establece que las CCAA podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos; y de acuerdo con la legislación vigente en la materia, la cesión respecto de la Tasa estatal sobre el juego fue establecida en la Ley 41/1981, de Cesión de Tributos a la Generalidad.

La labor de delimitación material de las competencias es puesta de relieve especialmente en la STS 10/11/00, por la que se declara que el Decreto del Gobierno Vasco 226/1990, de 31 de agosto, por el que se regula el transporte de animales, presenta un contenido que ha de ser encuadrado en la materia de transportes y no en la de sanidad; pues de no ser así, la invocación de este título competencial como criterio principal legitimaría una intervención concurrente del Estado para regular una materia que corresponde a la Comunidad Autónoma. En relación también a ésta, cabe destacar la STS 14/10/00 que, sin duda, con estricta remisión las SSTC 53/1984 y 118/1996, declara la nulidad de una Orden de la Consejería de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco sobre elevación de tarifas de transportes de viajeros por carretera, en vehículos de más de nueve plazas, por vulneración de la legislación básica de transporte sobre carretera, que dispone el sometimiento específico de las tarifas que apruebe la Administración de transportes a los órganos del Estado.

En el marco de la regulación constitucional de los derechos fundamentales y de su desarrollo a través de competencias ejecutivas de las CCAA, resulta de interés reseñar la STS 19/02/01, que anula una Orden del Departamento de Tra-

bajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por la que se regulaba la concesión de subvenciones a las centrales sindicales más representativas en dicha Comunidad Autónoma, dada la considerable discrecionalidad e indeterminación con la que regulaba el régimen de estas subvenciones, que resultan incompatibles con la libertad sindical. Vemos pues, que lo que el TS anula no es la competencia ejecutiva sino su contenido material que resulta atentatorio al contenido esencial del derecho a la libertad sindical a través de un grado discrecionalidad en favor de la Administración autonómica que resulta contrario al principio de objetividad en la actuación de los poderes públicos.

## V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

### LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

*Jesús Ruiz-Huerta  
Ana Herrero  
Carmen Vizán*

El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 27 de Julio de 2001, que establece las bases del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común a partir del año 2002, ha pretendido asegurar la estabilidad al sistema de financiación, razón por la cual se le da una instrumentación normativa en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.<sup>1</sup> Esta vocación de continuidad, surge a partir de la decisión de culminar los traspasos de las competencias sanitarias a las Comunidades que se tomó al final del año 2001. Dedicamos este trabajo a valorar las novedades que incorpora el nuevo sistema de financiación y los efectos que las mismas pueden tener sobre la situación financiera de las Comunidades Autónomas.

La estructura de la exposición será la siguiente. Primero se analiza el método por el que se determinan las necesidades financieras mínimas de las Comunidades Autónomas, esto es, la restricción inicial del nuevo modelo de financiación autonómica, denominada Masa Homogénea por la Ley 21/2001. A continuación se describe la metodología acordada para calcular las necesidades de gasto de las diversas Comunidades Autónomas a partir de la restricción inicial. El epígrafe tercero se dedica a los recursos financieros que el sistema pone a disposición de las Comunidades Autónomas para financiar las necesidades de gasto estimadas, haciendo especial hincapié en el alcance de la cesión de nuevos impuestos, en la potencial puesta en marcha de las Asignaciones de Nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA, y en la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial.

El epígrafe cuarto se destina a comentar los traspasos de las competencias sanitarias y las novedades del sistema de financiación de estos servicios, el quinto analiza el sistema de garantías, estáticas y dinámicas, diseñado por el nuevo sistema, el sexto se centra en los efectos que la normativa sobre estabilidad presupuestaria recientemente aprobada pueden tener sobre el comportamiento financiero de las Comunidades Autónomas, y el octavo relaciona las principales novedades relativas a los mecanismos de participación institucional de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

---

1. El Acuerdo del CPFF ha obligado a modificar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.

Para finalizar, se realiza una valoración de las novedades analizadas anteriormente, a la luz de los principios rectores de la financiación autonómica, a saber, autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación.

### **Determinación de las necesidades financieras mínimas de las Comunidades Autónomas: la restricción inicial**

En el seno del CPPF se acuerda garantizar a cada Comunidad Autónoma, como mínimo, un volumen de financiación igual al que venían percibiendo con el sistema anterior. Esta restricción inicial, denominada Masa Homogénea, se calcula tomando como base el año 1999, y se divide en tres bloques de financiación asociados a las tres grandes áreas de gasto: competencias comunes (incluida educación), competencias sanitarias y competencias en servicios sociales. La suma de los recursos de los tres bloques, por tanto, representa el volumen total de recursos mínimos garantizados por el sistema, y la cuantía de cada uno de ellos representa la restricción inicial vinculada a cada área competencial (véase CUADRO 1).

Por lo que respecta a las *competencias comunes*, la fijación de la Masa Homogénea parte del valor de los ingresos que se utilizaron en 1999 para financiar las competencias comunes, a lo que se agrega el valor de las competencias asumidas con posterioridad a dicho año, y se descuenta el valor de competencias singulares que tienen atribuidas específicamente algunas Comunidades. Más concretamente, la Masa Homogénea de financiación de las competencias comunes que corresponde a cada Comunidad (MHCC<sub>i</sub>) sería el resultado de sumar los siguientes conceptos:

1. Los ingresos procedentes del tramo autonómico de la tarifa del IRPF (TIRPF<sub>99</sub>).
2. Los recursos procedentes de la participación en la cuota líquida del IRPF (PIRPF<sub>99</sub>).
3. Las transferencias procedentes de la Participación en Ingresos Generales del Estado (PIE<sub>99</sub>).
4. Las sumas percibidas en concepto de cobertura de insuficiencias procedentes del Fondo de Garantía (FGA<sub>99</sub>).
5. La recaudación normativa de los tributos cedidos (RNTC<sub>99</sub>).
6. La recaudación normativa de las tasas afectas a los servicios traspasados a la Comunidad (RNTA<sub>99</sub>).
7. El coste de los servicios transferidos a la Comunidad con posterioridad a 1999 (CST<sub>+99</sub>).
8. El coste de los servicios traspasados que constituyen una competencia singular de la Comunidad (CSTCS) (con signo negativo).

De forma sintética, pues, el valor de la Masa Homogénea para competencias comunes de una Comunidad «i» vendría dado por la expresión:

$$MHCC_i = TIRPF_{99} + PIRPF_{99} + PIE_{99} + FGA_{99} + RNTC_{99} + RNTA_{99} + CST_{+99} - CSTCS$$

En cuanto a las *competencias sanitarias*, la Masa Homogénea correspondiente a una Comunidad «i» (MHSi) se calcula a partir de los datos del gasto liquidado en el ejercicio 1999, tanto para las Comunidades que en dicho año ejercían ya las competencias sanitarias, como para aquellas otras que aún no las ostentaban y se financiaban a través del INSALUD-gestión directa.

De igual forma, la Masa Homogénea de financiación de los *servicios sociales* (MHSSi) se determina a partir del gasto liquidado por este concepto en 1999.

La novedad fundamental referente al cálculo de la restricción inicial es la incorporación de las competencias sanitarias y de los servicios sociales al sistema de financiación general. Como es sabido, hasta el vigente acuerdo del CPPF estas competencias se financiaban a través de un sistema específico de transferencias condicionadas cuya regulación se negociaba al margen del sistema de financiación general. A partir de ahora, el cálculo de los recursos totales que necesitan las Comunidades Autónomas se realiza de forma agregada, convirtiendo en incondicionados unos ingresos que, hasta la fecha, eran de naturaleza condicionada.

### Medición de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas

Una vez calculado el volumen total de recursos mínimos garantizados por el sistema para cada uno de los bloques competenciales, que no es sino el resultado de agregar las masas homogéneas de financiación de todas las Comunidades, las cantidades resultantes se distribuyen entre las Comunidades Autónomas como se explica a continuación (véase CUADRO 1).

#### *Competencias comunes*

La Masa Homogénea correspondiente a esta área competencial se desagrega en tres grandes fondos: el Fondo General (FG), el Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población (FEDP) y el Fondo de Renta Relativa (FRR). Los dos últimos fondos tienen una cuantía predeterminada (48,08 millones de euros y 150,03 millones de euros, respectivamente), y el montante del Fondo General se obtiene restando a la Masa Homogénea tales cantidades:

$$FG = MHCC - FEDP - FRR$$

El reparto de estos tres subfondos entre las distintas Comunidades se hace a partir de los siguientes criterios:

- El *Fondo General*, tras descontar un mínimo fijo de 39,66 millones de euros para cada Comunidad, que se podría interpretar como el volumen de financiación necesario para sufragar los costes de funcionamiento de las instituciones autonómicas, se distribuye en función de la población

(94%), la superficie (4,2%), la dispersión de la población<sup>2</sup> (1,2%) y la insularidad (0,6%).

- El *Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población*, que persigue compensar los mayores costes de provisión de los servicios públicos asociados a los territorios escasamente poblados, se reparte entre las Comunidades con una densidad de población inferior a 27 hab/km<sup>2</sup>, siempre que tengan una superficie inferior a 50.000 km<sup>2</sup>. Dados los requisitos, las únicas Comunidades que se benefician de estos recursos son Extremadura y Aragón, quedando al margen dos Comunidades escasamente pobladas pero territorialmente más extensas, como son Castilla y León y Castilla-La Mancha.
- El *Fondo de Renta Relativa* se destina a sufragar las necesidades adicionales de financiación de las Comunidades con una renta per cápita inferior a la media,<sup>3</sup> y viene a sustituir a la utilización de la pobreza relativa como variable de reparto de los recursos procedentes de la Participación en Ingresos del Estado.

Adicionalmente, a las Comunidades para las que el volumen de recursos resultante del reparto de los dos primeros fondos resulte inferior a su Masa Homogénea de financiación, se les concede la denominada *Garantía de Mínimos* por el valor de la diferencia.

No obstante, una vez determinadas las necesidades de financiación para competencias comunes de cada Comunidad siguiendo los criterios antedichos, se aplican una serie de reglas de modulación que establecen un techo y un suelo al crecimiento de la financiación respecto a la situación del año base, con las salvedades que se relatan a continuación:

- A) Con respecto al límite máximo de crecimiento, la tasa de variación de los recursos de una Comunidad Autónoma no puede superar el 75% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades. Esta regla se aplicará, sin embargo, con los siguientes matices:
- a) Esta limitación no podrá suponer un recorte de cuantía superior al 22,791% de los recursos teóricos (MHCCi) del año base.
  - b) Si la Comunidad tiene un número de núcleos de población superior al 10% del total de las Comunidades de régimen común, el exceso de la tasa

2. Medida por el número de núcleos de población en cada Comunidad.

3. Se reparte entre las Comunidades cuyo Índice de Renta Relativa (IRR) sea positivo. El IRR se calcula del siguiente modo:

$$IRR_i = \frac{P_i}{P_T} \left[ 1 - \frac{VAB_i/P_i}{VAB_T/P_T} \right] \quad \text{donde} \quad \left\{ \begin{array}{l} - P_i = \text{Población de la Comunidad } i \\ - P_T = \text{Población total de las 15 CCAA de Régimen Común} \\ - VAB_i = \text{Valor Añadido Bruto c.f. de la Comunidad } i \\ - VAB_T = \text{Valor Añadido Bruto c.f. de las 15 CCAA de Régimen Común} \end{array} \right.$$

de crecimiento por encima del 75% se multiplicará por 0,49 para calcular el importe de la modulación.

- B) El límite mínimo de la tasa de crecimiento de los recursos autonómicos es diferente según el nivel de renta de las respectivas Comunidades:
- a) Si una Comunidad tiene una renta per cápita inferior al 70% de la renta media, la tasa de crecimiento de los recursos no podrá ser menor al 120% del crecimiento medio.
  - b) Si la renta per cápita autonómica está entre el 70 y el 75% de la renta media, el crecimiento de los recursos deberá ser superior al 30% del crecimiento medio.
  - c) Cuando la renta per cápita se sitúe entre el 75 y el 82% de la renta per cápita media, la evolución de los recursos no podrá ser inferior al 22% de la tasa media de crecimiento.

El objetivo de estas reglas de modulación parece ser, por un lado, evitar un crecimiento desmesurado de las necesidades financieras del sistema y, por otro, reducir la dispersión en el incremento de la financiación de las distintas Comunidades, ya que actúan impidiendo un crecimiento excesivo o demasiado pequeño de los mismos. Sin embargo, el resultado de estos ajustes, carentes de lógica económica y aparentemente diseñados *ad hoc*,<sup>4</sup> puede ser lo suficientemente significativo como para desvirtuar en buena medida el objetivo pretendido con la aplicación de las variables socio-demográficas, que no es otro que aproximarse a las verdaderas necesidades de gasto de las Comunidades.

### *Competencias sanitarias*

La Masa Homogénea de financiación de este bloque competencial se reparte en dos subfondos:

- A) El *Fondo General para financiar la sanidad* (FGS) se distribuye entre las CCAA en función de la población (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).
- B) El *Fondo de Ahorro de Incapacidad Temporal* (FAIT), tasado en 240,4 millones de euros, se reparte entre las Comunidades en función de la población protegida. Se trata, en este caso, de una financiación condicionada destinada a proyectos de mejora en la gestión de programas de incapacidad temporal y que, por tanto, podría dar lugar a devoluciones en el caso de que se produjesen incumplimientos de los objetivos prefijados.

Como en el caso anterior, la cuantía del Fondo General se obtiene restando de la Masa Homogénea Sanitaria los recursos del Fondo de Ahorro de Incapacidad

---

4. Efectivamente, la primera de las excepciones al techo de crecimiento parece diseñada para favorecer a Baleares, mientras la segunda beneficia a la Comunidad Asturiana. Por su parte, la modulación a) del suelo de crecimiento favorece a Extremadura, la b) beneficia a Andalucía y la c) a Galicia. A este respecto, véase Ruiz-Huerta y Granados (2002).

**CUADRO I-XI  
NECESIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS  
CCAA EN EL AÑO BASE 1999**

<b>COMPETENCIAS COMUNES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Liquidación de la tarifa autonómica del IRPF</li> <li>+ Liquidación de la Participación en los Ingresos del Estado (incluida la participación territorializada en el IRPF)</li> <li>+ Fondo de Garantía</li> <li>+ "Restricción inicial de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura"</li> <li>+ Ingresos por tributos cedidos*</li> <li>+ Ingresos por tasas afectas a los servicios transferidos*</li> <li>+ Coste de servicios transferidos no incluidos en 1999 que deben tenerse en cuenta para homogeneizar competencias</li> <li>- Coste de servicios transferidos que son competencia singular de una Comunidad</li> </ul>	<p><b>A. MASA HOMOGÉNEA FINANCIACIÓN COMPETENCIAS COMUNES</b></p>
<b>SANIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Gasto liquidado en 1999 por el INSALUD para las Comunidades con competencias en la materia, y para las integradas en el "INSALUD gestión directa"</li> </ul>	<p><b>B. MASA HOMOGÉNEA FINANCIACIÓN SANIDAD</b></p>
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Gasto liquidado en 1999</li> </ul>	<p><b>C. MASA HOMOGÉNEA FINANCIACIÓN SERVICIOS SOCIALES</b></p>

\* Computados con criterio normativo

\*\*\* Se trata de recursos finalistas. El rendimiento del Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos queda afectado a la financiación de gastos sanitarios, salvo los recursos derivados del tipo de gravamen autonómico que podrán destinarse a actividades medioambientales (Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas

NECESIDADES DE GASTO CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS CCAA		RECURSOS FINANCIEROS
1. FONDO GENERAL	MÍNIMO FIJO 39,66 mill € para cada CCAA Resto distribuido según: Población (94%) Superficie (4,2%) Dispersión (1,2%) Insularidad (0,6%)	<b>RECAUDACIÓN NORMATIVA (100%):</b> I. Patrimonio I. Transmisiones Patrimoniales y AJD I. Sucesiones y Donaciones I. Determinados Medios de Transporte I. Ventas Minoristas determinados Hidrocarburos** Tributos sobre el Juego Tasas afectas a los servicios transferidos  <b>RECAUDACIÓN LÍQUIDA:</b> IRPF (33%) IVA (35%) I. Electricidad (100%) I. Cerveza (40%) I. Vino y Bebidas fermentadas (40%) I. Productos Intermedios (40%) I. Alcohol y Bebidas Derivadas (40%) I. Hidrocarburos (40%) I. Labores de Tabaco (40%)  <b>FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL**</b>
FONDO PARA PALIAR LA ESCASA DENSIDAD DE POBLACIÓN	48,08 mill € entre CCAA con densidad < 27 hab/Km <sup>2</sup> y superficie < 50.000 Km <sup>2</sup>	
3. FONDO DE RENTA RELATIVA	150,3 mill € entre CCAA con IRR > 0	
GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que 1+2 < recursos de A	
5. MODULACIONES		
6. VALOR DE LAS COMPETENCIAS SINGULARES		
1. FONDO GENERAL	Población protegida (75%) Población > 65 años (24,5%) Insularidad (0,5%)	<b>FONDO DE SUFICIENCIA</b>
FONDO DE AHORRO EN CAPACIDAD TEMPORAL	240,4 mill € Población protegida	
3. FONDO DE COHESIÓN SANITARIA	Sin concretar	
GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que 1 < recursos de B	
1. FONDO GENERAL	Población > 65 años	
GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que 1 < recursos de C	

el orden social). Los recursos del Programa de ahorro en Incapacidad Temporal se destinarán a financiar la adopción e programas y medidas dirigidas al control del gasto por incapacidad temporal y a la mejora de gestión de los servicios sanitarios para esta contingencia.

Temporal. En cualquier caso, a los recursos obtenidos por cada Comunidad a través de estos dos subfondos, hay que añadir la correspondiente Garantía de Mínimos cuando su Masa Homogénea sea inferior a la suma de los dos subfondos, así como los ingresos procedentes del Fondo de Cohesión Sanitaria. Este último fondo tiene por finalidad garantizar la igualdad en el acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio nacional (sustituye al Fondo de Desplazados vigente en el anterior acuerdo del CPFF), y está previsto que sea gestionado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, que realizará las compensaciones oportunas a las distintas Comunidades, de acuerdo con unos criterios que todavía no se han explicitado.

### *Competencias en servicios sociales*

A partir de la Masa Homogénea de financiación de estos servicios se constituye un *Fondo General* que se distribuye entre las Comunidades en función de la población mayor de 65 años. Como en los casos anteriores, el sistema garantiza como mínimo un volumen de recursos igual al que venían percibiendo hasta ahora.

En resumen, las necesidades totales de gasto de cada Comunidad ( $NG_i$ ) se determinan sumando las necesidades de gasto para competencias comunes (NGCC<sub>i</sub>), para competencias sanitarias (NGS<sub>i</sub>) y para competencias en servicios sociales (NGSS<sub>i</sub>), donde

$$A) \text{NGCC}_i = \text{FG}_i + \text{FEDP}_i + \text{FRR}_i + \text{GMCC}_i \pm \text{MOD}_i + \text{CSTCS}_i$$

siendo

$\text{FG}_i$  = Fondo General de competencias comunes

$\text{FEDP}_i$  = Fondo para paliar la Escasa Densidad de Población

$\text{FRR}_i$  = Fondo de Renta Relativa

$\text{GMCC}_i$  = Garantía de Mínimos

$\text{MOD}_i$  = Ajuste por aplicación de las reglas de modulación

$\text{CSTCS}_i$  = Coste de los servicios transferidos que son competencia singular de la Comunidad  $i$ .

$$B) \text{NGS}_i = \text{FGS}_i + \text{FAIT}_i + \text{GMS}_i$$

siendo

$\text{FGS}_i$  = Fondo General de Sanidad

$\text{FAIT}_i$  = Fondo de Ahorro de Incapacidad Temporal

$\text{GMS}_i$  = Garantía de Mínimos.

$$C) \text{NGSS}_i = \text{FGSS}_i + \text{GMSS}_i$$

siendo

$\text{FGSS}_i$  = Fondo General de Servicios Sociales

$\text{GMSS}_i$  = Garantía de Mínimos

## Recursos financieros de las Comunidades Autónomas

### *Recursos del sistema general de financiación*

Las vías de financiación que arbitra el nuevo sistema para atender las necesidades de gasto de cada Comunidad ( $NG_i$ ) son básicamente los tributos cedidos parcial o totalmente ( $TC_i$ ), que incluyen, por una parte, la recaudación normativa de aquellos tributos cedidos sobre los que las Comunidades tienen competencias de gestión y, por otra, la recaudación real de los tributos cedidos cuya gestión ha retenido la Administración Central, más las tasas afectas a los servicios transferidos ( $TAST_i$ ), el Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal (FAIT<sub>i</sub>), de carácter condicionado, y el denominado *Fondo de Suficiencia* ( $FS_i$ ), que no es otra cosa que una transferencia procedente del Gobierno central de naturaleza incondicionada, que viene a sustituir a la antigua Participación en Ingresos Generales del Estado.

El Fondo de Suficiencia se configura como el elemento de cierre del sistema (véase CUADRO 1), de modo que su cuantía vendrá determinada por la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas y los recursos provenientes de las fuentes mencionadas, es decir que

$$FS_i = NG_i - TC_i - TAST_i - FAIT_i$$

La cantidad a percibir por el Fondo de Suficiencia en cada ejercicio se calculará actualizando la cuantía del fondo en el año base con la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). No obstante, el valor del Fondo de Suficiencia podrá ser revisado en el caso de que se altere el nivel competencial de la Comunidad o se produzcan nuevas cesiones de tributos.

### *Asignaciones de Nivelación*

A pesar de que, como se ha dicho, el Fondo de Suficiencia se crea para cerrar el sistema de transferencias de recursos desde el Estado a las Comunidades Autónomas, al margen del sistema general acordado, la Ley 21/2001 prevé, una vez más, la esperada puesta en marcha de las Asignaciones de Nivelación previstas en la LOFCA. El objetivo de esta subvención es, según el acuerdo, paliar las diferencias significativas en la prestación de servicios públicos fundamentales entre Comunidades. Por primera vez se hace, desde que se aprobara la LOFCA, una delimitación explícita de lo que se entiende, desde el Consejo, por servicios públicos fundamentales, lo que hasta ahora había constituido la más importante traba para la dotación de estas Asignaciones. En adelante, el instrumento de nivelación en cuestión irá destinado a garantizar un suministro mínimo de servicios sanitarios y educativos, en la medida en que se trata de los servicios públicos que mayor consenso alcanzan en términos de nivelación territorial.

Los criterios de reparto de esta transferencia serán el número de alumnos de enseñanza obligatoria para la parte correspondiente a educación, y la población protegida de las Comunidades en la parte referente a los servicios sanitarios.

No obstante todo lo anterior, las condiciones que se exigen para dotar estas Asignaciones son tan restrictivas que parece difícil que vaya a producirse efectiva-

mente tal dotación. Así, para que se considere que una Comunidad Autónoma es acreedora de Asignaciones de Nivelación para un suministro adecuado de servicios sanitarios o educativos, se exige que sus necesidades de gasto crezcan tres puntos por encima de la media, diferencial que no parece que vaya a producirse fácilmente dado que tales necesidades se miden, como se ha dicho, a partir de la población protegida en el caso de la sanidad, y de la población escolar en el de la educación.

### *El Fondo de Compensación Interterritorial*

Como es conocido, toda inversión genera un gasto recurrente de mantenimiento y, por ello, un crecimiento sistemático de la inversión sin que crezcan los recursos destinados a financiar el gasto corriente puede plantear algunos problemas de sostenibilidad y aprovechamiento de tales inversiones. Así, ante los problemas que ha supuesto en ocasiones el mantenimiento de las inversiones realizadas para las Comunidades beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial, se ha optado por permitir la utilización de un 25% de los recursos en la financiación de los correspondientes gastos corrientes de puesta en funcionamiento derivados de la realización de inversiones financiadas con cargo al Fondo, siempre que se haga en los dos ejercicios siguientes a la realización de tales inversiones. A este respecto, y puesto que la Constitución establece la obligatoriedad de emplear los recursos del FCI en la realización de gastos de inversión, se ha decidido desgajar ese 25% del Fondo y crear un nuevo FCI destinado a financiar gastos corrientes.<sup>5</sup>

### **Alcance de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas**

Con respecto a la cesión de nuevos tributos, el acuerdo del CPFF de Julio de 2001 se hace eco de las continuas demandas de algunos gobiernos autonómicos para aumentar la descentralización financiera, con el objeto de reducir el desequilibrio vertical crónico que ha caracterizado al Estado de las Autonomías. Para poner fin a la importante asimetría que persiste entre la descentralización de los gastos y la de los ingresos públicos, se acuerda la cesión, parcial o total, de una *cesta* de impuestos, tal y como se proponía en el Libro Blanco de 1995 sobre la financiación autonómica, así como en los múltiples trabajos que sobre el particular se han publicado posteriormente.

La cesión de una parte del IRPF (un porcentaje de la recaudación territorializada primero y una parte de la tarifa después) en los años 90 fue el primer paso de un proceso<sup>6</sup> que ahora se intensifica con la cesión de una serie de tributos que tienen una importante capacidad recaudatoria. Como se puede apreciar en el CUADRO 2, la cesión de ingresos se ha centrado, principalmente, en la ampliación del espacio fiscal autonómico del IRPF (hasta el 33%) y en la atribución de unos

---

5. Esta reforma se ha plasmado en la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

6. A este respecto, véanse las consideraciones que hemos realizado en Informes anteriores, desde 1995.

porcentajes variables de la recaudación de la mayoría de los impuestos, generales y específicos, que gravan el consumo.

Como señalábamos en trabajos anteriores, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que regulaba la financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 constituyó un avance en la atribución de autonomía financiera a los gobiernos autonómicos en la medida en que, por primera vez, se preveía la posibilidad de que éstos regulasen algunos de los elementos básicos de los tributos cedidos. Esta novedad fue acogida favorablemente porque, además de una mejora en el grado de autonomía financiera de las Comunidades, suponía colocarlas en una posición de menor desprotección frente a las Comunidades forales, que venían haciendo un uso intensivo de su capacidad normativa con una cierta finalidad de competencia fiscal. Sin embargo, el acuerdo aludido establecía unos límites importantes a la regulación autonómica de los tributos cedidos, con el objeto de evitar posibles problemas derivados de la competencia fiscal entre Comunidades, en la creencia de que tal competencia podría generar localizaciones ineficientes de los factores de producción y/o concentraciones de los mismos en los territorios con mayor capacidad fiscal.<sup>7</sup>

CUADRO 2. NUEVOS TRIBUTOS CEDIDOS  
A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

NUEVOS TRIBUTOS CEDIDOS	ALCANCE DE LA CESIÓN	CAPACIDAD NORMATIVA	CRITERIO DE REPARTO
IRPF	33% tarifa	Sí	Recaudación territorial
IVA	35% cuota líquida	No	Consumo territorial
Impuestos sobre Bebidas alcohólicas y Productos intermedios	40% cuota líquida	No	Consumo territorial
Impuesto especial sobre las labores del tabaco	40% cuota líquida	No	Ventas territoriales a expendedorías de tabaco
Impuesto sobre Hidrocarburos	40% cuota líquida	No	Entregas territoriales de gasolinas, gasóleos y fuelóleos
Impuesto sobre la Electricidad	100% cuota líquida	No	Consumo territorial de energía eléctrica
Impuesto sobre determinados Medios de transporte	100% cuota líquida	Sí	Lugar de devengo
Impuesto sobre las Ventas minoristas de determinados hidrocarburos	100% cuota líquida	Sí	Entregas territoriales de gasolinas, gasóleos y fuelóleos

7. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1994).

CUADRO. 3 ALCANCE DE LA CAPACIDAD NORMATIVA AUTONÓMICA EN LOS TRIBUTOS CEDIDOS		
TRIBUTOS CEDIDOS	CAPACIDAD NORMATIVA 1997-2001	CAPACIDAD NORMATIVA DESDE 2002
IRPF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos impositivos con un límite del <math>\pm 20\%</math></li> <li>• Deducciones autonómicas por circunstancias personales y familiares y por inversiones no empresariales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos impositivos con estructura progresiva y mismo número de tramos que la tarifa estatal complementaria</li> <li>• Deducción por inversión en vivienda habitual con un límite del <math>\pm 50\%</math> del tipo de referencia</li> </ul>
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínimo exento</li> <li>• Tarifa, con progresividad similar a la estatal, el mismo primer tramo y el mismo tipo marginal mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarifa</li> <li>• Deducciones y bonificaciones, sin restricciones</li> </ul>
IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducciones en transmisiones <i>mortis causa</i>, por circunstancias económicas o sociales</li> <li>• Tarifa, con progresividad similar a la estatal, el mismo primer tramo y el mismo tipo marginal mínimo</li> <li>• Cuantía y coeficientes de valoración del patrimonio preexistente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducciones en transmisiones <i>inter vivos</i></li> <li>• Tarifa</li> <li>• Deducciones y bonificaciones</li> <li>• Normativa sobre gestión y liquidación del impuesto</li> </ul>

IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRI-MONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen en transmisiones de concesiones administrativas e inmuebles y en constitución y cesión de derechos reales sobre inmuebles</li> <li>• Tipos de gravamen sobre documentos notariales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen en la transmisión de muebles y derechos reales que recaigan sobre los mismos, y en arrendamiento de muebles e inmuebles</li> <li>• Deducciones y bonificaciones en materias en las que hay capacidad normativa sobre la tarifa</li> <li>• Normativa sobre gestión y liquidación del impuesto</li> </ul>
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo</li> <li>• Normativa sobre gestión, liquidación, recaudación e inspección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay novedades</li> </ul>
IVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este impuesto no estaba cedido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cede competencia normativa</li> </ul>
IMPUESTO SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este impuesto no estaba cedido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo impositivo con límites en función del tipo de vehículo</li> </ul>
IMPUESTO SOBRE LA ELECTRICIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este impuesto no estaba cedido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cede competencia normativa</li> </ul>
IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y PRODUCTOS INTER-MEDIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este impuesto no estaba cedido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cede competencia normativa</li> </ul>
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE LAS LABORES DEL TABACO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este impuesto no estaba cedido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cede competencia normativa</li> </ul>
IMPUESTO SOBRE HIDROCARBUROS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este impuesto no estaba cedido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se cede competencia normativa</li> </ul>
IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este impuesto no existía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos impositivos con límites en función del tipo de producto</li> </ul>

Puede afirmarse, no obstante, que una vez transcurridos cinco años desde que se produjera la primera cesión de cierta capacidad normativa a las Comunidades Autónomas, han desaparecido buena parte de las preocupaciones sobre las posibles *guerras de precios* (reducciones generalizadas de tipos impositivos) entre las mismas. Por una parte, las necesidades crecientes de recursos de las haciendas autonómicas han desanimado a éstas a reducir la presión fiscal de forma sustancial, y por otro, el mantenimiento de las subvenciones procedentes de la Administración Central como fuente principal de ingresos ha desincentivado el uso de la capacidad normativa para incrementar sus recursos.<sup>8</sup> Así, atenuada la preocupación por la competencia fiscal entre Comunidades, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha decidido aumentar los poderes normativos de las mismas con el alcance que se detalla en el CUADRO 3.

### Trasposos sanitarios y financiación de la sanidad

Con respecto a las competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas, cabe destacar tres aspectos fundamentales. En primer lugar, hay que resaltar el hecho de que en 2001 se firmasen los acuerdos de traspaso de las competencias sanitarias a todos los territorios que aún no disponían de tales competencias, de manera que se espera que la cesión se haga efectiva próximamente. Se trata de un hito importante en la historia del Estado de las Autonomías porque la culminación del proceso de traspaso de las competencias sanitarias implica la consecución de un importante grado de homogeneidad de los niveles competenciales de todas las Comunidades.

La segunda novedad importante tiene que ver con la forma en que, a partir de ahora, se van a financiar los servicios sanitarios. Como ya se ha señalado con anterioridad, los recursos destinados a financiar la sanidad pasan a ser de naturaleza incondicionada, de manera que las Comunidades pueden destinarlos a los servicios sanitarios que consideren más oportunos. Por otra parte, el criterio de reparto del Fondo General de sanidad da un ligero giro con respecto a la línea que se venía siguiendo hasta 2001, cuyo objetivo final era la igualación de la financiación per cápita de todas las Comunidades. El nuevo acuerdo del CPFF, reconociendo que existen algunas diferencias en la intensidad del uso de los servicios sanitarios en función del envejecimiento relativo de la población, decide repartir el 24,5% de los recursos en función del número de habitantes mayores de 65 años, distribuyendo otro 75% en función de la población protegida. Así, las Comunidades que se verán favorecidas con la inclusión de la variable población mayor de 65 serán, lógicamente, las que tienen una población más envejecida: Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia. Además, la inclusión de la insularidad (0,5%) con nueva variable de reparto favorece a las Comunidades insulares.

El tercer elemento novedoso referente a la sanidad es la creación del nuevo

8. Como se recoge en el Ruiz-Huerta y Otros (2001), el empleo de la capacidad normativa se concentró en el establecimiento de algunas deducciones y la aplicación de pequeños aumentos de tipos impositivos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, de carácter finalista, cuyo rendimiento se cede íntegramente a las Comunidades Autónomas y se afecta a la realización de gasto sanitario, con la salvedad de que los recursos vinculados al tramo autonómico podrán destinarse también a actividades medioambientales.<sup>9</sup> De esta manera, la incondicionalidad de los recursos de la que hablábamos antes queda parcialmente en entredicho.

### Sistema de garantías: suficiencia dinámica y suficiencia estática

Aunque el CPPF estableció claramente la voluntad de que el sistema de garantías que regía en el quinquenio 1997-2001 no se consolidase en el sistema de financiación autonómica para el periodo siguiente, lo cierto es que en el cálculo de la restricción inicial o Masa Homogénea de cada Comunidad que se ha explicado con anterioridad se tienen en cuenta los recursos percibidos por el Fondo de Garantía. En todo caso, las reglas de garantía de recursos vigentes en el quinquenio anterior no han renovado su vigencia, y el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha mantenido como única restricción del nuevo modelo de financiación la habitual necesidad de que con éste ninguna Comunidad empeore respecto al sistema anterior, de manera que, cuando esto se produzca, las Comunidades percibirán determinadas cantidades en concepto de garantía de mínimos.

Por otra parte, aunque el nuevo sistema de financiación autonómica adopta algunas garantías referentes a la suficiencia estática de las Comunidades (garantía de mínimos y reglas de modulación), no existe ningún sistema *general* de garantía que haga referencia a la suficiencia dinámica autonómica. Sí existe, por el contrario, una garantía particular referente a los recursos destinados a financiar la sanidad, puesto que el Gobierno central se compromete a que éstos evolucionen a la misma tasa que el PIB nominal durante los tres primeros años de funcionamiento del modelo.

Adicionalmente, hay que resaltar el hecho de que las Comunidades se vean obligadas, a partir del acuerdo del CPPF, a destinar un volumen de recursos a la financiación de la sanidad que crezca al mismo ritmo que los ITE,<sup>10</sup> mientras sus recursos crecerán, como se ha dicho, al ritmo del PIB nominal. Así, podría darse el caso de que, si los ITE crecen más que el PIB, lo que no resulta en absoluto descartable, las Comunidades pudieran llegar a tener algunos problemas de suficiencia en el ámbito sanitario incompatibles con el Pacto de Estabilidad y los objetivos de déficit cero planteados para el conjunto de Administraciones Públicas.

9. Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

10. Los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), se componen de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino, y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. Por lo tanto, se trata de un concepto más restrictivo que el utilizado hasta ahora de los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente, al dejar al margen las Cotizaciones a la Seguridad Social y el Impuesto de Sociedades.

## Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica

Como es sabido, el pasado mes de diciembre de 2001, el Parlamento aprobó la Ley General de Estabilidad Presupuestaria así como la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria,<sup>11</sup> por las cuales se compromete al conjunto de las Administraciones Públicas a cerrar sus respectivos presupuestos en un marco de estabilidad, entendiéndose por tal la inexistencia de déficit. Así, en adelante, los distintos gobiernos locales, autonómicos y central deben elaborar sus documentos presupuestarios con equilibrio o superávit en su caso, justificando adecuadamente las situaciones excepcionales de déficit presupuestario. Esta normativa se ha aprobado al amparo del artículo 131 de la Constitución, que atribuye al Estado la potestad para planificar la actividad económica general con el objeto de estimular el crecimiento de la renta y la riqueza, y del artículo 149.1.13º, que otorga al Estado competencias exclusivas sobre la planificación general de la actividad económica. Por ello, la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se configura como una normativa de carácter básico que, en su caso, podrán desarrollar las Comunidades Autónomas, tal como queda establecido en su artículo tercero.

El objetivo de estabilidad marcado para cada año y cada ente público vendrá determinado por el que, a propuesta del Gobierno de la Nación, aprueben las Cortes Generales, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El Consejo aprobará además los objetivos individuales correspondientes a las diversas Comunidades. En el caso de que algún gobierno no cumpla el objetivo de estabilidad que le haya venido dado, tendrá que asumir las responsabilidades que, en su caso, recaigan sobre el conjunto del sector público español cuando tal infracción implique el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea. Por su parte, el Gobierno Central podrá limitar las autorizaciones de crédito o endeudamiento de las Comunidades que incumplieran sus objetivos de estabilidad.

Así pues, los objetivos de estabilidad presupuestaria tienen unos efectos importantes sobre el campo de actuación de los diversos entes que conforman el sector público español, como ya lo tuvo la firma del Tratado de Maastricht, y las Comunidades Autónomas no son una excepción a esta regla. Los gobiernos autonómicos se verán obligados a cumplir los escenarios de estabilidad que, en cada momento, aprueben las Cortes Generales, lo que podría redundar en una menor autonomía en la gestión de los servicios públicos que tienen a su cargo, al quedar limitada la posibilidad de recurrir al endeudamiento como instrumento de financiación.

## Relaciones institucionales

Las novedades incorporadas en este ámbito por el Consejo de Política Fiscal y Financiera tienen su razón de ser en el interés creciente de los gobiernos autonómicos en la gestión de una serie de impuestos estatales en cuyo rendimiento

---

11. Respectivamente Ley 18/2001, de 4 de diciembre y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

participan. El hecho de que las haciendas territoriales vayan a percibir una parte importante de los recursos que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria recauda en sus respectivos territorios incrementa considerablemente el interés de aquéllas en los procedimientos de gestión de los tributos compartidos.

En primer lugar, se crea el *Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria* que, presidido por el Presidente de la Agencia, estará compuesto, entre otros miembros, por seis representantes de las Comunidades Autónomas designados anualmente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este Consejo tiene entre sus funciones las de informar el Plan General Autonómico de la Agencia y asesorar al Presidente de las necesidades y problemas derivados del sistema de financiación autonómica, así como de las necesidades de coordinación y cooperación de la Administración Central con las haciendas territoriales.

El acuerdo crea, en segundo lugar, la *Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria*, que contará, entre otros, con un representante de cada Comunidad Autónoma. Sus principales funciones son la realización de estudios sobre criterios de armonización y coordinación fiscal entre el Estado y las Comunidades, sobre anteproyectos de ley que modifiquen los tributos cedidos, diseño de la política de gestión de los tributos cedidos y establecimiento de criterios uniformes para el intercambio de información.

En tercer lugar, se crean los *Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria*, formados por cuatro representantes de la Agencia y tres de la Comunidad Autónoma en cuestión, con la función de desarrollar, en cada territorio, la coordinación informativa entre el Estado y la Comunidad en la aplicación de los tributos cedidos.

## Valoración y conclusiones

### *Autonomía, corresponsabilidad y estabilidad presupuestaria*

Lo primero que hay que destacar en el ámbito de la autonomía es la ampliación de la cesta de tributos cedidos a las Comunidades. Se trata de una ampliación tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, ya que no sólo crece la lista de ingresos tributarios, sino que además, las figuras que la integran, tienen un potencial recaudatorio importante, que podría tener un efecto apreciable sobre la disminución del peso de las transferencias en el conjunto de recursos autonómicos. La menor importancia de estas transferencias debe valorarse positivamente en la medida en que los ingresos que las sustituyen tienen un grado de automatismo mayor, lo que dota a las Comunidades de una mayor capacidad para planificar la gestión de los servicios públicos a largo plazo, reducida ya la incertidumbre que se deriva del reparto futuro de las transferencias.

Con respecto a la creación de un impuesto nuevo (sobre las ventas minoristas de hidrocarburos) con carácter finalista, se nos plantea la duda acerca de la justificación exacta de financiar la sanidad con recursos procedentes de la venta de hidrocarburos. Se trata de dos áreas (el transporte y el consumo de servicios

sanitarios) que no tienen una relación directa y, por lo tanto, al margen de consideraciones de suficiencia, no queda claro por qué quedan vinculadas de esta manera. En cualquier caso, puede hacerse una valoración positiva de la afectación de estos ingresos a la financiación sanitaria en la medida en que se interprete como una garantía de suministro de un nivel mínimo de servicios en todo el territorio nacional. Por otra parte, no hay que olvidar que se trata de un instrumento previsto expresamente en la normativa europea como forma de financiar los servicios sanitarios.

Otra novedad que hay que valorar positivamente, desde nuestro punto de vista, es la ampliación de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en el ámbito de los tributos cedidos. Si el mayor peso de los ingresos tributarios en la financiación autonómica reduce la incertidumbre sobre los recursos futuros, la capacidad de las Comunidades para alterar los tipos impositivos y algunos de los elementos de los tributos cedidos implica, sin duda, un nivel de autonomía superior, puesto que, además de poder elevar o reducir la presión fiscal a ejercer sobre sus ciudadanos y, con ello, poder decidir sobre la cantidad y calidad de los servicios a prestar, permite a los gobiernos autonómicos modelar el patrón distributivo de algunos tributos. No hay que olvidar que, en el acuerdo que comentamos, se amplían los poderes normativos que se habían concedido en el quinquenio anterior, pudiendo a partir de ahora establecer los tipos impositivos en el nivel y con la estructura que estimen más oportunos, hasta el punto de sustituir las actuales tarifas progresivas del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones por un impuesto proporcional con un tipo impositivo único. Con ello, las Comunidades tendrán capacidad para decidir no sólo cuántos servicios proveer a sus ciudadanos, sino además cómo desean repartir la carga tributaria entre ellos, algo que hasta ahora resultaba difícil, cuando no imposible.

El motivo fundamental de que no se hayan cedido competencias normativas en algunos tributos cedidos importantes, como el IVA y la mayoría de los Impuestos Especiales, no es otro que la exigencia de armonización con la Unión Europea. No obstante, conviene recordar que la cesión de recaudación sin capacidad tributaria no tiene un efecto apreciable sobre el nivel de autonomía de los gobiernos autonómicos. Es cierto, como decíamos con anterioridad, que disminuye el grado de incertidumbre al establecerse una regla de cesión automática de recursos, pero en estos casos no hay capacidad por parte de los gobiernos autonómicos para establecer el patrón distributivo que consideren más conveniente ni para alterar la presión fiscal, lo que redundará en una menor grado de autonomía financiera por lo que se refiere a este tipo de recursos.

Por otra parte, no debemos olvidar que la *estructura* del sistema de financiación autonómica, debido a su diseño y a su sistema de garantías, continúa repartiendo los recursos a partir de un sistema de *coste efectivo corregido*. Efectivamente, gracias al sistema de garantías que ha regido en todas las reformas del sistema y, particularmente, a la garantía de mantener el *statu quo*, las sucesivas modificaciones del modelo de financiación han venido a consagrar el reparto de recursos resultante del método del coste efectivo. Como el paso de un sistema a otro, en las correspondientes revisiones quinquenales, ha supuesto siempre una

mejora, o al menos el mantenimiento del *statu quo*, para todas las Comunidades, no tiene mucha relevancia si los recursos percibidos proceden de transferencias, participaciones en ingresos o tributos cedidos, porque el volumen de recursos a percibir, en ausencia de capacidad normativa, sigue siendo el mismo. La diferencia incorporada en cada reforma, y la actual no es una excepción, ha venido dada por las mayores aportaciones de recursos procedentes de la Administración Central: si todas las Comunidades deben recibir al menos los recursos percibidos por el sistema anterior, la única modificación vendrá dada por el mecanismo de reparto de los recursos *adicionales* lo que altera sólo en el margen la propia *estructura* del sistema.

En lo que respecta a la estabilidad presupuestaria, muy vinculada con el objetivo de garantizar la autonomía, como se ha mencionado con anterioridad, existen algunos elementos del nuevo sistema de financiación autonómica y de la normativa sobre estabilidad presupuestaria recientemente aprobada que inciden de forma importante en la capacidad de gestión de los servicios públicos de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, como ya se comentó en el epígrafe dedicado al sistema de garantías, los gobiernos autonómicos se ven obligados a incrementar el volumen de recursos destinados a sanidad al mismo ritmo de crecimiento que los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). Al mismo tiempo, el Gobierno de la Nación se compromete a incrementar los recursos destinados a financiar la sanidad autonómica con una tasa de variación igual a la del PIB nominal.

Ambos compromisos podrían resultar problemáticos para asegurar la suficiencia en la cobertura de necesidades de las Comunidades Autónomas, como ya advertíamos, cuando el crecimiento de los ITE fuese superior al del PIB nominal, lo que no se puede descartar *a priori*. Pero más problemáticos pueden resultar si introducimos en el análisis los compromisos que, para las Comunidades, se derivan de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada el pasado mes de diciembre. Efectivamente, si el PIB nominal creciese menos que los ITE, las Comunidades Autónomas se verían obligadas a reducir el gasto en bienes y servicios no sanitarios o, alternativamente, a incurrir en déficit, lo que, salvo en situaciones extraordinarias, viene expresamente limitado por el mencionado texto legal.

A este respecto y, desde una perspectiva más general, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria tiene algunos efectos indudables sobre la situación financiera de las Comunidades Autónomas que merecen algunos comentarios adicionales.

En primer lugar, quizá cabría plantearse la idoneidad de aprobar un texto legal mucho más restrictivo que el Tratado de Maastricht, que permite que la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas pueda llegar hasta el 3% del PIB. Tal límite del 3% se justificaba, entre otras razones, por la necesidad de dar cierto margen de maniobra a las políticas fiscales discrecionales. La nueva legislación presupuestaria restringe sensiblemente este margen de maniobra, condicionando seriamente la posibilidad de que el sector público recurra al endeudamiento como instrumento financiero. En este sentido, en el binomio

estabilidad-flexibilidad la prioridad ha quedado claramente establecida: el conjunto de las Administraciones Públicas, y las Comunidades Autónomas en particular tienen, a partir de ahora, un marco financiero más rígido en cuanto al acceso a una de las vías de financiación más importantes para los gobiernos autonómicos en los últimos 20 años, como es el endeudamiento.

Desde este mismo punto de vista, cabe hacer una reflexión acerca de la necesidad de exigir que *todas y cada una* de las Administraciones Públicas cierren sus presupuestos en equilibrio o con superávit. De forma alternativa, quizás se podría haber planteado la necesidad de que el presupuesto consolidado del *conjunto* de las Administraciones Públicas estuviese equilibrado, permitiéndose así que, por ejemplo, el funcionamiento de los estabilizadores automáticos pudiera dar lugar a presupuestos deficitarios de algunos niveles de Administración o que, desde otra perspectiva, los territorios menos desarrollados, con menor capacidad fiscal, pudieran hacer uso del déficit, en su caso, para incrementar el nivel de gastos realizados en su circunscripción.

En segundo lugar, hay que resaltar que la supresión del déficit autonómico supone una restricción importante a la autonomía de gestión de las Comunidades Autónomas. La eliminación del endeudamiento como instrumento financiero y, más aún, como forma de financiación de las inversiones tiene un efecto indudable sobre el margen de actuación de los gobiernos autonómicos. Piénsese que éstos tienen escaso margen para incrementar sus recursos propios, dada la escasa capacidad normativa que tienen conferida y, al mismo tiempo, tienen que hacer frente a una demanda creciente de servicios públicos por parte de los ciudadanos, de forma que la eliminación del endeudamiento como vía de financiación los coloca en una situación financiera complicada. Es posible que tuviera más sentido una restricción del déficit como la que ha tenido lugar en un contexto de autonomía financiera *real*, es decir, en una situación en la que las Comunidades Autónomas dispusieran de la capacidad normativa suficiente como para incrementar de forma sustancial sus recursos siempre que lo estimasen necesario.

Quizás uno de los elementos más cuestionables sea el hecho de que la nueva normativa presupuestaria no prevé una participación expresa de las Comunidades Autónomas en el diseño de los escenarios presupuestarios, salvo en lo que respecta al informe que el CPFF debe remitir al Gobierno de la Nación, informe que en todo caso no es vinculante.

A este respecto cabría hacer una mención al recurso de inconstitucionalidad de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria planteado por el Partido Socialista ante el Tribunal Constitucional que, precisamente, hace mención a la pérdida de autonomía que, para las Comunidades, tiene la nueva normativa. Desde esta perspectiva se considera que, siendo deseable la puesta en marcha de medidas encaminadas a garantizar la estabilidad presupuestaria exigida por los Pactos de Estabilidad firmados en el marco de la Unión Monetaria Europea, no lo es tanto el hecho de restringir aún más, y de forma no indispensable para el cumplimiento de aquéllos, el ámbito de discrecionalidad de los gobiernos autonómicos. En otras palabras, no se cuestiona si el Estado puede tomar medidas destinadas a garantizar la estabilidad presupuestaria, sino si la obligación de situarse

en equilibrio o superávit presupuestario deja a las Comunidades suficiente margen para decidir libremente sobre las políticas de gastos e ingresos a llevar a cabo.

Por otra parte, desde esta misma perspectiva, se valora muy negativamente el hecho de que se elimine el endeudamiento como instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas, toda vez que se trata de un instrumento expresamente previsto en la LOFCA.

Una última consideración relacionada con esta cuestión se refiere a la presión llevada a cabo desde la Administración Central, durante los últimos meses de 2001, para que todas las Comunidades aceptasen la cesión de las competencias sanitarias antes de la finalización del año, previendo incluso la aplicación de algunas sanciones en caso contrario. Además de la justificación comprensible de cerrar el mapa competencial básico, no se puede olvidar el hecho de que la sanidad implica un volumen de gasto muy importante y con claras tendencias al crecimiento y la generación de déficits. De algún modo, con la cesión apresurada de competencias sanitarias, la Administración Central desplazaba a las Comunidades la responsabilidad de mantener el equilibrio de gastos e ingresos en el ámbito de la sanidad descentralizada, incrementando así las dificultades para su cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas.

### *La igualdad de la financiación per cápita*

Respecto al objetivo reiterado a lo largo de los últimos años de acercar la financiación per cápita de los distintos territorios, cabe hacer mención de dos efectos que *podrían* resultar contrapuestos. Por una parte, el reparto del Fondo General para financiar las competencias comunes y la educación apuesta claramente por este criterio, consolidando la población como indicador fundamental (94%). Por lo tanto, parece que el grueso de los recursos a transferir desde el Estado a las Comunidades encaminará la financiación autonómica hacia un criterio de equidad basado en el criterio poblacional: la igualdad de gasto per cápita.

Sin embargo, el resto de los Fondos a repartir se aleja de tal criterio, estableciendo normas específicas para cada uno de ellos. En primer lugar, habría que destacar la inclusión de la población mayor de 65 años como indicador en el reparto de los fondos sanitarios. Se trata de una forma de tener en cuenta la distinta intensidad en el uso de los servicios sanitarios de la población de la tercera edad con respecto al resto de la población y, por tanto, se está intentando tener en cuenta las diferentes necesidades de gasto de las Comunidades al margen del tamaño de su población. Evidentemente, no se trata de un elemento negativo del nuevo sistema de financiación autonómica, porque se está intentando repartir los recursos a partir de criterios más complejos que el de la población que, en ocasiones, puede resultar excesivamente burdo. Sin embargo, la opción tomada implica una cierta falta de coherencia del objetivo general del sistema de financiación autonómica, que es igualar la financiación per cápita, con el objetivo del Fondo General de Sanidad, que vendría a ser asegurar la igualdad de acceso a los servicios por unidad de necesidad.

Por otra parte, el resto de los fondos se reparten en función de criterios que

parecen diseñados *ad hoc* para conseguir el apoyo de determinados territorios al nuevo sistema de financiación autonómica. Así, el efecto global de los Fondos Generales junto con el Fondo de Renta Relativa, el de Suficiencia, etc, aún es difícil de determinar. Habrá que estar a los datos definitivos del año base (1999) y a la liquidación del presente ejercicio presupuestario para poder analizar si el nuevo modelo de financiación se acerca o se aleja del criterio de igualación de los recursos per cápita. En cualquier caso, queremos insistir en que no se trata la nuestra de una defensa del criterio de igualdad de recursos per cápita. Sin querer entrar en la valoración de este criterio de reparto, hay que resaltar la supuesta contradicción que supone la enunciación de ese objetivo con la articulación de algunos instrumentos cuyo funcionamiento parece alejarnos claramente de él. El resultado final es que no parece existir un objetivo de equidad distributiva claro y por ello podrían surgir algunos sentimientos de agravio comparativo cuando se pongan en marcha los criterios de reparto, especialmente las reglas de modulación.<sup>12</sup>

### *Suficiencia estática y suficiencia dinámica*

Con respecto a las garantías de *suficiencia estática* del nuevo modelo de financiación, lo que se ha venido a denominar *Masa Homogénea*, es importante resaltar la inclusión en ésta de los recursos percibidos por las Comunidades Autónomas por el Fondo de Garantía. Aunque el modo en que ha funcionado tal Fondo tiene que ver, fundamentalmente, con la sustancial rebaja de los tipos impositivos en el IRPF a partir de 1998, que redujo sensiblemente los recursos autonómicos percibidos por esta vía, no hay que olvidar que el acuerdo del CPFF que rigió durante el quinquenio 1997-2001 contenía la voluntad expresa del Consejo de que los instrumentos de garantías no se consolidasen en el sistema de financiación,<sup>13</sup> objetivo que no se ha cumplido al incluir, en el cálculo de la *restricción inicial*, los recursos asignados por el Fondo de Garantía.

Cabe hacer una valoración más positiva, aunque con reservas, del propósito de dotar, finalmente, las Asignaciones de Nivelación previstas en el art.15 de la LOFCA, con la finalidad de compensar las diferencias en la provisión de servicios públicos fundamentales entre los distintos territorios. Aunque en acuerdos anteriores del Consejo se había hecho mención expresa a la conveniencia de dotar estas transferencias, para lo cual se aludía a la necesidad de delimitar el concepto de servicios públicos fundamentales y de establecer unos criterios de reparto al efecto, esta actuación nunca tuvo lugar. El vigente acuerdo del CPFF, sin embargo, determina por primera vez lo que, desde esta institución, se entiende por servicios públicos fundamentales. Así, para la aplicación de estas transferencias, se estará a las eventuales diferencias existentes en la provisión de servicios sanitarios y de educación de las distintas Comunidades Autónomas.

---

12. La discusión sobre el criterio de equidad aplicable en un contexto de descentralización se analizaba con detalle en el Libro Blanco de Financiación Autonómica. Véase, C. Monasterio y otros (1995). También, J. V. Sevilla (2001).

13. Véase acuerdo del CPFF (1996).

Por otra parte, el acuerdo especifica los criterios de reparto de los fondos a transferir por este concepto, lo que debe valorarse positivamente en la medida en que suponen el desarrollo de una parte del articulado de la LOFCA que hasta ahora no se había puesto en marcha. Además, es positivo que se haya hecho un esfuerzo por clarificar qué servicios deben quedar afectados por el sistema de nivelación establecido en aquella ley y cuáles son los criterios que, desde el Consejo de Política Fiscal y Financiera, explican en mejor medida las necesidades de gasto de las distintas Comunidades. No obstante, todo esto debe ser afirmado con las correspondientes cautelas por una serie de motivos.

En primer lugar, habrá que ver si, efectivamente, se produce la dotación de estas Asignaciones porque, como ya afirmábamos anteriormente, las condiciones para que esto se produzca son excesivamente restrictivas y, en todo caso, la experiencia pasada no parece avalar que, en efecto, se produzca la aplicación efectiva de las mismas. Parece difícil que las necesidades de gasto de una Comunidad crezcan tan bruscamente como para que sea necesario compensarlas con recursos adicionales. Por otro lado, la medición de la cantidad de servicios públicos disponibles en cada territorio es una tarea compleja que no se puede realizar en el corto plazo, lo que podría llegar a bloquear la puesta en marcha en las asignaciones.

Por otra parte, hay que señalar que los sistemas de nivelación, en su diseño habitual, suelen abarcar un número mayor de servicios públicos que los estrictamente sanitarios y educativos. La justificación fundamental de los instrumentos de nivelación suele venir por el lado de la equidad horizontal,<sup>14</sup> afirmándose que la descentralización de los servicios y los ingresos públicos puede derivar en la provisión de distintos niveles de servicios en cada territorio debido a las diferencias de capacidad fiscal.<sup>15</sup> Como consecuencia de estas diferencias de capacidad fiscal, y con ello de servicios públicos disponibles, puede ocurrir que ciudadanos con iguales características sean tratados de forma distinta según residan en un territorio más o menos rico. Así, en territorios de baja capacidad fiscal, sólo se podrá suministrar el mismo nivel de servicios realizando un esfuerzo fiscal mayor que en los territorios de alta capacidad fiscal y, a la inversa, sólo se podrá mantener el mismo esfuerzo fiscal a costa de percibir un volumen menor de servicios públicos.

En definitiva, con las transferencias de nivelación se pretende corregir la falta de recursos en los territorios menos dotados, con el objeto de que todos los ciudadanos con características equivalentes sean tratados de forma homogénea desde el punto de vista de la oferta fiscal (impuestos-servicios públicos). Por lo tanto, cuando hablamos de nivelación, aunque el argumento para su realización puede ser más fuerte en unos casos que en otros, como es el caso de la educación y de la sanidad, también es verdad que el principio de equidad horizontal se

---

14. También, podemos hablar de argumentos de eficiencia para justificar la aplicación de instrumentos de nivelación.

15. Sin embargo, si estas diferencias estuviesen motivadas por las distintas preferencias de los ciudadanos de cada región, no podríamos hablar en sentido estricto de problemas de equidad.

puede extrapolar a todos los servicios suministrados por los gobiernos subcentrales. Por esta razón, los países federales que cuentan con mecanismos explícitos de nivelación suelen aplicarlos al conjunto de servicios públicos, máxime si tenemos en cuenta que las transferencias de nivelación frecuentemente son de carácter incondicionado.

Como consecuencia de todo lo dicho anteriormente, aunque hay que aplaudir que se haya desarrollado, finalmente, uno de los mecanismos de financiación previstos en la LOFCA, nos parece que el sistema, quizás, debería tener un diseño más general y menos concentrado en la sanidad y la educación.

Por otro lado, cabe también hacer una ligera objeción a los criterios de reparto establecidos para las Asignaciones de Nivelación. Aunque el número de usuarios potenciales (población protegida en sanidad y alumnos en enseñanza obligatoria en educación) es una medida aproximada de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, es un criterio objetivo y transparente para el reparto de los recursos, está dejando de lado numerosas circunstancias por las cuales los costes de provisión de las Comunidades para garantizar un igual acceso a los servicios no son siempre los mismos. Piénsese en los territorios con una densidad de población muy baja, en los que el suministro de sanidad y educación puede resultar más costoso debido a los costes de transporte. O, alternativamente, en el caso de ciudades muy congestionadas, donde el suministro de los servicios sanitarios puede generar deseconomías de escala.

Por otro lado, las características de la propia población usuaria pueden hacer que el suministro de la misma cantidad de servicios sea más o menos costoso. Por ejemplo, para el caso de la sanidad, sería conveniente tener en cuenta la estructura de la población por edades y sexo, dado que la intensidad de utilización de los servicios sanitarios es muy dispar según los grupos. También podría ser interesante tener en cuenta determinadas características socioeconómicas a la hora de medir las necesidades de recursos que tienen las respectivas Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, podemos pensar en que no tienen las mismas necesidades sanitarias aquellos núcleos de población que tienen deficiencias en las viviendas tales como agua corriente, calefacción, etc. O, en el caso de la educación, los costes asociados a los centros rurales no son los mismos que los localizados en un medio urbano. Por todo esto, quizás hubiese sido más conveniente el diseño de un criterio más sofisticado de reparto de los recursos, lo que, en todo caso, redundaría en una menor transparencia y sencillez del sistema.

Para finalizar con la suficiencia estática, creemos que habría sido más positiva la aplicación de un único mecanismo de cierre del sistema y no la articulación de éste a través de múltiples instrumentos diferentes tales como el Fondo de Suficiencia, las Asignaciones de Nivelación y el resto de fondos existentes. El actual diseño del sistema, hace más opaco el reparto de los recursos, restándole transparencia y dándole un aspecto de subjetividad que no favorece en absoluto la estabilidad del sistema, ya que puede dar lugar a sentimientos de agravio comparativo. Desde nuestro punto de vista, tendría más sentido la creación de un único mecanismo vertical de trasvase de recursos que, a partir de una serie de criterios objetivos preestablecidos y convenientemente consensuados, repartiéndose los fondos entre Comunidades.

En lo que se refiere a la *suficiencia dinámica*, esto es, a las reglas de modulación de los recursos, hay que hacer un par de apreciaciones negativas del nuevo sistema. En primer lugar, son de difícil comprensión y restan bastante transparencia al nuevo modelo de financiación, sin que quede clara cuál es su justificación última. Tal y como están formuladas, parece que se pueden producir en muchos casos *errores de salto*, dado que las garantías de ingresos son muy dispares en el caso de Comunidades con pequeñas diferencias de renta per cápita. En segundo lugar, la impresión que causa el estudio de las nuevas reglas de evolución de los recursos es que se trata de reglas *ad hoc*, diseñadas pensando en Comunidades Autónomas concretas. Más que crear un mecanismo de garantía, parece que se está queriendo contentar a cada una de las Comunidades para garantizar su participación en la firma de los acuerdos.

### *Ajustes «a la carta» versus principios del sistema*

Como es sabido, los principios rectores del sistema de financiación autonómica son los de autonomía, suficiencia y solidaridad. En términos generales, cabe hacer dos valoraciones contrapuestas con respecto al cumplimiento de tales principios. Por una parte, el hecho de que el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de Julio de 2001 fuera firmado por la totalidad de las Comunidades de régimen común, rompe con la inercia de acuerdos parciales con grupos de Comunidades, lo que se ha venido a denominar sistema de financiación «a la carta» y debe ser valorado muy positivamente. Ahora bien, el hecho de que todas las Comunidades se rijan a partir de ahora por el mismo sistema financiero no es sinónimo de que hayan desaparecido los mencionados ajustes «a la carta». A partir de ahora existe un sistema de financiación universal, pero se han institucionalizado algunos de esos ajustes *ad hoc* a través de un no despreciable número de instrumentos de garantía y de cierre del sistema.

Haciendo un análisis particular de cada uno de los principios y con respecto al de autonomía, ya decíamos anteriormente que hay que aplaudir la decisión de incrementar el volumen de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, así como la de ampliar su capacidad normativa respecto a los mismos. A partir de ahora, los gobiernos autonómicos pueden tomar decisiones sobre el nivel de presión fiscal a ejercer sobre sus ciudadanos, así como sobre la forma en que la van a ejercer (estructura de tipos, deducciones, etc.). También se incrementa el grado de autonomía de los gobiernos autonómicos con la incorporación de los recursos de la sanidad al sistema de financiación general.

Con respecto a los principios de suficiencia y de solidaridad, los efectos del nuevo sistema de financiación dependerán crucialmente de cómo funcionen los distintos fondos al margen del Fondo General. En principio, con una inyección presupuestaria adicional,<sup>16</sup> podría haber mejoras en términos de suficiencia por-

---

16. Piénsese que si nadie puede empeorar con respecto al quinquenio anterior y se han cambiado los criterios de reparto, es decir, no se puede reproducir el reparto anterior, necesariamente tiene que haber más recursos a repartir.

que hay más recursos *para todos*. Esto no tiene porqué ser necesariamente así, sin embargo, si pensamos en que, si los criterios de reparto de los recursos responden a criterios *ad hoc* y no a las necesidades de gasto efectivas de los distintos territorios, algunas Comunidades podrán mejorar más que otras.

Una apreciación adicional que habría que hacer con respecto al principio de suficiencia tiene que ver con la reforma parcial de los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial. Como se ha comentado ya, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera desgaja una parte del Fondo para permitir que hasta un 25% de los recursos procedentes de aquél pueda destinarse a sufragar gastos corrientes derivados de la puesta en marcha de las inversiones realizadas. Con esta novedad, se intenta paliar la falta de recursos que, precisamente, tienen los territorios beneficiarios del Fondo. Anteriormente, podría darse la paradoja de que una Comunidad tuviese recursos de capital suficientes para financiar la inversión y que, sin embargo, no contase con los recursos corrientes necesarios para sufragar los gastos de explotación de tal inversión.

### *Cierre del modelo competencial*

Como ya habíamos comentado anteriormente, al final del año 2001 se firmaron los acuerdos de cesión de las competencias sanitarias a las Comunidades que aún no las ostentaban, de modo que se puede dar por finalizado el proceso de traspasos en las competencias que inicialmente se planteó descentralizar. La ventaja fundamental de esta culminación es que coloca a todas las Comunidades en una posición homogénea en lo que a gestión de servicios se refiere, de manera que sus necesidades de recursos son, ahora, similares y, en consecuencia, las reglas de financiación, más claras.

El traspaso de la sanidad a todas las Comunidades ha permitido, adicionalmente, incorporar la financiación sanitaria al sistema general de financiación autonómica. Con ello, los recursos destinados a financiar los servicios sanitarios pasan a ser incondicionados, lo que, en principio, debe redundar en una mayor autonomía de los gobiernos territoriales.

### Referencias bibliográficas

- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (Ed) (2001): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*. Fundación BBVA. Madrid.
- MONASTERIO, C; PÉREZ, F; SEVILLA, J.V.; y SOLÉ, J. (1995): *Informe Sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica y sus Problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J. (1994): «Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española», en *Hacienda Pública Española. Monografía 2/1994*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 241-250.
- RUIZ-HUERTA, J.; DÍAZ DE SARRALDE, S. y HERRERO, A. (2001): «La Financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2000. Una Evaluación de

la Corresponsabilidad y Propuestas de Reforma», en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 453-481.

RUIZ-HUERTA, J. y GRANADOS, O. (2002): *La Reforma de la Financiación Autonómica en el 2001: Desarrollo del Modelo Competencial y Corresponsabilidad Fiscal*, MIMEO. IUOG

SEVILLA, J.V. (2001): *Las Claves de la Financiación Autonómica*, Crítica, Barcelona.

### Marco normativo

- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las Medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).
- Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).
- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).



## VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

*David Tornos*

A lo largo del año 2001 han proseguido las actividades desarrolladas en el seno de la Unión Europea de cara a conseguir una correcta introducción física del euro a partir del 2002.

Asimismo, han proseguido las negociaciones para la ampliación de la Unión Europea, con la determinación de la misma de concluir las negociaciones a finales del 2002, con los países que estén preparados, con el fin de que puedan participar en las elecciones al Parlamento Europeo del año 2004.

El Tratado de Niza fue firmado en Niza, el 26 de febrero, iniciándose el proceso de ratificación del mismo, que se encontró con el escollo del resultado negativo del referéndum celebrado el 7 junio en Irlanda. En España, el Tratado fue ratificado por la Ley Orgánica 3/2001 de 6 de noviembre. El instrumento de ratificación fue depositado el 27 de diciembre. El proceso de ratificación se inició en el año 2001 en todos los Estados miembros y en la mayoría de ellos se concluyó el proceso durante el año (Dinamarca, Luxemburgo, Francia, Holanda, Alemania, Portugal, Austria, Suecia, Finlandia y Reino Unido).

En Niza, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron iniciar una reflexión más amplia y profunda sobre el futuro de la Unión Europea articulada en tres etapas: un debate público, que se abrió oficialmente en Bruselas el 7 de marzo; una reflexión estructurada en torno al planteamiento que estableció el Consejo Europeo de Laeken celebrado los días 14 y 15 de diciembre; y la Conferencia Intergubernamental que se reunirá en 2004. Para preparar la misma, el Consejo Europeo de Laeken decidió convocar una Convención, integrada por representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, de los Parlamentos Nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión y presidida por el Sr. Valéry Giscard d'Estaing, encargado de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro de la Unión Europea e investigar las distintas respuestas posibles.

En el contexto de la reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, la Comisión Europea publicó, en julio, un Libro Blanco sobre la gobernanza europea (COM (2001) 428).

Por otra parte, los acontecimientos del 11 de septiembre, aparte de las repercusiones en el ámbito de las relaciones exteriores, tuvieron como efecto acelerar algunos aspectos del espacio de libertad, seguridad y justicia puestos en marcha durante el Consejo Europeo de Tampere de 1999. En tal sentido, la Comisión Europea pudo proponer rápidamente medidas específicas para combatir el terrorismo internacional, según el plan de acción adoptado por el Consejo Europeo reunido en sesión extraordinaria, el 21 de septiembre en Bruselas. Así

como, proponer una Decisión marco relativa a la orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros. En Diciembre, el Consejo dio su acuerdo político a las propuestas de la Comisión, así como a la creación de la unidad EUROJUST, con el fin de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada.

## Mercado Interior

En el ámbito del mercado interior, destacan los progresos realizados en relación a los servicios financieros mediante la adopción de la Directiva 2001/97/CE, por la que se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 91/308/CEE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Y de las Directivas 2001/17/CE y 2001/24/CE sobre las medidas de saneamiento y los procedimientos de liquidación aplicables a las compañías de seguros y a las entidades de crédito. Así como, la adopción del Reglamento (CE) n° 2560/2001 destinado a reducir los gastos bancarios de los pagos transfronterizos en euros. Asimismo, el 28 de Mayo, se aprobó la Directiva 2001/34/CE sobre la admisión de valores negociables a cotización oficial y la información que ha de publicarse sobre dichos valores.

En relación a la libre circulación de mercancías, destaca la adopción, el 14 de Mayo, del Reglamento (CE) n° 974/2001 relativo a la exportación de bienes culturales, que modifica el Reglamento (CEE) n° 3911/92 para tener en cuenta la introducción del euro. Y la adopción, el 5 de Junio, de la Directiva 2001/38/CE, que modifica la Directiva 93/7/CEE relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro.

En el sector de los productos farmacéuticos, se adoptó, el 4 de abril, la Directiva 2001/20/CE destinada a racionalizar los procedimientos documentales y administrativos aplicados al realizar ensayos clínicos de medicamentos de uso humano. El 6 de noviembre, se adoptaron las Directivas 2001/82/CE y 2001/83/CE que codifican toda la legislación comunitaria aplicable a los medicamentos veterinarios y de uso humano respectivamente.

En el ámbito de los productos sanitarios, se aprobó, en diciembre, la Directiva 2001/104/CE que modifica las anteriores Directivas 93/42/CEE y 2000/70/CE relativa a los productos que incorporen derivados estables de la sangre o plasma humanos.

En el sector de los productos químicos, la Comisión elaboró un Libro Blanco relativo a la futura estrategia europea sobre los mismos y se aprobó la Directiva 2001/41/CE por la que se modifica la Directiva 76/769/CEE, que limita la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, en lo que se refiere a sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción.

En relación a los vehículos de motor, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el 22 de enero la Directiva 2001/1/CE que modifica la Directiva 70/220/CEE relativa a la contaminación atmosférica causada por las emisiones

de los vehículos a motor. El 27 de junio, adoptaron la Directiva 2001/43/CE por la que se modifica la Directiva 92/23/CEE sobre los neumáticos de los vehículos y sus remolques. El 27 de octubre, modificaron, mediante la Directiva 2001/56/CE, la Directiva 78/548/CEE aplicable a la calefacción de la cabina de los vehículos de motor. Y el 20 de Noviembre, adoptaron la Directiva que modifica la Directiva 70/156/CEE relativa a los vehículos para el transporte de viajeros (autobuses y autocares), con el fin de ampliar el mercado interior a esta categoría de vehículos y hacerlos más accesibles a las personas con movilidad reducida.

En relación a las medidas relativas a la libre circulación de personas, el 14 de Mayo, se adoptó la Directiva 2001/19/CE por la que se modifican un conjunto de Directivas sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales (médicos, farmacéuticos, profesores, paramédicos, arquitectos), con el fin de simplificar la actualización de las listas de títulos.

En materia de derecho de sociedades, aparte de la adopción de las disposiciones relativas a la Sociedad Anónima Europea que se reseñan en el apartado de política social, el 27 de Septiembre se adoptó la Directiva 2001/65/CE por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE y 86/635/CEE con el fin de modernizar las normas de valoración aplicables en las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedad, para tener en cuenta la evolución de los mercados, las empresas y las normas internacionales aplicables.

En el ámbito de la propiedad intelectual e industrial, destaca la adopción de las Directivas 2001/29/CE relativa a los derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información y 2001/84/CE relativa al derecho de participación en beneficio del autor de una obra de arte original. Asimismo, el 12 de diciembre, el Consejo adoptó un Reglamento destinado a crear un título comunitario para la protección jurídica de los dibujos y modelos.

En materia de contratación pública, destaca la adopción de la Directiva 2001/78/CE que obliga a utilizar, a partir del 2002, formularios normalizados en la publicación de los anuncios de contratos públicos en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

## Política de Competencia

A lo largo del 2001, la Comisión Europea prosiguió el proceso de modernización de las normas comunitarias de competencia. El 6 de Enero, publicó las Directrices sobre la aplicabilidad del Artículo 81 del Tratado CE a los acuerdos de cooperación horizontal. El 23 de mayo, adoptó mediante la Decisión 2001/462/CE una versión revisada del mandato de los consejeros auditores, con el fin de reforzar su papel como encargados de garantizar los derechos procesales de las partes en los asuntos de competencia. El 27 de junio, adoptó una Comunicación relativa a las restricciones directamente vinculadas y necesarias para la realización de las operaciones de concentración. Y el 11 de diciembre, presentó un Libro Verde sobre la revisión del Reglamento relativo al control de concentraciones. Por último, el 20 de diciembre, adoptó una nueva Comunicación en materia de acuerdos de importancia menor (de minimis).

En materia de ayudas estatales, el 18 de julio la Comisión adoptó el Noveno Informe sobre Ayudas Estatales en la Unión Europea; en marzo abrió un Registro de ayudas estatales y en julio decidió publicar unos indicadores sobre ayudas estatales, accesibles a través de Internet. El 12 de enero, adoptó los Reglamentos (CE) nº 68/2001, 70/2001 y 69/2001 de exención por categorías relativos a las ayudas a la formación, en favor de las pequeñas y medianas empresas, y a las normas de minimis existentes en cuanto a ayudas estatales.

### Cohesión Económica y Social

En materia de cohesión económica y social, durante el año 2001 destacan las acciones en favor de las regiones ultraperiféricas y las medidas adoptadas en el sector de la pesca tras la no renovación del acuerdo con Marruecos.

Las acciones en favor de las regiones ultraperiféricas (entre ellas las Islas Canarias) se dirigieron a los tres ejes de la estrategia definida en el Informe de la Comisión de 14 de marzo de 2000 (Com (2000) 147): productos tradicionales (agricultura y pesca), diversificación y modernización, cooperación regional y medio ambiente internacional.

En el sector agrario, el Consejo adoptó los Reglamentos (CE) nº 1452 a 1454/CE con el fin de sustituir la anterior normativa basada en los programas de opciones específicas de la lejanía e insularidad. Así como el Reglamento (CE) 1455/CE sobre las adaptaciones necesarias de la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno.

Por lo que respecta a los Fondos Estructurales, el Consejo aprobó, el 28 de junio, los Reglamentos (CE) nº 1447 a 1451/2001, que modifican la normativa anterior para tener mejor en cuenta las necesidades de las regiones ultraperiféricas. Estos nuevos Reglamentos incluyen modificaciones de los límites fijados para la participación de los Fondos en las inversiones, los impuestos a la intervención pública en lo que respecta a las inversiones en explotaciones agrarias y forestales de las regiones interesadas y los correspondientes a ciertos índices de intervención del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

En materia tributaria, el Consejo modificó el Reglamento (CEE) nº 1911/91 relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias mediante la aprobación, el 30 de mayo, del Reglamento (CE) nº 1105/2001. Esa Decisión permitió prorrogar hasta el 31 de diciembre la tasa APIM (arbitrio sobre la producción y las importaciones), en espera de la entrada en vigor del nuevo régimen notificado por España. La Propuesta de decisión del Consejo relativa a ese nuevo régimen –la tasa AIEM (arbitrio sobre las importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias)– fue adoptada por la Comisión el 6 de diciembre.

En materia aduanera, de forma paralela a la citada modificación del Reglamento (CEE) nº 1911/91, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) nº 1106/2001 que permite mantener hasta el 31 de diciembre el régimen aduanero especial de las Islas Canarias en espera de la entrada en vigor del nuevo régimen solicitado por España.

La propuesta de nuevo régimen, que abarca determinados productos industriales y pesqueros, fue adoptada por la Comisión el 6 de diciembre.

En el sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron, el 22 de mayo, la Decisión nº 1346/2001/CE, que modifica la Decisión nº 1629/96/CE por la que se establece la integración de los puertos de las regiones ultraperiféricas en las redes transeuropeas de transportes reforzando las conexiones de esas regiones entre sí y con las regiones centrales de la Comunidad.

Tras la no renovación del acuerdo pesquero con Marruecos, el Consejo aprobó, el 18 de junio, el Reglamento (CE) nº 1227/2001 que pretende prolongar hasta el 31 de diciembre el derecho a las indemnizaciones previsto por el Reglamento (CE) nº 2792/1999 del Consejo por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, para el cese temporal de actividades que afectan a pescadores y a armadores.

La Comisión Europea aprobó, el 31 de enero, su Segundo Informe sobre la cohesión económica y social (COM (2001) 24); el 3 de octubre aprobó el Duodécimo Informe Anual de los Fondos Estructurales (2000); y en relación al Fondo de Cohesión, el 11 de enero aprobó el Informe Anual relativo a 1999 (COM (2000) 822) y el 22 de octubre el Informe Anual relativo al año 2000 (COM (2001) 602).

## Política Social

El año 2001 ha constituido el primer año de aplicación de la Agenda Social, aprobada en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000.

En materia de empleo, el Consejo adoptó, el 19 de enero, la Decisión 2001/63/CE que establece las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, así como una Recomendación sobre la aplicación de la política de empleo de los Estados miembros. El 3 de diciembre, el Consejo adoptó el Informe Conjunto sobre el empleo en 2001.

En el ámbito de la inclusión social, el Consejo Europeo de Laeken aprobó un primer Informe Conjunto sobre Inclusión Social, que sobre la base de los planes nacionales de los Estados miembros identifica las buenas prácticas y los planteamientos innovadores que presenten un interés común, en respuesta a los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social establecidos en Niza. Asimismo, se aprobó un Programa de acción comunitario para facilitar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión, para el período 2002-2006.

El Consejo adoptó, el 12 de marzo, la Directiva 2001/23/CE destinada a reagrupar los textos relativos al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad.

En materia de salud y seguridad en el trabajo, el 27 de junio se adoptó la Directiva 2001/45/CE, que modifica por segunda vez la Directiva 89/655/CEE

relativa a la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

En base al acuerdo político alcanzado en diciembre de 2000, el Consejo adoptó el 8 de octubre, el Reglamento (CE) n° 2157/2001 por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, así como la Directiva 2001/86/CE que completa al mismo en lo que respecta a la participación de los trabajadores.

Por último, el 18 de julio la Comisión publicó un Libro Verde sobre el fomento de un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas (COM (2001) 366).

## Fiscalidad

En materia de impuestos indirectos, mediante su Directiva 2001/4/CE, de 19 de enero, el Consejo decidió mantener el nivel mínimo del 15% del tipo normal del impuesto sobre el valor añadido (IVA) durante un período suficientemente largo para permitir la aplicación de una estrategia de simplificación y modernización del sistema común previsto por la Directiva 77/388/CEE.

El 20 de diciembre, el Consejo modificó la Directiva 77/388/CEE con el fin de simplificar, modernizar y armonizar las condiciones impuestas a la facturación en materia de IVA, creando así las condiciones armonizadas para la facturación electrónica.

El Consejo, mediante su Decisión 2001/224/CE autorizó a los Estados miembros a seguir aplicando tipos reducidos o exenciones a algunas categorías de productos hidrocarburos, a pesar de lo dispuesto en la Directiva 92/82/CEE relativa a los tipos mínimos de impuestos especiales aplicables a los hidrocarburos.

Asimismo, destacan tres Comunicaciones de la Comisión relativas a la política fiscal de la Unión Europea y sus prioridades para los próximos años (COM (2001) 260), a la estrategia global para luchar contra los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo (COM (2001) 214) y a la fiscalidad de las empresas (COM (2001) 582).

## Agricultura

Durante el año 2001 se han realizado varias modificaciones de las organizaciones comunes de mercados.

Mediante el Reglamento (CE) n° 1239/2001, el Consejo modificó el Reglamento (CE) n° 2201/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas. A través del Reglamento (CE) n° 558/2001, el Consejo prorrogó por un período máximo de un año la financiación de planes de mejora de la calidad y la comercialización de determinados frutos de cáscara y de las algarrobas.

En el sector de los cultivos herbáceos, mediante el Reglamento (CE) n° 1038/2001, el Consejo modificó el Reglamento (CE) n° 1251/1999, por el que se

establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos, al autorizar a los responsables de explotaciones agrícolas gestionadas en su totalidad según el modo de producción biológica para cultivar leguminosas forrajeras ecológicas en tierras dejadas en barbecho.

En el sector del arroz, el Reglamento (CE) n° 1987/2001 modificó el período de pago de las ayudas compensatorias que se derivan de la organización común del mercado del arroz establecida por el Reglamento (CE) n° 3072/95.

En relación al algodón, el 21 de mayo se adoptó el Reglamento (CE) n° 1050/2001 por el que se adapta por sexta vez el régimen de ayuda para el algodón y el Reglamento (CE) n° 1051/2001 sobre la ayuda a la producción de algodón.

En el sector del azúcar, mediante el Reglamento (CE) n° 1260/2001 se prorrogaron por un período de cinco años el régimen de precios y de cuotas a la producción.

En el sector de las materias grasas, el Consejo mediante el Reglamento (CE) n° 1513/2001 modificó los Reglamentos n° 136/66/CEE y (CE) n° 1638/98, en relación a la prolongación del régimen de ayuda y la estrategia de calidad para el aceite de oliva. Asimismo, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n° 2292/2001, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2262/84 por el que se prevén medidas especiales en el sector del aceite de oliva, a la espera del establecimiento de un nuevo régimen de ayuda en el año 2004.

Mediante el Reglamento (CE) n° 1514/2001, se prorrogó durante los años 2001 a 2003 el régimen de ayuda a los productores de lúpulo.

En relación a los productos animales, con el fin de restablecer la confianza en el mercado de la carne de vacuno, el Consejo modificó el Reglamento (CE) n° 1254/1999 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno, mediante el Reglamento (CE) n° 1512/2001. El 19 de diciembre, adoptó un nuevo Reglamento para la reforma de la organización común de mercados de la carne de ovino y de caprino. Y modificó el Reglamento (CEE) n° 2204/90 que establece, en relación a los quesos, las normas generales complementarias de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos.

Como consecuencia de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina, en el ámbito del desarrollo rural la Comisión flexibilizó el Reglamento (CE) n° 1750/1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento sobre la ayuda al desarrollo rural (Reglamento (CE) n° 1257/1999) y lo modificó en dos ocasiones, mediante los Reglamentos (CE) n° 672/2001 y n° 1763/2001, con el fin de resolver los problemas surgidos durante el primer año de realización de los planes de desarrollo rural del período 2000-2006.

## Pesca

Teniendo en cuenta la prevista revisión de la política pesquera común para el año 2002, la Comisión elaboró un Libro Verde sobre el futuro de la misma (COM (2001) 135) con el fin de impulsar un amplio debate con todos los interesados.

En relación a la conservación de los recursos, el Consejo modificó, mediante el Reglamento (CE) n° 2425/2001, por primera vez el Reglamento (CE) n° 2848/2000 por el que se establecen las posibilidades y condiciones de pesca en aguas comunitarias y, en el caso de buques comunitarios, en las demás aguas donde sean necesarias limitaciones de capturas para el 2001. Mediante el Reglamento (CE) n° 2555/2001 estableció las medidas correspondientes al año 2002.

El Consejo, mediante el Reglamento (CE) n° 2563/2001, fijó, el 19 de diciembre, los precios de orientación de los productos pesqueros para la campaña 2002.

## Medio Ambiente

En el año 2001 destaca la elaboración por parte de la Comisión Europea de una propuesta del Sexto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (COM (2001) 31), para el período 2001-2010. Asimismo, la Comisión presentó un Libro Verde sobre la política de productos integrados y un Libro Blanco relativo a la futura política en materia de sustancias y preparados químicos.

En Marzo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) n° 761/2001, que amplía a todos los sectores económicos el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1836/93 que establece el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

En Junio, adoptaron los Reglamentos (CE) n° 1484/2001 y (CE) n° 1485/2001 relativos a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica y contra los incendios.

En el ámbito de la biotecnología, mediante la adopción, el 12 de marzo, de la Directiva 2001/18/CE, el Parlamento Europeo y el Consejo establecieron un nuevo sistema reglamentario, más eficaz y transparente que el de la Directiva 90/220/CEE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (OMG). Además, el 8 de marzo, a través de la Decisión 2001/204/CE, el Consejo completó la Directiva 90/219/CEE con respecto a los criterios por los que se establece la inocuidad de tipos de microorganismos modificados genéticamente (MMG) para la salud humana y el medio ambiente.

Para completar el sistema establecido por la Directiva 85/337/CEE, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 27 de junio, la Directiva 2001/42/CE relativa a la evolución de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El 23 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2001/81/CE que establece límites nacionales de emisión a determinados contaminantes atmosféricos y la Directiva 2001/80/CE relativa a la limitación de las emisiones contaminantes de la misma naturaleza procedentes de grandes instalaciones de combustión. Estas Directivas, que se inscriben en una estrategia general de reducción de la contaminación atmosférica, pretenden combatir la acidificación y las sustancias precursoras del ozono.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 27 de junio, la Decisión nº 1411/2001/CE relativa a un marco comunitario de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano, dotado con 14 millones de euros para el período 2001-2004 y que permitirá financiar acciones de intercambio de información y de cooperación y de aplicación del Programa 21 a escala europea. El 20 de noviembre, adoptaron la Decisión nº 2455/2001/CE por la que se establece la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas.

Por último, la Comisión adoptó un conjunto de Decisiones por las que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los lavavajillas (Decisión 2001/397/CE que modifica la Decisión 98/483/CE), los productos de papel tisú (Decisión 2001/405/CE), los productos de limpieza de uso general y de cocinas y baños (Decisión 2001/523/CE) y a los detergentes lavavajillas a mano (Decisión 2001/607/CE). Así como la Decisión 2001/608/CE por la que se prorroga la vigencia de la Decisión 1999/10/CE relativa a las pinturas y barnices.

## Salud y Protección de Consumidores

En aras a mejorar la transparencia y la información al público, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 1852/2001 por el que se establecen normas detalladas para hacer públicas determinadas informaciones y para la protección de la información facilitada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 258/97 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimenticios.

En el sector de la sanidad animal, el 22 de mayo se adoptó el Reglamento (CE) nº 999/2001 que abarca todos los aspectos de lucha contra las encefalopatías espongiformes transmisibles (ETT). En la misma fecha, se aprobó la Directiva 2001/10/CE que modifica la Directiva 91/68/CEE relativa a la tembladera. Y en junio, se adoptó la Decisión 2001/471/CE que obliga a los mataderos y a las plantas de despiece a aplicar los principios del sistema de análisis de riesgos y control de puntos críticos (HACCP) y a efectuar análisis microbiológicos para controlar mejor los riesgos para la seguridad de las carnes.

El 23 de octubre, mediante la Directiva 2001/89/CE, el Consejo derogó la Directiva 80/217/CEE para adoptar nuevas medidas comunitarias de lucha contra la peste porcina clásica entre las que se incluyen la notificación de los casos que se detecten en jabalíes y la aplicación de pruebas epidemiológicas y dispositivos de prevención.

En materia de alimentación animal, mediante la Directiva 2001/46/CE, el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron la Directiva 95/53/CE, por la que se establecen los principios relativos a la organización de los controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal, así como las Directivas 70/524/CEE, 96/25/CE y 1999/29/CE sobre sustancias y productos indeseables en la alimentación animal. El Consejo adoptó, el 27 de noviembre, la Directiva 2001/102/CE relativa a los niveles máximos de dioxinas en los piensos.

Por lo que respecta a la calidad de las semillas y plantas, el Consejo adoptó la Directiva 2001/64/CE por la que se modifican las Directivas 66/401/CEE y 66/

402/CEE con el fin de autorizar con carácter permanente la utilización de semillas de plantas forrajeras, semillas de cereales y patatas de siembra a granel.

En relación al tabaco, el 5 de junio se adoptó la Directiva 2001/37/CE cuyo objeto es agrupar y actualizar la normativa existente en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco.

El 3 de Diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una nueva Directiva relativa a la seguridad general de los productos, que sustituye a la Directiva 92/59/CE.

### Transportes

El 12 de septiembre, la Comisión Europea adoptó el Libro Blanco: «La política de Transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», en el que presenta un conjunto de medidas destinadas a mejorar la calidad y eficacia de los transportes europeo y responder a los retos de congestión, de seguridad y medioambientales.

En relación al transporte ferroviario, y en aras a la liberalización del mismo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 26 de febrero, tres Directivas: la 2001/12/CE por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios; la 2001/13/CE por la que se modifica la Directiva 95/18/CE sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias; y la 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad. El 19 de marzo, adoptaron la Directiva 2001/16/CE relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional. Por su parte, la Comisión adoptó el 21 de marzo la Recomendación 2001/290/CE sobre los parámetros fundamentales del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad, así como la Decisión 2001/260/CE sobre los parámetros fundamentales del subsistema de mando y señalización de ese mismo sistema.

### Actividad del Estado

En el año 2001 destaca, en primer lugar, la adopción de la Ley Orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Niza.

Al igual que en el año 2000, destaca la aprobación de un conjunto de disposiciones relativas a la sanidad animal, en su mayor parte derivadas de la problemática generada por las encefalopatías transmisibles. Así, el Real Decreto-Ley 8/2001 que establece el sistema de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiiformes transmisibles. El Real Decreto 221/2001 que actualiza las disposiciones relativas a la destrucción de los materiales específicos de riesgo. El Real Decreto 1228/2001 que establece las medidas en relación a la fiebre catarral ovina o lengua azul. El Real Decreto 1377/2001 que actualiza el sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina. El Real Decreto 903/2001, que incorpora la Directiva 2001/10/CE, en relación a las normas de policía sanitaria para los intercambios intracomunitarios e importaciones de ani-

males de la especie bovina y caprina. El Real Decreto 746/2001, que incorpora la Directiva 1999/89/CE, en relación a las condiciones de sanidad animal aplicables a los intercambios intracomunitarios y a las importaciones de carnes frescas de aves de corral. El Real Decreto 747/2001, que incorpora la Directiva 1999/29/CE, actualiza la normativa relativa a las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal. Y el Real Decreto 1470/2001 que actualiza la normativa relativa a los medicamentos veterinarios.

En relación al control de productos alimenticios, destaca la adopción del Real Decreto 90/2001, que incorpora la Directiva 98/53/CE, por el que se establecen los métodos de análisis para el control del contenido máximo de aflatoxinas en cacahuetes, leche y productos derivados de su transformación. El Real Decreto 398/2001 que regula la elaboración, comercialización e importación de productos alimenticios tratados con radiaciones ionizantes. El Real Decreto 442/2001 que actualiza la lista de sustancias permitidas para la fabricación de materiales plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos. El Real Decreto 485/2001 que actualiza la lista positiva de aditivos colorantes autorizados para su uso en la elaboración de productos alimenticios. El Real Decreto 943/2001, que incorpora la Directiva 1999/4/CE, relativa a la reglamentación técnico-sanitaria del café y sucedáneos. Y el Real Decreto 3484/2000 que establece las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas.

En el ámbito agrícola, destaca la adopción del Real Decreto 4/2001 que establece un régimen de ayudas para fomentar el uso de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, en el marco del Reglamento (CE) nº 1257/1999. En el mismo ámbito, destacan los Reales Decretos 5/2001 que establece un régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria y 6/2001 sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas. El Real Decreto 117/2001 que establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de la transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación, contemplados en los Reglamentos (CEE) nºs 157, 1260, 1750 y 2603/1999 y (CE) nº 2075/2000. El Real Decreto 613/2001 que regula las actuaciones para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias. Y el Real Decreto 3482/2000 que regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.

En el sector vitícola, el Real Decreto 409/2001, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1493/1999 que establece la organización común del mercado vinícola, regula la utilización de indicaciones geográficas en la designación de vinos de mesa. Y el Real Decreto 1227/2001 regula las declaraciones de existencias, cosecha de uva y producción, del sector vitivinícola.

En el sector de la ganadería, destaca la adopción de los Reales Decretos 87/2001 y 1467/2001 sobre determinadas ayudas comunitarias a la ganadería.

En relación a la protección del medio ambiente, destaca, en primer lugar, la adopción de la Ley 6/2001 que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de evaluación del impacto ambiental, que incorpora al derecho interno la Directiva 97/11/CE. Así como, el Real Decreto 506/2001 que actualiza en base a la normativa comunitaria las disposiciones sobre producción agrícola ecológica. Y

el Real Decreto 1416/2001 sobre envases de productos fitosanitarios, que incorpora al derecho interno el artículo 7 de la Directiva 94/62/CE.

En materia de seguridad e higiene laboral, destaca la adopción del Real Decreto 763/2001 que aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes. Y del Real Decreto 815/2001 sobre protección radiológica de las personas con ocasión de exposiciones médicas.

Por último destacar la adopción de un conjunto de Reales Decretos (1323 a 1335/2001) por los que se modifican las anteriores disposiciones relativas a la delimitación de las zonas de promoción económica de Extremadura, Ceuta, Melilla, Andalucía, Canarias, Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia, Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana y Castilla y León, para adaptarlas a las nuevas directrices comunitarias.

### Actividad de las Comunidades Autónomas

Desde el punto de vista cuantitativo, destacan en el año 2001 las disposiciones elaboradas por las Comunidades Autónomas relativas a la sanidad animal y, en concreto, a aspectos derivados de la problemática generada por la encefalopatía espongiforme bovina (EEB). En Cataluña destaca la adopción del Decreto 40/2001 por el que se establecen medidas adicionales de control de la EEB. Así como del Decreto 61/2001 por el que se regula la vigilancia epidemiológica de las encefalopatías espongiformes transmisibles humanas, en el marco de las Decisiones 2119/98/CE y 2000/96/CE. En Cantabria, del Decreto 2/2001 sobre medidas de prevención de la encefalopatía espongiforme transmisible en el ganado bovino, ovino y caprino. Y el Decreto 87/2001 sobre prevención de encefalopatías espongiformes transmisibles al hombre. En Castilla-La Mancha, la adopción del Decreto 22/2001 sobre medidas de prevención de las encefalopatías trasmisibles en el ganado bovino, ovino y caprino. Y en la Comunidad de Navarra, la adopción de las Leyes Forales 1/2001, 11/2001 y 14/2001, cuyo objetivo es regular la incineración de los materiales específicos de riesgo, generados con motivo de la EEB y la prohibición de la utilización de piensos animales para la alimentación de otros animales.

En relación a las normas de etiquetado de carne de vacuno (Reglamentos (CE) nº 1760/2000 y 1825/2000), destaca la adopción en la Comunidad Valenciana del Decreto 134/2001 y en Galicia, del Decreto 126/2001. En Andalucía, del Decreto 236/2001 que designa la autoridad competente responsable de la aplicación y coordinación del sistema de etiquetado de la carne de vacuno.

En relación al control de productos alimenticios, destaca la adopción en Cataluña del Decreto 221/2001 que establece las normas de control de la calidad de la leche cruda de vaca. Y en la Comunidad de Madrid, del Decreto 150/2001 que regula la autorización y registro de los laboratorios que realicen controles de productos alimenticios.

En el ámbito de la protección del medio ambiente y, en concreto, en relación al control de los riesgos inherentes a accidentes graves en los que intervengan

sustancias peligrosas (Directiva 96/82/CE – Seveso II, transpuesta por el Real Decreto 1254/1999), destaca la adopción en Cataluña del Decreto 174/2001 y en Castilla y León del Decreto 192/2001. En relación al contenido de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en agricultura, destacan las disposiciones contenidas en el Decreto 119/2001 y en el Decreto 220/2001 de gestión de las deyecciones ganaderas, de la Comunidad de Cataluña. En relación al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS – Reglamento (CE) nº 761/2001), destaca la adopción en Cantabria del Decreto 110/2001 que establece el procedimiento para la aplicación de dicho sistema en la Comunidad. Por último, en relación a los residuos destaca la adopción en Castilla-La Mancha del Decreto 158/2001 por el que se aprueba el plan regional de residuos peligrosos y la Resolución de 26 de junio de 2001 de Murcia por la que se publica el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad por el que se aprobó el Plan de residuos urbanos y no peligrosos de la Región.

En relación a la política agrícola y, en concreto, a las medidas relativas al desarrollo rural, en el marco del Reglamento (CE) nº 1257/1999 sobre ayudas para fomentar el desarrollo sostenible de los montes, destaca la adopción en Extremadura del Decreto 66/2001 y en Cantabria de la Orden de 23 de marzo sobre fomento de la repoblación forestal de tierras agrícolas. En Cantabria destaca, asimismo, la adopción del Decreto 100/2001 que establece ayudas a la modernización de las explotaciones agrarias.

En el sector vitivinícola, en relación a las normas europeas sobre el potencial de producción vitícola (Reglamento (CE) nº 1493/1999 y 1227/2000) se ha adoptado en Aragón el Decreto 37/2001 y en Murcia el Decreto 75/2001.

En el sector de la pesca, destaca la adopción en Extremadura del Decreto 154/2001 que establece el procedimiento para la concesión de ayudas a la comercialización y transformación de la producción de la pesca y de la acuicultura, conforme al Reglamento (CE) nº 2792/1999.

En la Comunidad Valenciana, en aplicación de las Directivas 89/48/CE y 92/51/CE se adoptó el Decreto 26/2001 en relación a la profesión de guía turístico.

En la Comunidad de Madrid destaca la elaboración del Decreto 230/2001 por el que se regula el acceso a la Función Pública de la Administración de la Comunidad de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea. En el mismo ámbito, destaca la adopción en Cataluña del Decreto 188/2001.

Por último, destaca la adopción en Cataluña del Decreto 351/2001 en relación a los peajes de autopistas, que contempla varias medidas en relación a los mismos, como consecuencia del aumento del tipo del IVA como resultado de la ejecución de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de enero de 2001.

## LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2001\*

*Eduard Roig Molés*

Durante el año 2001 la Conferencia ha desarrollado los trabajos de estudio para la mejora del sistema de participación autonómica en asuntos europeos a los que se hacía referencia en la valoración del *Informe 2000*, trabajos que han llegado a una conclusión abrupta y en ciertos ámbitos parece que por ahora definitiva en el mes de diciembre, en la última reunión de la Conferencia que marca el año como el de la crisis más relevante hasta el momento en el funcionamiento de este órgano, tanto en lo que se refiere a sus resultados como a su propia dinámica interna.

De nuevo las cuatro reuniones anuales de la Conferencia (una antes de cada Consejo Europeo) terminan sin un sólo acuerdo formal que reseñara en ninguno de sus ámbitos de actuación. Tras diversas reuniones de los Grupos de Trabajo y de los coordinadores de las Comunidades Autónomas al margen de la Conferencia (reuniones que parecen haber asumido por completo la función de la Comisión de Coordinadores, órgano de segundo nivel de la Conferencia inédito durante el año 2001), el Pleno de la Conferencia de 13 de diciembre concentraba las actuaciones más relevantes del año (de hecho de los últimos años) en forma tanto de una posición común autonómica referida a la Cumbre de Laeken y en general al proceso de reforma de la Unión Europea en curso, como de propuesta de un texto de consenso en materia de participación autonómica en los Consejos de Ministros de la Unión. Si diez días antes de la reunión del Pleno las manifestaciones, más o menos formalizadas, de las diversas Comunidades Autónomas y del propio Estado parecían avanzar el logro de un acuerdo de principio en ambas cuestiones, la posición gubernamental expresada con especial crudeza por el propio Presidente Aznar días antes de la reunión del Pleno llevó al rechazo absoluto de avances en estos ámbitos y a un descontento y crispación en las relaciones con el Estado y entre las propias Comunidades Autónomas que deben señalarse como los elementos finalmente determinantes en la valoración del año 2001. Descontento y crispación que, debidos más al procedimiento de discusión que a su resultado, proyectan considerables dudas sobre el futuro inmediato de la actividad de la Conferencia y con ella del conjunto del sistema de participación en asuntos europeos.

---

\* 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.

La valoración negativa que preside este año se acentúa además con el curso final de las negociaciones entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Vasco en referencia a la renovación del Concierto, negociaciones centradas en los últimos días de 2001 en las demandas de participación de la Comunidad Autónoma en los Consejos de Ministros de las Comunidades que traten cuestiones fiscales. Tan sólo la renuncia a incluir este aspecto en las negociaciones del Concierto ha permitido, ya en el mes de febrero de 2002, llegar a un acuerdo en su renovación que pone de manifiesto sin embargo la disparidad fundamental de posiciones en materia de participación europea y que sitúa definitivamente sobre la mesa la cuestión de la participación diferenciada en razón de competencias específicas cuando la participación general no ha encontrado todavía una solución asumida por todos los participantes.

La posibilidad de un avance sustancial en las cuestiones más problemáticas con la que se terminaba la valoración del año 2000 no se ha concretado pues durante el presente año, sino que por el contrario ha dado lugar a una frustración, superior si cabe, de las demandas de algunas Comunidades Autónomas y ha enrarecido aún más la actividad y la futura dinámica de la Conferencia, que de este modo deja constancia expresa de una crisis de funcionamiento del sistema de participación, con la sola excepción, probablemente, de la presencia autonómica en los Comités de la Comisión.

### **El impulso y seguimiento del sistema de participación**

Junto con las características ya tradicionales en este ámbito, mantenimiento de la insatisfactoria situación general de la participación a través de las conferencias sectoriales y consolidación progresiva de la participación a través de los Comités de la Comisión, el año 2001 se destaca por la actuación de la Conferencia en relación con el proceso post-Niza de debate sobre el futuro de la Unión Europea.

#### *La participación a través de las Conferencias Sectoriales*

Ninguna novedad reseñable en el ámbito del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales. Las actividades de seguimiento de la Conferencia han carecido una vez más de expresión formal alguna una vez eliminado el Informe periódico del MAP en esta materia, sin que parezca que cada una de las Comunidades por sí sola o la Conferencia en su conjunto hayan conseguido establecer una forma alternativa y fiable de seguimiento. Sin recursos pues que permitan una valoración más acabada, sigue existiendo un consenso general sobre el funcionamiento cuando menos insuficiente de las Conferencias Sectoriales en este ámbito, puesto que de nuevo el año termina sin ninguna posición común autonómica y sin debates en los Plenos de las Conferencias Sectoriales sobre proyectos normativos concretos de la Comunidad, más allá en el mejor de los casos del tratamiento sistemático de los órdenes del día de los correspondientes Consejos de Ministros de modo (inmediatamente) previo a su celebración. La falta de infor-

mación sobre la actividad de los órganos de segundo nivel, a cuya importancia se refería el Informe del año pasado, sigue sin permitir una valoración adecuada de la actividad de quienes debieran plasmar de modo general la participación autonómica preparando (o incluso adoptando) los posteriores acuerdos del Pleno de la Conferencia en asuntos complejos tanto desde el punto de vista técnico como desde el político.

Ciertamente, el acuerdo general de todos los participantes en torno a la insuficiencia del funcionamiento actual del sistema se ha expresado a lo largo del año en diversas actuaciones que no se han concretado sin embargo, y por ahora, en la adopción de normas o decisiones de mejora del sistema. A reserva de referirse a los casos más relevantes en el apartado correspondiente al diseño del sistema de participación, debe dejarse aquí constancia de algún intento de la propia Conferencia para Asuntos Europeos de asumir sus tareas de seguimiento e impulso de modo más concreto y eficaz que hasta el momento. Efectivamente, la Conferencia se planteó la posibilidad de efectuar, a través de su Grupo de Trabajo referido a la mejora del sistema interno de participación y a la participación en las delegaciones ante el Consejo de Ministros, un seguimiento más directo de la realidad en algunas Conferencias Sectoriales. A este fin en el Grupo de Trabajo se acordó que los representantes de las Comunidades Autónomas que forman parte del mismo pudieran asistir como observadores al Pleno de algunas Conferencias Sectoriales de modo que obtuvieran un conocimiento más acabado de la realidad de la discusión sobre proyectos europeos concretos, en su caso, y de modo indirecto impulsaran el tratamiento de estas cuestiones en la correspondiente Conferencia. Este intento sin embargo se frustró al parecer ante la oposición de algunos representantes autonómicos en las Conferencias afectadas, en una muestra de la falta de coordinación entre los trabajos de las diversas Conferencias y en el interior de las correspondientes administraciones, estatal pero también autonómicas.

De mucho menor alcance pero relevante por su novedad ha sido el tratamiento en la Conferencia para Asuntos Europeos de la situación de aplicación del derecho comunitario y los diversos procedimientos de incumplimiento en curso en materia de medio ambiente. A iniciativa del propio Ministerio de Medio Ambiente fue la propia Comisión de Asuntos Europeos quien dedicó una de sus reuniones al análisis de esta cuestión. Sin desconocer los aspectos positivos de este descenso a la realidad práctica sectorial por parte de la Conferencia, debe destacarse sin embargo que su función principal no está en discutir cuestiones concretas de carácter sectorial a iniciativa de la correspondiente Conferencia o Ministerio, sino precisamente en impulsar la discusión en aquellos ámbitos en que ésta no se produce. Por otro lado, incluso en el caso de estas iniciativas aisladas, los aspectos que encuentran espacio formal de debate se refieren al desarrollo y ejecución del derecho comunitario, pero en ningún caso a la formación de la voluntad española respecto del mismo. Al margen pues de la adecuación funcional del concreto tratamiento de los aspectos medioambientales en la Conferencia, no parece ser éste el camino para la revitalización de la Conferencia para Asuntos Europeos, que en cambio apenas ha tratado sobre la preparación de la Presidencia Española de la Unión durante el primer semestre de 2002.

Desconocimiento de la realidad concreta de cada Conferencia, renuncia a un seguimiento formal de las mismas y de sus órganos de segundo nivel, y acuerdo

general en cuanto a la necesidad de mejorar el sistema (véanse al respecto las iniciativas tanto autonómicas como estatales a las que se hace referencia en el apartado correspondiente a la actividad de diseño del sistema) siguen siendo así las características definitorias de la práctica de nuestro sistema de participación interna y de las actividades de impulso y seguimiento por parte de la Conferencia para Asuntos Europeos.

### *La participación en los Comités de la Comisión*

El desarrollo efectivo de este ámbito merece en cambio una valoración más positiva, como viene ocurriendo desde su puesta en marcha. En el año 2001 se ha procedido de modo globalmente satisfactorio a la primera rotación entre las Comunidades en referencia a la coordinación de los Comités abiertos a su participación. A pesar del mantenimiento de algunos problemas concretos en diversos Comités, la participación de la Comunidad coordinadora sigue desarrollándose sin mayores problemas, con una recepción de la información por parte de la Comisión Europea en la mayor parte de los casos de modo directo y por lo tanto con el plazo, reducido pero suficiente, para preparar la correspondiente reunión y asistir a la misma. Tampoco se ha planteado hasta ahora problema alguno en la relación con la representación estatal en el propio Comité, y empieza ya a desarrollarse plenamente la remisión de la información final (actas e informes valorativos de la actuación del Comité) al resto de Comunidades Autónomas, bien directamente, bien a partir de la página de coordinación de la Junta de Castilla y León a la que se hacía referencia en el anterior *Informe*.

Ciertamente, sigue sin formalizarse el funcionamiento de esta participación, lo que depara algunos problemas especialmente en cuanto a la determinación de la posición autonómica y al seguimiento y control de la actuación de la Comunidad coordinadora en el seno del comité. Ninguno de estos ámbitos parece haber alcanzado soluciones absolutamente satisfactorias en la práctica, lo cual en buena parte puede explicarse por la falta de comunicación entre las Conferencias Sectoriales (mecanismo fundamental del sistema interno de participación) y los responsables de la participación en los Comités correspondientes. Parece fuera de duda que tampoco con el cambio general de coordinadores las Conferencias Sectoriales se han integrado en el funcionamiento diario de la presencia en los Comités, de modo que la eventual concertación interautonómica sigue produciéndose a través de mecanismos informales de relación, de difícil control y seguimiento, a los que se hacía referencia ya en *Informes* anteriores. La realidad y efectividad de estos mecanismos parece superior en mucho a la del trabajo de las Conferencias Sectoriales en el ámbito europeo, así que su alejamiento de las Conferencias en materia de concertación previa a la participación no puede valorarse negativamente si se consigue con ello un sistema alternativo, más ágil y eficaz, para que se dé esa concertación; distinta puede ser la situación para el seguimiento y control *a posteriori* de la actuación del representante autonómico, pero este aspecto no parece haber despertado hasta hoy problemas relevantes entre las propias Comunidades Autónomas.

De nuevo existe un consenso general sobre este funcionamiento globalmente adecuado de la participación en los Comités y sus efectos positivos, derivados no

sólo de la presencia de los intereses y prioridades de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario, sino muy especialmente de sus efectos pedagógicos y divulgativos sobre las propias administraciones autonómicas. Por esta razón parece haberse avanzado considerablemente en la generalización de esta participación a los Comités de la Comisión, como se verá en el apartado correspondiente, objeto de la actuación de uno de los Grupos de Trabajo de la Conferencia.

### *La «posición común» sobre el futuro de la Unión Europea y el Consejo Europeo de Laeken*

Ya en el *Informe* correspondiente al año 2000 se señalaba la importancia del llamado proceso post-Niza y la necesidad de su tratamiento en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos. De hecho este proceso, a pesar de la falta de información en la Conferencia sobre los resultados de la CIG de 2000 y de la Cumbre de Niza, ha constituido uno de los aspectos esenciales de la actividad de la Conferencia en los últimos meses del año, en un intento finalmente frustrado de presentar una posición común autonómica sobre el futuro de la Unión Europea, que contribuyera a definir la posición española en este proceso y en especial en el Consejo Europeo de Laeken que debía celebrarse los días 14 y 15 de diciembre, y que se encargaría de concretar los términos iniciales del proceso de discusión pública que culminará en la Conferencia Intergubernamental del año 2004.

En este aspecto, las Comunidades Autónomas contaban adicionalmente con el paralelo desarrollo de discusiones y la adopción de numerosas posiciones e iniciativas de las regiones europeas en la materia, tanto en el seno del Comité de las Regiones (Declaración sobre el papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario, CDR 191/2001, o Resolución sobre los resultados de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y el debate sobre el futuro de la UE, CDR 430/2000) como en los diversos foros regionales formales o informales, más homogéneos y activos que el propio Comité. Al respecto pueden destacarse las declaraciones finales de la I y de la II Conferencias de Presidentes de las regiones con competencias legislativas, adoptadas en Barcelona y en Lieja los días 24 de noviembre de 2000 y 16 de noviembre de 2001 respectivamente, así como la Declaración política de las regiones constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Valonia y Flandes de 28 de mayo de 2001.

Todos estos textos presentan un contenido común, centrado en los siguientes elementos:

- Énfasis en el principio de subsidiariedad y por lo tanto en un adecuado ejercicio de las competencias comunitarias. Al respecto merece destacarse que los citados textos no asumen las demandas, mayoritarias en algunos Estados descentralizados y especialmente en el caso alemán, de reducción competencial de la Comunidad, sino que se refieren únicamente a un ejercicio de sus competencias más adecuado al principio de subsidiariedad y por lo tanto con un mayor margen de desarrollo y adaptación nacionales.

Sin duda el debate financiero se encuentra en el fondo de este planteamiento y de las diversas posiciones de las regiones europeas al respecto, y la actuación de las Comunidades Autónomas españolas no ha sido en absoluto ajena a esta solución final.

- Todavía en el ámbito competencial, las regiones han demandado tradicionalmente la mejora del sistema de control competencial del derecho comunitario. A las reivindicaciones tradicionales de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia (por sí mismas y a través del Comité de las regiones) se suman ahora en algún caso las demandas de un mayor papel de la representación regional en el proceso de decisión comunitario, en especial en lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad hasta llegar en alguna propuesta a sustituir el actual control del Tribunal de Justicia por el de un nuevo órgano con intensa representación regional.
- Potenciación del Comité de las Regiones y, sobre todo, de la posición de las regiones con competencias legislativas en el entramado institucional comunitario. A este respecto las Comunidades Autónomas (y en general las regiones con competencias legislativas) exteriorizan su descontento con el funcionamiento actual del Comité, e incluso su escepticismo sobre una eventual mejora del mismo ante su composición dispar. Ante esta situación las demandas de representación en las instituciones comunitarias, al margen de los procedimientos propios de cada Estado, se sitúan en la creación de un órgano propio de las regiones con competencias legislativas que, dentro o fuera del Comité de las regiones, plantee las demandas específicas de estas entidades y, en virtud de su peso político y del carácter estatal de sus poderes, consiga una más efectiva recepción de sus posiciones.
- En el proceso actual de discusión sobre el futuro de la Unión, las regiones han demandado repetidamente su inclusión formal en tales debates y muy especialmente en la Convención Europea que debe preparar la próxima Conferencia Intergubernamental de 2004, a título propio y sin perjuicio de la presencia de las regiones en algunas representaciones nacionales (a través, por ejemplo de las Segundas Cámaras de representación regional).
- Por último, los documentos regionales se refieren invariablemente a la necesidad de una mejora de los procedimientos nacionales de participación regional en asuntos europeos y en especial a un incremento e intensificación de los mecanismos de presencia directa en las instituciones europeas a través de los Estados, con atención especial al Consejo de Ministros.

Ante estas demandas formuladas por el conjunto de regiones europeas, con la participación de todas las Comunidades Autónomas en varios casos, se planteó internamente la posibilidad de adoptar una posición común previa al Consejo de Laeken que insistiera en estos aspectos en referencia a la posición española en dicho Consejo. En diversas reuniones de los coordinadores de asuntos europeos de las Comunidades Autónomas se elaboró un proyecto que fue aprobado por todos ellos para su posterior presentación en el Pleno de la Conferencia de 13 de diciembre. El texto se mantenía en los contenidos habituales de las declaraciones citadas, con un especial énfasis en la presencia autonómica en el actual proceso

de reforma de los Tratados tanto a través de un «diálogo permanente entre el Gobierno Español y las Comunidades Autónomas para conformar la posición del estado Español en el marco de las negociaciones del nuevo Tratado» como mediante la participación directa de representantes regionales en este proceso y en especial en la Convención Europea. Por otro lado, aunque la Exposición de Motivos contenía una profunda crítica de la configuración y actuación del Comité de las Regiones y una alusión a la necesidad de un nuevo foro de representación, el texto de la posición común se limitaba a solicitar el rango de institución para el Comité. Finalmente, la (nonata) posición común insistía en un refuerzo de las vías de cooperación internas en el proceso de formación de la voluntad comunitaria y solicitaba «el impulso del proceso que deberá concluir en una participación y representación directa y activa de las Comunidades Autónomas en el sistema institucional de la Unión Europea». Debe destacarse además que la posición común seguía en la línea ya citada de no cuestionar la atribución de competencias a las Comunidades Europeas, sino un ejercicio excesivamente amplio de las mismas, distanciándose así de las demandas de renacionalización de políticas comunitarias propias de los Länder alemanes.

Tras el acuerdo inicial sobre este texto, algunas Comunidades Autónomas sin embargo plantearon problemas referidos en especial a la demanda de participación y representación directa y activa de las Comunidades Autónomas. Estas reticencias, junto con algunos cambios personales en alguna Comunidad Autónoma, significaron finalmente la retirada de diversas comunidades de la posición acordada que de este modo dejaba de ser una posición común de las Comunidades en el sentido del Acuerdo de 1994 y atestiguaba los problemas, reales o inducidos, de las Comunidades Autónomas para llegar a un acuerdo incluso de mínimos en este ámbito. Así, el Pleno de la Conferencia de 13 de diciembre veía prácticamente en las horas anteriores a su celebración, cómo la posición común autonómica no podía ser presentada como tal al Estado.

La crisis resultante en el seno de la Conferencia, derivada también de la negociación sobre la presencia en el Consejo a la que se dedicará atención más adelante, es profunda. No sólo por el triste proceso de retirada de un acuerdo ya alcanzado en principio sino también por la incoherencia con las expresiones de todas las Comunidades Autónomas (y de todos los partidos políticos españoles) en posiciones idénticas o incluso más incisivas en los foros regionales y parlamentarios europeos. La sensación de inutilidad del diálogo y el esfuerzo de concertación internos, así como la creencia por parte de algunas Comunidades del desarrollo de presiones políticas por parte del Gobierno del Estado para que no se alcanzara la posición común ponen en serias dudas la posibilidad de futuros avances y el mismo sentido de abordarlos. Por el contrario parecen impulsar las actuaciones de las Comunidades Autónomas fuera de la Conferencia, en acuerdos entre algunas de ellas o en el ámbito europeo, con la consiguiente pérdida de los efectos integradores de la actividad en la Conferencia para Asuntos Europeos. De este modo crece la distancia entre las Comunidades más interesadas en la mejora del sistema de participación en asuntos europeos y aquellas ya satisfechas con el actual proceso, en una división que ya formalmente supera las líneas partidistas a partir de las expresas manifestaciones del Presidente Fraga y de la representación gallega en la Conferencia, claramente posicionados en favor

de la posición común y las reivindicaciones autonómicas en ella presentes, aspecto que se vuelve a repetir en materia de participación en el Consejo de Ministros.

Por otro lado el Gobierno del Estado, amparado en la inexistencia formal de la posición común, ignora por entero las demandas aun así mayoritarias de las Comunidades Autónomas y, de acuerdo a las informaciones aparecidas en la prensa, se destaca en el Consejo de Laeken como representante de las posiciones opuestas a una presencia específica de las regiones con competencias legislativas en la Convención. A la crisis de confianza entre las Comunidades se superpone así una mantenida e intensificada crisis respecto del Estado.

Esta dinámica de creciente alejamiento no sólo pone en crisis el sentido y funcionamiento de la Conferencia, sino que además ignora las posibilidades derivadas de la existencia de un acuerdo de fondo entre Estado y Comunidades Autónomas en temas como el del reparto competencial entre Unión y Estados (frente, por ejemplo, a las demandas alemanas apoyadas en buena parte en la posición de sus Länder) y arroja a las Comunidades Autónomas a la reivindicación permanente e intensificada en los ámbitos europeos de discusión, a la vez que hace perder al Estado la posibilidad de apoyarse en la posición de sus propias Comunidades Autónomas en la discusión competencial en el ámbito europeo.

## El diseño del sistema de participación

### *La mejora del procedimiento interno de participación a través de las Conferencias Sectoriales*

El debate sobre las posibles mejoras en el sistema interno de participación ha recibido en el año 2001 diversos impulsos externos a la propia Conferencia para Asuntos Europeos. A pesar de que la atención se ha centrado en la cuestión de la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas en el Consejo de Ministros, tanto la discusión sobre una eventual Ley General de Cooperación como la proposición de ley sobre participación autonómica en asuntos europeos de la Comunidad de las Islas Baleares se refieren a esta cuestión, junto con otras iniciativas parlamentarias estatales y autonómicas de menor entidad. Al margen de este debate general debe hacerse referencia finalmente a la constitución de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Canaria para asuntos europeos.

El debate sobre la Ley General de Cooperación se ha desarrollado durante todo el año 2001 sin un texto de referencia sino a partir de la libre discusión y aportaciones sobre las ideas generales presentadas por el Ministerio para las Administraciones Públicas a principios de año (DSS, Comisiones, n. 147 de 12 de junio de 2001 y más recientemente DSS, Comisiones, n. 234, de 14 de febrero de 2002). La participación autonómica en asuntos europeos constituía uno de los aspectos que el Ministerio consideraba necesario abordar en la nueva Ley, tanto en referencia a la participación externa como sobre todo en referencia al desarrollo del procedimiento interno de participación a través de las Conferencias Sectoriales. A pesar de la inexistencia de un borrador al respecto, las líneas planteadas por el propio Ministro en las diversas comparecencias par-

lamentarias apuntaban a la simple elevación a rango legal de las reglas sobre participación interna contenidas actualmente en el Acuerdo de 1994, sin alteraciones relevantes de las mismas. Sin embargo, uno de los núcleos de la Ley debía ser la mejora del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, de manera que su impacto sobre el proceso de participación en asuntos europeos podía resultar muy considerable. De hecho, el cuestionario remitido por el Ministerio a las Comunidades en septiembre de 2001 contenía una serie de preguntas generales sobre el modelo de participación interna (adecuación de las Conferencias Sectoriales, valoración general del sistema y posibilidades de reforma, suficiencia de los mecanismos de formación de posiciones comunes...) y otra serie de cuestiones referidas a las Conferencias Sectoriales de clara relevancia para el proceso de participación (imposición de una regulación legal del funcionamiento de las Conferencias, reglas de convocatoria más favorables a las Comunidades Autónomas, elaboración consensuada de los órdenes del día, órganos de apoyo, conferencia general de impulso y valoración, conferencias exclusivamente horizontales, Conferencia de Presidentes, etc.).

La situación actual de las Conferencias Sectoriales, expuesta cada año sin variaciones atendibles, atestigua la necesidad de encontrar instrumentos de revitalización de su actividad en el ámbito europeo que permitan convertirlas en auténticos foros de discusión y participación y no en meros canales de información estatal. Desde este punto de vista no puede sino valorarse positivamente la apertura de discusiones en torno a los mecanismos generales de funcionamiento de las Conferencias y especialmente en torno a su convocatoria y determinación del orden del día. No debe olvidarse sin embargo que el Acuerdo de 1994 contiene ya algunas reglas específicas destinadas a posibilitar la convocatoria de la Conferencia Sectorial correspondiente por parte de las CCAA y a flexibilizar la determinación del orden del día también a solicitud de las propias Comunidades. Ciertamente estas posibilidades no han sido utilizadas por las Comunidades Autónomas, tanto por desconocimiento o desinterés como por las dificultades y esfuerzos de gestión que suponen, en especial si el resultado final, se asume, no incidirá realmente en la posición española en los concretos asuntos de debate. Ante esta situación, por lo menos en el ámbito europeo, las soluciones deben buscarse más bien en incrementar la capacidad e interés de los representantes autonómicos en las Conferencias para la discusión de concretos proyectos normativos comunitarios, lo que exige unas características de agilidad y conocimiento técnico ausentes del Pleno de las Conferencias Sectoriales con carácter general. Por ello debe insistirse de nuevo en la relevancia del trabajo preparatorio de los órganos técnicos de cada Conferencia, segundos niveles inexistentes en algunos casos y muy poco formalizados. A estos limitados efectos, una ley de formalización impulsaría probablemente este trabajo que, por otro lado, puede ya hoy desarrollarse sin impedimento alguno.

En cualquier caso las recientes comparecencias del Ministro en el Congreso y en el Senado para informar del desarrollo de los estudios preparatorios de la Ley no parecen contemplar la regulación de los segundos niveles de las Conferencias, y más bien dejan entrever, ante la oposición o reticencias de buena parte de las Comunidades, que el Ministerio no impulsará a fondo esta norma, al menos por el momento. La situación actual, pues, se mantiene en los términos expuestos año a año.

En octubre de 2001 (DSCD, Pleno, de 2-10-2001, n. 109) se ha procedido al rechazo de la toma en consideración de la proposición de ley del Parlamento de la Comunidad de Islas Baleares en materia de participación autonómica en asuntos europeos. Si bien la proposición se centraba en las cuestiones de presencia en las delegaciones españolas contenía también algunas propuestas tendentes a la mejora del sistema interno, esencialmente en materia de facultades de coordinación por parte de la CARCE y de concreción legal de las obligaciones de información del Estado a las Comunidades, asumiendo por lo demás las reglas generales del Acuerdo de 1994.

El único cambio concreto efectivamente adoptado en este ámbito ha sido la constitución el 10 de junio de 2001 de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Canaria para asuntos europeos, cuyo funcionamiento parece por ahora mucho más efectivo que el de sus análogas vasca y catalana, sin reuniones durante el año 2001. La Comisión canaria se estructura sin embargo sobre una amplia base de subcomisiones sectoriales y de relaciones con la red general de órganos bilaterales de cooperación que la diferencian del resto de experiencias y la hacen especialmente adecuada para la función de discusión detallada de proyectos o cuestiones de interés para ambas partes. De este modo, el modelo diferenciado canario da un paso más que viene a sumarse a la previsión estatutaria de participación en las delegaciones españolas y a la efectiva integración en esas delegaciones cuando se tratan asuntos de afectación específica y singular a Canarias, aspecto al que deberá hacerse referencia más adelante.

### *La participación en los Comités de la Comisión*

La mejora de la participación en los Comités de la Comisión ha constituido el objeto de un grupo específico de trabajo durante el año 2001, centrado tanto en la ampliación del número de Comités abiertos a la presencia de las Comunidades Autónomas como en la elaboración de un marco normativo al respecto. Los trabajos realizados hasta el momento se han concretado en la presentación de un listado de Comités a partir de las demandas de las diversas Comunidades que, sin embargo, muestran muy considerables disparidades entre sí. En total las peticiones autonómicas suponen la ampliación a 183 del total de los 263 Comités previstos relacionados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, pero mientras algunas Comunidades solicitan la apertura de 116, otras se limitan a tan sólo 5 nuevos Comités. De nuevo la diversidad de las peticiones de las Comunidades sitúa el proceso, a reserva de una eventual integración en una lista autonómica única y consensuada, ante el problema de la existencia de voluntades de participación más amplias en algunas Comunidades. La opción de presentar la lista completa al Estado y abrir la discusión sobre todos los Comités solicitados, independientemente del número de Comunidades que se encuentran detrás de cada demanda, es coherente con la línea que asume la participación en la Comunidad como una facultad que pertenece constitucionalmente a cada una de las Comunidades y que no puede por lo tanto someterse a un necesario acuerdo unánime al respecto. Naturalmente la participación se abre en todos los casos a la totalidad de las Comunidades Autónomas, y en el momento de definir la posición autonómica en

cada uno de los Comités sí se necesita el acuerdo de todas las Comunidades que deseen participar en el proceso, de manera que la superación de la unanimidad se mantiene exclusivamente en el momento de la apertura de un Comité, pero no en la determinación del contenido concreto de dicha participación.

Esta primera lista, que es fruto de la simple agregación de las demandas de las Comunidades, se somete en la actualidad al estudio del Estado, en un proceso entre el MAP y el Ministerio de Asunto Exteriores por una parte y los diversos ministerios por otra. La respuesta estatal (que diversas intervenciones parlamentarias del Ministro Posada y del propio Presidente Aznar avanzan positiva; vid. al respecto las frases finales de la intervención del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados de 19 de diciembre de 2001, DSCD n. 131) debe estructurarse en torno a la afectación competencial de la actividad de los Comités solicitados y en una línea receptiva a las demandas autonómicas.

Por otro lado un eventual acuerdo en este ámbito debe referirse también a la regulación del procedimiento de participación, sobre la base de la práctica desarrollada hasta el momento y con atención especial a una serie de elementos:

- En primer lugar la garantía de la circulación de la información entre las Comunidades Autónomas a partir de la Comunidad coordinadora. El paso previo de información a esta Comunidad parece estar razonablemente solventado desde el momento en que se integra en el Comité correspondiente y recibe directamente, como miembro de ese Comité, las notificaciones y textos por parte de la Comisión.
- En segundo lugar la previsión formal de la posibilidad de un proceso de concertación interautonómica ágil al margen de la correspondiente Conferencia Sectorial, pues en la realidad el funcionamiento de estos órganos resulta absolutamente inadecuado para este procedimiento tanto por su lentitud como por el carácter técnico y detallado del trabajo de los Comités. La solución del debate en Pleno de la Conferencia sectorial podría conservarse sólo como regla de cierre en el caso de desacuerdo entre las Comunidades, y siempre con la previsión de nuevos mecanismos más ágiles y automáticos de convocatoria de la reunión y determinación de su orden del día.
- La posición del representante autonómico en el Comité no ha deparado hasta la actualidad problemas en la práctica. El representante se integra en la delegación española a todos los efectos y, de acuerdo con el representante del Estado que encabeza la delegación, puede intervenir en los debates en defensa de la posición española. La regulación expresa de esta cuestión en un eventual Reglamento de participación podría sin embargo prever matizaciones expresas de esta regla en los casos de competencia exclusiva autonómica, pero la discusión actual en el seno de la Conferencia no parece avanzar en esta línea.
- Por último se ha planteado la cuestión de la responsabilidad del representante autonómico por su actuación en el correspondiente Comité. La práctica hasta ahora no parece haber desarrollado mecanismos de este tipo más allá de la remisión a todas las Comunidades del acta de la reunión y, en ocasiones, de un informe sobre su desarrollo; e incluso este mínimo no

resulta habitual en algunos de los Comités. Probablemente este ámbito sea el más necesitado de una regulación formal que garantice la información *a posteriori* de todas las Comunidades Autónomas y prevea una forma de cierre para los casos en que existan discrepancias entre las Comunidades sobre la forma en que se ha llevado a cabo la participación. La remisión a la Conferencia Sectorial correspondiente, con las necesarias adaptaciones de sus reglas de reunión y determinación del orden del día, parece una posibilidad coherente con el diseño general del sistema de participación.

*El Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión y sus propuestas sobre la participación autonómica en las actividades de la Comisión*

De modo ajeno a la Conferencia se ha producido durante el año 2001 un debate a partir de las propuestas presentadas por la propia Comisión en su «Libro Blanco sobre la Gobernanza», referidas a la participación regional en las decisiones de la propia Comisión. A este respecto debe señalarse de entrada que la Conferencia no ha participado en el debate previo a la elaboración del Libro Blanco y la posición del Consejo de Ministros al respecto. Esta situación resulta ilustrativa de la actual realidad de la Conferencia, en especial cuando uno de los aspectos más polémicos del Libro Blanco fueron las referencias a las regiones, mucho más intensas en las versiones iniciales que en la definitivamente adoptada por la Comisión; y este aspecto también provocó algunas de las críticas de los Gobiernos de los Estados que, en general, han mostrado poco entusiasmo por las propuestas de la Comisión, subsumidas en el actual debate general sobre el futuro de la Unión Europea.

En general el Libro Blanco plantea una mejor y más intensa vinculación de la Comisión con las autoridades y actores sociales internos a los Estados en el inicio del proceso normativo comunitario y en su despliegue, convirtiendo así a la propia Comisión en el centro de integración de las propuestas y posiciones, no ya sólo nacionales, de los Estados miembros, pero siempre dejando a salvo la absoluta libertad de la Comisión para ejercer o no su facultad de iniciativa y determinar libremente el sentido de esa iniciativa.

A este respecto el Libro Blanco plantea dos formas distintas de participación regional:

- Por un lado la generalización de un sistema de consultas directas a las regiones por parte de la Comisión en el momento inicial de formación de los proyectos normativos y de actuación de la propia Comisión. Se trata naturalmente de una participación consultiva, que deja en manos de la Comisión la determinación de su valor y formas concretas de realización. De este modo la Comisión pretende institucionalizar el proceso actual de contactos y discusiones en busca de mejor información y de progresiva sensibilización de las administraciones nacionales. Pero la formalización de este proceso plantea algún interrogante sobre la posible ruptura en esta fase de la unidad de la representación de cada Estado miembro, puesto que la propuesta de la Comisión se refiere a consultas individualizadas con los

diversos autores sociales y políticos en cada Estado, cuestión que ha despertado algunas reticencias en el Consejo de Ministros.

- Por otro, la descentralización de las actuaciones de desarrollo y ejecución del derecho comunitario. En este ámbito se pretende reducir el detalle actual de la normativa comunitaria, dejando un margen mucho mayor a las autoridades estatales para su concreción, e instrumentando en cambio adecuados mecanismos de coordinación entre todas las administraciones participantes, siempre bajo el control de la Comisión en cuanto a la adecuada aplicación del derecho comunitario. Merece especial atención la propuesta referida al desarrollo de «acuerdos tripartitos» con participación de la Comisión y las administraciones nacional y regional (o en su caso local), que se refieran al desarrollo de las políticas comunitarias con incidencia territorializada. De este modo se pretende integrar más adecuadamente a las administraciones regionales en el proceso de desarrollo del derecho comunitario y mejorar también su coordinación con la Comisión. Los primeros avances en esta línea se han dado en el ámbito de la política medioambiental, si bien parece discutible que el grado actual de detalle de la normativa comunitaria permita considerar estos acuerdos como una descentralización regional. Más bien parece tratarse de un intento de mejora de la aplicación del derecho comunitario y su seguimiento por parte de la Comisión que, por otro lado, (re-)introduce al Estado y a la propia Comisión Europea en un ámbito hasta ahora competencialmente reservado a las Comunidades Autónomas, debilitando aún más las reglas de distribución competencial y atribución clara de la responsabilidad de las decisiones.

### *La participación en el Consejo y sus órganos preparatorios*

Como se viene poniendo de manifiesto en los últimos años, el debate público y la actividad de la Conferencia encuentran su núcleo en las demandas autonómicas de presencia en los Consejos de Ministros de la Comunidad y sus órganos de apoyo. En el año 2000 se creó un grupo de trabajo en el seno de la Conferencia encargado de la discusión de este ámbito junto con las eventuales mejoras en el procedimiento interno de participación. Durante el año 2001 se han sucedido las reuniones del Grupo de Trabajo, además de algunas iniciativas externas a la Conferencia en el mismo ámbito, especialmente el debate en el Congreso de los Diputados de toma en consideración de la proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares sobre la participación autonómica en asuntos europeos. Finalmente, en la reunión de la Conferencia de 13 de diciembre se discutió la propuesta presentada por las Comunidades Autónomas socialistas, elaborada esencialmente por la Comunidad de Extremadura, que retomaba los aspectos relevantes de la actual discusión.

#### *A) Las propuestas autonómicas de participación: la proposición de las Islas Baleares y la propuesta de las CCAA socialistas*

Tanto el texto presentado por el Parlamento de las Islas Baleares como el texto de las Comunidades Socialistas parten de la asunción del sistema actual de

participación interna (completado con una consideración específica de los segundos niveles de las Conferencias como ámbito adecuado para la concertación interautonómica), y el desarrollo como elemento complementario de un procedimiento marco de participación en las delegaciones españolas en el consejo de Ministros y sus órganos complementarios. En especial en la posición de las Comunidades socialistas el texto propuesto se plantea como general y supletorio de los textos que, en su caso, puedan proponer cada una de las Conferencias Sectoriales adaptando así el modelo general a sus propias necesidades.

El contenido de la regulación propuesta en ambos casos se centra en una participación en el interior de la delegación española, acompañando a los representantes estatales y determinando la posición en el seno de la delegación en función del reparto interno de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. El caso general de participación (el interés autonómico o las competencias compartidas) supone una presencia puramente interna a la delegación, mientras que en el caso de competencias exclusivas se propone que el representante autonómico pueda intervenir plenamente en las discusiones, siempre bajo la dirección general de la delegación asumida por el Estado. Igualmente se prevé la necesaria coordinación del representante autonómico con la Representación Permanente de España en Bruselas.

La propuesta de las Comunidades socialistas determina además una fórmula de rotación en cada Conferencia Sectorial para determinar la Comunidad que asumirá la representación de todas ellas en la delegación. Finalmente se hace énfasis también en las obligaciones de información del representante autonómico al resto de Comunidades Autónomas a través de la correspondiente Conferencia Sectorial, que implícitamente asume la función de control y responsabilidad del representante.

De este modo la propuesta socialista muestra una especial atención hacia los aspectos técnicos que hasta entonces no habían sido objeto de discusión, asegurando en especial la efectividad del mecanismo de designación de representante, su sometimiento a control del resto de las Comunidades Autónomas en la correspondiente Conferencia Sectorial, y su vinculación con el sistema interno de participación, convenientemente mejorado. Precisamente por estas razones el documento se presenta como regulación general que puede adaptarse a las necesidades específicas (turnos diversos, acuerdo respecto de la presencia de comunidades especialmente afectadas interesadas...) de cada sector.

#### *B) La respuesta estatal en la reunión de 13 de diciembre*

La propuesta brevemente resumida resultaba novedosa no tanto por su contenido o las Comunidades que la presentaban, cuanto por los cambios que parecían existir en la posición estatal al respecto. Efectivamente, a lo largo del año 2001 tanto la totalidad de las Comunidades Autónomas como la representación de los partidos españoles en el ámbito europeo (y especialmente el Partido Popular y el Partido Socialista en el Parlamento Europeo) habían asumido y votado favorablemente reivindicaciones similares. Más allá de las declaraciones referidas al futuro de la UE antes citadas, deben destacarse dos textos referidos explícitamente a la presencia en el Consejo, en términos poco dudosos. Así, el

Comité de las Regiones, en su dictamen de 14 de noviembre de 2001, aprobaba por unanimidad y sin enmiendas el siguiente texto:

«El Comité de las Regiones

3.1. solicita la participación directa de representantes de los entes regionales en el Consejo dentro de las delegaciones de los Estados miembros puesto que esa participación es de gran importancia para el buen funcionamiento de la Unión y refleja los principios de lealtad, colaboración, cooperación y confianza entre las regiones y su Estado nacional respectivo. A la hora de fomentar las posibilidades para la participación de estos representantes regionales se deberán tener también en cuenta las diferencias que presentan los sistemas administrativos de los distintos Estados miembros;

3.2. solicita dicha participación en el Consejo siempre que se vean afectadas las competencias regionales de carácter legislativo, normativo o ejecutivo o se traten asuntos de especial importancia para el sistema de las regiones y de los entes locales;

3.3. confirma que los representantes regionales deben ser llamados a participar de pleno derecho en el Consejo en tanto que miembros de las delegaciones nacionales y que están autorizados a asumir la presidencia de la delegación regional y, si fuera preciso, la presidencia del Consejo de ministros. Los participantes regionales en el Consejo representan a todas las regiones que disponen de competencias en los sectores interesados, y expresan posiciones acordadas en el seno de las delegaciones nacionales. Los mecanismos internos para la definición de la posición nacional en el Consejo y en el proceso de nombramiento de los representantes regionales de cada Estado miembro deben estar regulados según las disposiciones legislativas internas de los Estados miembros;

(...)

3.5 solicita la participación de los representantes regionales en los siguientes órganos del Consejo: – Grupos de trabajo y Grupos ad hoc del Consejo; – Comité de Representantes Permanentes (COREPER); – Reuniones del Consejo en las distintas formaciones. A fin de tratar de manera eficaz y participativa todas las cuestiones específicas de competencia y de interés para las regiones y las autonomías locales, es necesaria también la participación en todas las fases preparatorias de las decisiones del Consejo; (...)

Y el propio Parlamento Europeo en su «Resolución sobre la reforma del Consejo», (Informe Poos, aprobado por 422 votos a favor [PPE y PSE entre otros], 23 en contra y 17 abstenciones) de 25 de octubre de 2001 había afirmado que:

«[El Parlamento Europeo] considera que una buena coordinación previa a las decisiones comunitarias en el seno de cada Estado miembro debe incluir mecanismos, de acuerdo con las normas constitucionales respectivas, para la participación de los parlamentos nacionales y, en los Estados federales o fuertemente regionalizados, de las regiones en la preparación del proceso legislativo europeo, incluida, cuando proceda, la participación en el propio Consejo de conformidad con el artículo 203 TCE.»

Por otro lado la presidencia belga de la UE había puesto de manifiesto la posibilidad no sólo de presencia (y voto) regional en las delegaciones sino incluso de ejercicio de la presidencia del Consejo por parte de un ministro regional: en efecto, durante el segundo semestre de 2001 los Consejos de Industria, Investigación, Cultura, Educación, Juventud, Turismo y política regional fueron presididos por ministros de las instituciones flamencas, valonas o de la Región de Bruselas.

Finalmente en los primeros días de diciembre de 2001, la prensa (vid. El País de los días 4 y 5 de diciembre) se hacía eco de las declaraciones del Secretario de Estado de Organización Territorial, Sr. Elorriaga, según las cuales la propuesta de la Comunidad de Extremadura «no es rechazable» y «resulta prudente». En este contexto, la reunión del 13 de diciembre se presentaba como el momento y lugar adecuado para impulsar definitivamente este debate que se encontraba sobre la mesa de la Conferencia desde 1997 como muy tarde.

Sin embargo, las declaraciones del Presidente Aznar a principios de diciembre en un acto de «Nuevas Generaciones», reiteradas inmediatamente en su comparecencia de 10 de diciembre en el Congreso de los Diputados (DSCD, Pleno, n. 126, p. 6367) cerraban por completo las posibilidades de participación autonómica en el Consejo de Ministros, remitiendo las posibilidades de debate y mejora al procedimiento interno de participación y a los Comités de la Comisión. En absoluta sintonía con esta nueva orientación, en la reunión de la Conferencia de 13 de diciembre el Secretario de Estado de Organización Territorial rechazó cualquier posibilidad de discusión de la propuesta socialista, alegando tanto diversas cuestiones técnico-jurídicas a las que inmediatamente se hará referencia, como la superación del marco de actuación del Grupo de Trabajo, definido en su mandato original.

Al margen ahora de las razones de fondo del rechazo y de la discusión constitucional sobre la legitimidad de la participación autonómica en las delegaciones, las derivas en la posición de algunas Comunidades y del Estado y el argumento final que negaba la propia función del Grupo de Trabajo (asumida expresamente meses antes en el Congreso por los diputados del Grupo Popular al discutir la proposición de las Islas Baleares), llevaron a una agria discusión, y junto con el fracaso de la posición común en referencia a la Cumbre de Laeken, determinaron la crisis en el propio sentido y funcionalidad de la Conferencia que marca su momento actual y que ha llevado a algunas Comunidades a replantearse su presencia en ella, ante lo que consideran un proceso de discusión falso en sus propios presupuestos.

En la misma reunión, el Estado facilitó a las Comunidades un documento («Cuestiones técnicas que plantea la participación de las CCAA en las formaciones sectoriales del Consejo de Ministros de la UE») en el que la negativa estatal en esta materia se articulaba en torno a diversas líneas de explicación:

- En primer lugar, el Estado hace un especial énfasis en la necesidad de una propuesta conjunta de todas las Comunidades Autónomas para iniciar la discusión, remitiendo así a las discrepancias entre Comunidades los problemas de articulación existentes. Sin entrar ahora en el carácter espontáneo o inducido de las reticencias de algunas Comunidades Autónomas, lo

cierto es que la participación no puede supeditarse a un Acuerdo entre las mismas sobre su necesidad. O la participación se deriva de los principios constitucionales existentes (y entonces resulta obligada para el Estado y todas las CCAA como cualquier otra facultad o competencia autonómica), o se deriva de la voluntad del Estado, ente competente, de abrir posibilidades de actuación a las Comunidades en razón de sus especiales capacidades y conocimientos (y responde entonces a la valoración y voluntad del Estado). El actual sometimiento de las posibilidades de actuación de unas Comunidades Autónomas a la voluntad de otras resulta en cambio incoherente con cualquier concepción de la participación autonómica en asuntos europeos y su sentido se limita a desplazar la responsabilidad de la situación actual a las propias Comunidades. Sin embargo sí debe plantearse la cuestión de las razones que llevan a diversas Comunidades Autónomas a preferir la representación estatal frente a una representación conjunta autonómica, asumiendo así un papel arbitral del Estado en aspectos de competencia autonómica; probablemente la falta de tradición de actuación conjunta de las CCAA se encuentra en la base de estas afirmaciones, cuyo fundamento constitucional por otro lado resulta de difícil identificación.

- No debe confundirse el extremo anterior con la necesaria posición de igualdad de todas las Comunidades en el proceso de participación, de manera que efectivamente el representante autonómico lo sea del conjunto de Comunidades y las posiciones autonómicas se determinen a través de mecanismos de acuerdo entre todas ellas. Ciertamente el sistema autonómico español carece de los mecanismos tradicionales de cooperación de algunos Estados federales (señaladamente el Bundesrat alemán), de manera que la atribución conjunta de competencias a las Comunidades Autónomas y la posibilidad de decidir por mayoría entre éstas no se ha desarrollado hasta hoy, aspecto al que parece apuntar la insistencia estatal en distinguir entre Estados federales y Estado autonómico. Sin embargo el ejercicio común de una competencia distribuida entre las Comunidades sí es una posibilidad abierta en nuestro sistema, que exige y normalmente consigue el acuerdo unánime de todas las Comunidades, y practicada en otros ámbitos materiales o en Estados que carecen también de un mecanismo como el Bundesrat. El caso austríaco ilustra suficientemente esta propuesta y la reciente reforma italiana incluso amenaza con dejar a las Comunidades Autónomas españolas a la cola de los mecanismos de participación en asuntos europeos.
- Por otro lado, el documento estatal resucita conceptos como la dirección de la política exterior, la competencia en materia de relaciones internacionales o la propia sobeanía nacional. Si la aplicación de estos conceptos a la realidad comunitaria es en sí misma muy discutible, su uso para excluir la presencia autonómica en el seno de la propia delegación española, encabezada por representantes del Estado, resulta francamente difícil de sostener.
- Tampoco parecen muy comprensibles las consideraciones sobre una interpretación del art. 203 TCE que se oponga a la presencia de consejeros autonómicos, puesto que la propia razón de ser de dicho artículo en su redacción actual es posibilitar dicha presencia, como ponen de manifiesto las experiencias comparadas.

- En cuanto a las dificultades de adecuación entre la distribución competencial interna y la comunitaria, otros Estados compuestos han conseguido superar estos eventuales problemas a través de la vinculación de sus estructuras de participación a las diversas formaciones del Consejo de Ministros comunitario, a las Direcciones Generales de la Comisión, a los distintos grupos de trabajo o a los concretos proyectos en discusión en cada Consejo, sin que hasta el momento hayan surgido problemas de imposible resolución. En cualquier caso las propuestas autonómicas antes referidas parecen tomar buena cuenta de estos argumentos y prevén mecanismos de distribución clara entre las Conferencias Sectoriales y entre el Estado y las CCAA.
- Por último, el propio documento estatal, en una línea de difícil adecuación con los argumentos expuestos y con la posición defendida por el propio Presidente del Gobierno, asume además la necesidad de solventar algunos aspectos «técnicos» para instrumentar, en su caso, la presencia autonómica en el Consejo. En este sentido el documento plantea la necesidad de discutir el modo de designación, posición y responsabilidad de los representantes autonómicos y el estricto sometimiento a mandato del representante autonómico. Especialmente relevantes son las consideraciones referidas a la insuficiencia de los mecanismos internos de participación y la necesidad de proceder a una concertación horizontal interautonómica, aspectos todos ellos ausentes en la posición general del Estado sobre el sistema de participación y presentes en cambio en las propuestas autonómicas antes referidas, en especial en la propuesta de las CCAA socialistas.

En cualquier caso, el desarrollo de las discusiones durante 2001 y especialmente en sus últimos meses pone de manifiesto, al margen de los concretos problemas técnico-jurídicos planteables, la falta absoluta de voluntad política estatal para proceder a un apertura de las delegaciones españolas a los representantes autonómicos, así como una preocupante incoherencia entre las posturas públicamente defendidas por algunas autoridades estatales y autonómicas en los foros europeos y su posterior actuación interna. La falsedad permanente sobre la que se ha venido desarrollando el debate de participación en el Consejo y el cierre aparentemente absoluto que ahora impone el Gobierno parecen congelar la situación actual sin que por el momento aparezcan perspectivas de superación de este estado. Tan sólo la ruptura de la «disciplina de partido» en los Gobiernos autonómicos apuntan hacia elementos que puedan forzar una reconsideración de las posturas estatales y un nuevo inicio de los trabajos para culminar un proceso de participación que, único punto en el que existe acuerdo general, no cumple en la actualidad los mínimos necesarios ni tan sólo desde los presupuestos del propio sistema.

*C) El debate bilateral: la renovación del Concierto Vasco y la participación de la Comunidad en las cuestiones fiscales*

Las últimas semanas de 2001 han visto nacer un último foco de tensión en este ámbito, al vincular el Gobierno Vasco la negociación de la renovación del Concierto con la posibilidad de presencia de representantes del Gobierno Vasco en la delegación española en el Consejo de Ministros cuando se traten asuntos que se afecten al sistema de financiación propio. Los problemas vividos bajo el sistema de Concierto vigente en relación con las ayudas fiscales y su compatibilidad con

el derecho comunitario han llevado muy probablemente al Gobierno Vasco a enfatizar esta reivindicación. Sin duda, las divergencias políticas en la negociación del Concierto sólo formal y limitadamente encuentran su razón en la cuestión de la presencia vasca en los Consejos de Ministros; pero no por ello la cuestión es menos real y sus problemas jurídico-constitucionales menos relevantes.

La posición al respecto del Gobierno del Estado ha sido, como era de prever, poco receptiva. La comparecencia del Ministro Montoro en el Senado para informar del desarrollo de estas negociaciones (DSS, Comisiones, n. 227 de 12 de febrero de 2002) pone claramente de manifiesto la negativa estatal no ya a instrumentar una participación específica para estos casos sino incluso a discutir la cuestión en la Comisión Mixta del Cupo, remitiendo cualquier posibilidad de diálogo al respecto a las vías generales de participación que, como se acaba de ver, se han cerrado por completo a finales de 2001. Tan sólo en febrero de 2002 se ha llegado a un acuerdo de renovación del concierto que ha pasado por la exclusión completa de la cuestión de la participación en asuntos europeos, no ya del Acuerdo sobre renovación sino incluso de cualquier posibilidad de debate.

Resulta difícil realizar una adecuada valoración de la solicitud vasca a falta de cualquier mecanismo general de participación satisfactorio, frente al cual deberían proyectarse las especificidades del caso. Ciertamente diseñar un sistema particular de participación cuando no existe sistema general es un terreno abonado para el surgimiento de agravios o de privilegios entre Comunidades Autónomas. Pero es difícil descartar la proyección de competencias sin duda específicas del País Vasco (y de Navarra) en este ámbito, así como su relación con las discusiones en el ámbito comunitario. Si el principio competencial debe ser el fundamental para la participación autonómica en asuntos comunitarios, como repetidamente ha afirmado el propio Gobierno, las competencias fiscales propias de la Comunidad del País Vasco deben encontrar algún modo de plasmación al respecto. De nuevo, la inexistencia de un mecanismo general de participación no puede servir para defraudar las facultades de intervención que puedan corresponder a una Comunidad Autónoma en asuntos de su específica competencia.

El ámbito fiscal no es el único en que se presenta este problema, como demuestran las reivindicaciones vascas de inicios de 2002 en materia de policía autonómica (ahora también generalizables a Navarra o a Cataluña), o la existencia de una previsión específica en el Estatuto de Canarias (art. 37) que ya ha fundamentado la presencia de representantes de la Comunidad en discusiones referidas específicamente a la posición de Canarias en la UE. A medio plazo, pues, deviene necesario plantearse y resolver la cuestión de la relevancia europea de las (escasas pero relevantes) diferencias competenciales existentes en nuestro sistema. Si ello debe traducirse jurídicamente en procedimientos especiales o en prácticas de hecho dentro de un sistema general es una cuestión que no puede abordarse a falta de ese procedimiento general. Pero no por ello las demandas autonómicas al respecto resultan menos justificadas ni los efectos de su insatisfacción pierden sus consecuencias deslegitimadoras. Las demandas de participación bilateral compatibles con mecanismos generales parecen haber llegado para quedarse, con o sin vía general de participación autonómica.

## VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

#### Cuestiones organizativas en general

Desde le punto de vista de la organización administrativa, el año 2001 está marcado por las consecuencias derivadas de los importantes traspasos de servicios efectuados el año anterior -educación- y los realizados en el mismo año: respeto del INEM, la gestión realizada en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; en materia servicios sociales y, ya en diciembre de 2001 los más importantes de sanidad.

En sanidad, además del tema general de su condicionamiento a la aceptación del nuevo sistema de financiación, aparecen algunos puntos temas específicos, como en Asturias, la situación del Hospital central de Asturias, o en Cantabria, el del Hospital Marqués de Valdecilla. Pero en general, las opciones organizativas conducen hacia la creación de organismos autónomos de Salud en cada Comunidad Autónoma.

El volumen de personal a transferir hacia las Comunidades Autónomas va a significar un cambio organizativo de gran relieve. Ya antes de los traspasos de sanidad, en los dos últimos años se había invertido la proporción del porcentaje del personal del Estado y de las Comunidades Autónomas en el conjunto del sector público: en 1999, correspondía al Estado el 41'1% y a las Comunidades Autónomas el 31'4% (y a la Administración local, el 23%). En julio de 2001, la Administración del Estado significaba el 33% y la de las Comunidades Autónomas el 41'9% (y la Administración local el 20%). Con los traspasos de sanidad, van transferirse a las Comunidades Autónomas 140.000 empleados más, de manera que la organización administrativa autonómica llegará a ser, claramente, la pieza clave en el conjunto de las estructuras públicas.

Otras reorganizaciones generales son las derivadas de acontecimientos políticos: por ejemplo, en Galicia, como resultado de elecciones autonómicas celebradas en octubre de 2001 y consiguiente formación de nuevo gobierno. En el País Vasco, algunas remodelaciones lo son a consecuencia de las elecciones, pero ya antes de ellas, se había observado una amplia actividad de creación o modificación de órganos, consejos, observatorios y estructuras de participación y de gestión de diversa índole.

En Cataluña, las reformas orgánicas son consecuencia de las relaciones dentro de la coalición de *Convergència i Unió*, que pasa a ser federación de partidos, y el proceso de sucesión del Presidente Jordi Pujol, con la designación de Artur Mas como *Conseller en cap*, y la salida de J. A. Durán Lleida como miembro del

Gobierno. Destaca la designación de A. Mas como Conseller en cap, cargo ya previsto y nunca activado, cuyas competencias son básicamente por delegación del Presidente, en los campos de la coordinación del programa legislativo y la elaboración de disposiciones generales y de convocar y presidir las reuniones del Gobierno, pero sin responsabilidad política ante el Parlamento, Posteriormente ello llevará a la creación de varias Comisiones delegadas del gobierno (ya en 2002). En este contexto se producen tres momentos de cambio en la composición del gobierno, con la consiguiente redistribución de cargos entre los partidos de la coalición, ahora ya federación.

También en Cataluña, cabe señalar la creación de una nueva circunscripción territorial de la Administración periférica de la Generalitat en las Tierras del Ebro, con capital en Tortosa, para hacer frente a la contestación surgida con motivo del Plan Hidrológico Nacional; medida que coincide con algunas de las sugeridas en el Informe de la Comisión de expertos para la reforma de la organización territorial, ya aludido el año pasado y que se explica con mayor detalle en el capítulo relativo a la Administración local en las Comunidades Autónomas.

En la Comunidad de Madrid, la remodelación del Gobierno implica por su parte la creación de dos nuevas consejerías.

En la Comunidad Valenciana se produce la creación de la Consejería de innovación y competitividad, que sustituye a la de Industria y Comercio, y también, la figura del comisionado del Gobierno para la Inmigración.

Desde el punto de vista de la regulación legal, debe señalarse en las Islas Baleares la aprobación de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, ley cualificada por su contenido institucional, aprobada por mayoría absoluta según exige el Estatuto. Significa distinguir normativamente lo que es, por un lado, la Presidencia y el Gobierno, de lo que es, por otro lado, el régimen de la Administración autonómica. La ley se centra en lo primero, siguiendo patrones clásicos y, entre otros extremos, reconoce al Presidente una potestad reglamentaria propia, suprime la limitación numérica de consejerías, establece la comisión de secretarios generales técnicos y regula las facultades normativas del Gobierno.

Mención específica merece, también, la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, que asume la dirección contraria a la ley balear, en el sentido de que aquí se opta por una regulación conjunta de toda la organización política y administrativa del ejecutivo. La ley asume la complejidad de una Administración con cierto volumen y extensión territorial, de modo que regula la articulación de las consejerías, la organización periférica, la Administración institucional, etc., todo ello con la intención de constituir un cuerpo normativo sólido. La organización periférica es desarrollada por decreto, fortaleciendo la figura del delegado territorial y sus funciones de coordinación.

En cuanto a régimen jurídico de la Administración, puede indicarse, entre otras, en Galicia, la Ley 6/2001, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley estatal 4/1999, que reforma la ley 30/1992, en materia de silencio, revisión de actos en vía administrativa, responsabilidad patrimonial, etc. Contiene la relación de procedimientos de duración máxima supe-

rior a seis meses, así como el listado de procedimientos en los que el silencio administrativo produce la desestimación presunta, cuya determinación requiere, como se sabe, norma con rango de ley. Con la misma finalidad, la Ley Madrid 1/2001, de 29 de marzo, que incluye 119 procedimientos sobre los que prevé una deslegalización para la modificación del plazo máximo de resolución, siempre que no se superen los seis meses ni se otorgue al silencio un efecto desestimatorio. Especialmente significativa es también la Ley de Andalucía 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y el plazo de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos, cuyo anteproyecto fue objeto de un riguroso dictamen por parte del pleno del Consejo Consultivo de Andalucía. En fin, entre otras, cabe mencionar en esta misma línea, la Ley de Aragón 8/2001.

### Organización, modernización, simplificación

Con carácter general, se suceden los planes de modernización en las diversas Comunidades Autónomas, que aparecen como protagonistas del proceso, aunque las iniciativas son a veces dispares.

De entre las múltiples actuaciones, señalemos, en la Comunidad Valenciana, el Decreto 191/2001, que aprueba la Carta del ciudadano y regula las Cartas de servicios. Se produce dentro del Segundo Plan de modernización que ya había sido aprobado en diciembre el 2000, alrededor de las ideas de una Administración orientada al ciudadano, una Administración eficaz y eficiente y una Administración moderna, innovadora y exigente consigo misma.

La Carta del ciudadano aparece como marco general de las aspiraciones y expectativas que los ciudadanos deben tener aseguradas en sus relaciones con la Administración, y en ella lo que se establece son más bien objetivos genéricos a perseguir y principios organizativos y funcionales orientadores de la acción administrativa. Se regulan también las cartas de servicios, más concretas, que se aprobarán por orden de la Consejería correspondiente, donde se definirán como compromisos los niveles de calidad y los estándares de prestación.

En varias Comunidades Autónomas se aborda la regulación de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración autonómica a través de Internet, como por ejemplo, en Cataluña. Y en otras se regula, en todo caso, la firma electrónica, como por ejemplo, las Islas Canarias, o el proyecto que se desarrolla en La Rioja, etc.

Debe destacarse la dinámica hacia la cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia de modernización administrativa. Por ejemplo, se cita la colaboración de Galicia y Cataluña en la aplicación del plan de modernización de La Rioja, o el convenio de cooperación entre La Rioja y las Islas Baleares para el desarrollo de un programa de Administración digital, que ejecutará la empresa pública regional en materia informática SAICAR.

Por su parte, Galicia continua su línea de actuación, comentada en años anteriores, tendente a la refundición normativa de disposiciones reglamentarias dis-

persas, referidas en esta ocasión a varios sectores de intervención, como por ejemplo, cultura, turismo, etc.

### Órganos consultivos

La organización consultiva, como elemento de garantía jurídica, se ha consolidado en el seno de la organización institucional de las Comunidades Autónomas.

Destaca este año, en primer lugar, la regulación del Consejo Consultivo de Extremadura por Ley 16/2001, de 14 de diciembre. Como se recordará, estando ya previsto el Consejo en el Estatuto, inicialmente, igual que Cataluña y Canarias, sólo hasta la firma del Pacto por Extremadura entre gobierno y oposición en la presente legislatura se ha llegado al acuerdo sobre su creación y regulación.

En términos generales, y a la vista de sus funciones, puede decirse que el Consejo extremeño se inscribe dentro del modelo que en otras ocasiones hemos denominado mixto, el más generalizado, que incorpora funciones tanto constitucionales y estatutarias –intervención en proyectos legislativos, recursos de inconstitucionalidad, etc.–, como jurídico-administrativas de legalidad –control de reglamentos, procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial, revisión de oficio, zonas verdes, etc.

Como singularidades del Consejo extremeño, puede destacarse, respecto de la composición, la previsión de cinco miembros electivos, elegidos tres de ellos por mayoría absoluta de la Asamblea legislativa y dos por el Gobierno; y la previsión como miembros permanentes de los expresidentes de las altas instituciones del Estado y de la Comunidad Autónoma que gocen de la condición política de extremeños y residan en la Comunidad Autónoma, siguiendo la solución adoptada en alguna otra Comunidad.

En cuanto al Estatuto de los miembros, se establece la dedicación absoluta, con el mismo régimen de incompatibilidades que los miembros del consejo de gobierno de la Junta, acaso el ejemplo de mayor rigidez respecto de otros órganos consultivos autonómicos, puesto que no prevé ni a clásica excepción de la función docente o investigadora.

En La Rioja, la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo, actualiza la anterior legislación después de su configuración como órgano estatutario, liberando al Presidente de dedicación exclusiva y previendo la figura del letrado-secretario general, de libre designación por el propio consejo. Por lo que se refiere a las funciones, se reducen las de naturaleza jurídico-estatutarias, que se restringen a las reformas del Estatuto, proyectos de ley y de reglamentos no ejecutivos de las leyes.

En Navarra, y en virtud de iniciativa parlamentaria, por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se modifica la Ley del Consejo de Navarra, alto órgano consultivo de la Comunidad, con la finalidad de suprimir la comisión permanente, innecesaria, habida cuenta del reducido número de miembros del órgano y perfilar algunas de sus competencias, así como incrementar su vinculación con el legislativo y posibilitar la petición de informe a través de la Junta de Portavoces del Parlamento.

## Otros órganos de garantía y control

El sistema institucional de cada Comunidades Autónomas se desarrolla asimismo en lo relativo a los diversos organismos de control y de garantía.

Así, en Aragón, se señala la Ley 10/2001, de 2 de julio, de la Cámara de Cuentas, organismo de control y fiscalización externa de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales. Destaca, en lo organizativo, el carácter unipersonal de la Cámara, a cuyo frente se sitúa el Auditor general, elegido por las Cortes por mayoría de tres quintos. Es el Auditor general quien nombra a los auditores que componen la Cámara, pero que sólo tienen funciones de propuesta, correspondiendo siempre al Auditor general la adopción de resoluciones fiscalizadoras.

En cambio, en Cataluña se produce una situación de bloqueo de la institución equivalente, la Sindicatura de Cuentas, por falta de quorum suficiente para la elección del presidente o Síndico mayor, a raíz de fuertes diferencias entre los cinco miembros (se han realizado más de veinte votaciones sin éxito). Se acusa, así, la falta de previsión legislativa de una solución institucional antes situaciones como ésta, que las fuerzas políticas tampoco consiguen consensuar.

En Canarias, se registra también una cierta crisis institucional en la Audiencia de Cuentas, donde a raíz de determinados asuntos polémicos, el pleno promovió la destitución del Presidente, que el parlamento rechazó; aunque al final sí cesó como presidente para continuar como vocal.

En otro orden de instituciones, debe destacarse en Canarias, la aprobación de una nueva Ley del Diputado del Común, órgano paralelo a la figura del Defensor del Pueblo.

También Andalucía ha adaptado su legislación sobre estas instituciones, tanto del defensor del pueblo como de la Cámara de cuentas, introduciendo mayor precisión y claridad.

En Castilla-La Mancha tiene lugar la creación y regulación por ley de la figura del Defensor del Pueblo, que junto a las cuyas competencias habituales de esos organismos cuenta con la de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla-La Mancha, lo que significa unas especiales reglas de legitimación.

En fin, aunque ofrece una singularidad específica, señalamos en este apartado la actividad de la Comisión Arbitral del País vasco prevista para dirimir los conflictos entre las instituciones comunes y las de los territorios históricos. En 2001 resuelve los dos casos que le son planteados en atención a motivos formales: caducidad o extemporaneidad, en el planteamiento del conflicto, o falta de legitimación, del órgano planteante, etc. Los temas de fondo a tratar no eran menores: la representación de las instituciones forales de Bizkaia en organismos y entidades públicas y privadas, en un caso; el sistema de gestión del tráfico interurbano en otro.

### **Administración institucional y Administraciones independientes: El sector audiovisual**

Por lo que se refiere a la Administración institucional, debe señalarse, al hilo de los traspasos de sanidad, como las leyes reguladoras de la sanidad o del servicio de salud correspondiente, adoptan el mecanismo de personificación del mismo, normalmente bajo la figura de organismo autónomo administrativo, con separación de la función ordenadora propia de la autoridad sanitaria, que queda en manos de la Consejería correspondiente, y la provisión y prestación de servicios que se encomienda a una entidad separada, según el modelo ya ampliamente experimentado.

Algo parecido, aunque en otra dimensión, cabe decir en relación con los Servicios autonómicos públicos de Empleo, organizados como organismo autónomo.

En el ámbito económico, puede señalarse, por un lado, la creación en Castilla-La Mancha del Instituto de Finanzas, en la línea de otros ya existentes, como el de Cataluña; y, por otro lado, la creación de la Agencia Valenciana de la Energía, entidad de derecho público sometida al derecho privado, pieza de intervención en el sector dentro del contexto de las políticas europeas, con funciones incluso de coordinación de las actuaciones de diversas consejerías.

También, en el sector de la economía y de las infraestructuras, se cita la creación del Ente público Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña, sujeto a derecho privado, con las funciones de construcción y administración de los elementos infraestructurales ferroviarios propios, y de intervención, pues, en la política del transporte.

Caso específico, en el campo de los servicios sociales, es el Instituto valenciano de atención a los discapacitados, como resultado de la fusión de tres anteriores consorcios de servicios sociales en los que participaban las entidades locales.

Relacionado también con el tema de los consorcios, debe señalarse en Asturias, la Ley 9/2001, creación de la entidad pública Bomberos del Principado de Asturias, sujeta al derecho privado, para la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, que plantea, entre otros puntos, el tema de sus relaciones con los servicios propios de los concejos. Viene a sustituir el antecedente Consorcio de extinción de incendios, salvamento y protección civil, sobre cuya naturaleza y carácter de entidad local o bien autonómica, se había pronunciado el Tribunal Supremo, el cual había introducido criterios de identificación del carácter local del mismo a partir del ámbito material de actuación, comprendido entre las materias de interés local contenidas en el art. 25 de la LBRL y el carácter de servicio de prestación obligatoria para los municipios de más de 20.000 habitantes.

En cuanto a la actividad empresarial pública, se indica en Aragón el interesante proyecto PLAZA que, en lo institucional, significa la creación de una empresa pública autonómica promotora y constructora de una área logística supramunicipal en Zaragoza (Ley 17/2001, de 29 de octubre).

Como otros años, mención específica merece la organización del sector audiovisual. Destaca el caso de Extremadura RTV: creada a finales del año 2000 la

empresa pública Corporación extremeña de Medios Audiovisuales, la elección por la Asamblea de los nueve miembros de la Consejo de Administración se hace difícil, en primer lugar, por la falta de regulación del procedimiento de elección, por lo que la Mesa de la Asamblea tuvo que habilitar unas normas «ad hoc». Además, no se obtiene el quorum necesario.

Por otro lado, en el contexto de la contestación de la oposición al proyecto de una radiotelevisión propia de Extremadura, es de destacar la forma de organizar la prestación del servicio encomendado. Se trata de la firma de un protocolo de intenciones con Andalucía para que Canal Sur extienda su señal al territorio extremeño, con una programación específica de seis horas diarias. A su vez, la Comunidad Autónoma de Extremadura saca a licitación la contratación de la producción de servicios informativos y divulgativos que se transmitirán por Canal Sur, así como de los servicios para la señal de la difusión televisiva. Con independencia de los avatares judiciales que todo ello ha originado, se discute la naturaleza jurídica del protocolo, esto es si se trata de un acuerdo de cooperación o de un convenio de prestación de servicios. ¿Podiera incluso calificarse como de un supuesto de simple encomienda de gestión de la actividad material, que implicaría una suerte de auxilio o puesta a disposición de unos medios técnicos de una Administración a favor de otra?

Por su parte, también Canarias regula reglamentariamente el Ente público de Radio Televisión.

Por lo que se refiere a las entidades de regulación del sector, cabe destacar la creación mediante Ley 18/2001, de 15 de julio, del Consejo Audiovisual de Navarra, configurado como «administración independiente», compuesto por siete miembros, cinco nombrados por el Parlamento y dos por el Gobierno. Ejerce competencias de informe y consulta y también de inspección y sancionadoras.

## Órganos de participación y representación

Como ya es habitual, sigue la tendencia hacia la creación y adaptación de órganos colegiados diversos con funciones de participación, representación e intervención en políticas de sector.

Por su carácter general, destaca la creación en Asturias, mediante ley, del Consejo Económico y Social, y la puesta en marcha del equivalente en Cataluña, después de un largo período de negociaciones.

En Extremadura se aprueba la Ley de Consejos escolares, que sigue la estructura generalizada en tres niveles: de Comunidad Autónoma, foro general de representación y participación de todos los niveles de enseñanza, excepto el universitario; de distrito, de carácter supramunicipal, con funciones más de coordinación, y municipales, con funciones más de participación de la comunidad escolar. En Canarias se reforma la Ley de Consejos escolares, para una mejora en la representatividad de sectores afectados y del régimen de organización y funcionamiento.

Por su parte, en Cantabria se regula el Consejo de la Juventud, y los consejos territoriales (comarcales y locales), como órganos de participación y representa-

ción, a los que se les dota de personalidad jurídica propia. En varias Comunidades Autónomas se regulan otros órganos de participación, sobretudo en diversas materias en el campo de los servicios sociales (personas mayores, personas con discapacidad, drogodependencias,) formación profesional, inmigración, etc. Especial significación, por su carácter esencialmente participativo, son los consejos autonómicos relativos a la cooperación al desarrollo, como se prevé en el caso de Cataluña.

### Universidades

Por lo que se refiere a las universidades, en tanto que organizaciones autónomas pero vinculadas al sistema autonómico, debe destacarse la aprobación de la Ley Orgánica de Universidades. Sin perjuicio del comentario que merece en el apartado correspondiente del Informe, ahora sólo se destaca el incremento de la capacidad relacional de las Comunidades Autónomas respecto de las universidades, en relación con el régimen del profesorado, con el Consejo Social, etc. Una cierta mayor «interiorización» de lo universitario en lo autonómico.

Por su parte, como legislación autonómica, se señala la de Galicia -ley 7/2001, de 2 de julio, de control en materia creación y reconocimiento de Universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma-, que cubre el vacío de una normativa sancionadora para hacer frente a la impartición de estudios sin contar con la preceptiva autorización.

En fin, en Madrid se aprueba la Ley de reconocimiento de la Universidad Privada «Francisco de Vitoria».

### Administración corporativa

Continua la acción autonómica en relación con las corporaciones de diverso signo que en el fondo canalizan buena parte de la implicación entre los aparatos autonómicos y las estructuras sociales subyacentes.

En Cantabria se aprueba la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios profesionales, al igual que otras muchas Comunidades Autónomas, en el marco de la legislación estatal. Además de sus funciones corporativas típicas, destaca la regulación del régimen de delegación de competencias por parte de la Administración, y la encomienda de actividades materiales o técnicas. Se refuerza el carácter de órgano de consulta ante la Administración y de garantía de calidad para los usuarios de servicios profesionales. No se especifica el régimen de recursos corporativos: al tratarse de colegios uniprovinciales y existir consejo autonómico, el recurso corporativo debiera interponerse ante el consejo de ámbito estatal; pero quedará en manos de los Estatutos de cada Colegio determinarlos. En cambio, en las funciones administrativas, se establece un recurso administrativo ante la Consejería correspondiente.

Por su parte, en Galicia, la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales, también refuerza las funciones públicas de los colegios y las relacio-

nes de colaboración con la Comunidad Autónoma Y en Navarra se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Colegios profesionales.

Como intervenciones singulares, baste decir que abundan en todas las Comunidades Autónomas leyes de creación de colegios específicos, como de fisioterapeutas, de educadores sociales, de detectives privados, de publicitarios y relaciones públicas, etc.

En cuanto a organizaciones económicas, debe citarse en Extremadura la Ley 17/2001, de 14 de diciembre, de Cámaras oficiales de comercio e industria, y en Andalucía, la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, que regulan las vertientes pública y privada de las cámaras, en el arco de la legislación básica estatal.

## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Tomàs Font i L Lovet*

### Comunidades Autónomas y pacto local

La posición de la Administración local en el sistema autonómico se ha ido vinculando, en los últimos años, a la dinámica del llamado pacto local. Así se ha ido dando cuenta en los anteriores *Informes* de algunas iniciativas adoptadas por las Comunidades Autónomas, tendentes a establecer cauces de negociación con las correspondientes federaciones de municipios y provincias.

Durante el último año, por regla general debe decirse que los avances han sido escasos, lentos y dispersos. Señalamos aquí aquellos que aparentemente pueden llegar a tener mayor virtualidad.

En primer lugar, en la Región de Murcia, siguiendo con la dinámica iniciada el año 2000, de negociación entre el ejecutivo regional y la Federación de municipios de la región, se ha llegado a la adopción en mayo de 2001, de una posición común y unánime en el seno de la organización representativa del municipalismo, con un documento que recoge unas «Propuestas iniciales» para la negociación del pacto local. En una primera fase se propone concentrar los esfuerzos en la financiación municipal, la educación y el urbanismo. Y, en concreto, respecto de la financiación, se propone la dotación de un fondo no finalista con el mismo porcentaje que representa la participación municipal en los tributos del Estado (en torno al 5%) y el 15 % de los ingresos de la Comunidad por IRPF. El Fondo se distribuiría en dos, el de Solidaridad (un 20% de los recursos) y el Fondo directo (con el 80%). Por su parte, la Asamblea regional ha instado al gobierno a que en el seno del Consejo regional de cooperación local se trabaje para encontrar el acuerdo político.

Castilla y León es otra de las Comunidades Autónomas donde algo se ha avanzado en relación con el pacto local. En los contactos entre la Consejería correspondiente y la federación de municipios y provincias se manejan ámbitos sectoriales de posibles acuerdos, como urbanismo, juventud, empleo, servicios sociales, horarios comerciales, etc. Pero también, más allá de lo competencial, se plantea el tema, más estructural, del inframunicipalismo, de las posibilidades de fusiones municipales o de potenciación de las mancomunidades, etc., así como la comarcalización, a resultas de la experiencia no sencilla de la comarca del Bierzo.

También el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha aprobado un anteproyecto de ley dirigido al desarrollo del Pacto Local. Contempla las posibles delegaciones o transferencias de competencias, que podrían hacerse a favor de los municipios o de las mancomunidades, y distinguiendo según tramos de pobla-

ción. Y la intervención de una Comisión Mixta de coordinación de competencias con un papel relevante.

Con alcance más limitado, en La Rioja se señala el acuerdo con el Ayuntamiento de Logroño para incluir el tema del estatuto de la capitalidad en la negociación del pacto local, en el contexto de proyectos más generales de legislación de Administración local.

Hacia finales de año, aparece en el debate político una nueva alusión al desarrollo del pacto local, bajo el lema, ahora, de «la segunda descentralización», que se alienta desde el partido del gobierno, según se ve en los documentos y resoluciones del XIV Congreso del Partido Popular celebrado ya en enero de 2002.

Adelantándose a lo que será objeto de comentario el año próximo, debe sólo decirse ahora que las propuestas que se efectúan por parte del PP lo son más bien en un contexto de «cierre del sistema autonómico», esto es, de considerar que, una vez concluidas todas las potencialidades de la organización autonómica del Estado en el cuadro constitucional, cabe ahora empezar a desarrollar su articulación con el sistema local sobre la base de desprenderse de competencias autonómicas a favor de éste. Una lectura que podría llevar a valorar, como han hecho algunas fuerzas políticas, que, con motivo de la potenciación del sistema local, se tiende hacia una doble limitación de la posición institucional de las Comunidades Autónomas: no sólo ya no reforzarla más (a costa del Estado), sino disminuirla (en beneficio del sistema local). La «oleada» de traspasos a las Comunidades Autónomas en 2001, incluyendo la sanidad, se manejarían, así, como justificación de la conclusión del proceso autonómico y punto de partida de una nueva visión acerca del pacto local.

Se deja apuntada la cuestión, que ha generado ya diversas críticas, y que sin duda ofrecerá elementos de debate de gran interés de cara al 2002 y más aún, el 2003, año de elecciones locales.

## Autonomía y participación

En anteriores *Informes* hemos destacado la participación de los entes locales en la organización y procedimientos parlamentarios. En el ámbito comparado se suceden innovaciones en ese sentido. Basta tener presente al reciente reforma de la Constitución italiana, en cuyo desarrollo se prevé la participación de los entes locales en las comisión bicameral Asamblea-Senado; y por otro lado, el mandato de que los Estatutos de las Regiones contemplen necesariamente un Consejo de las Autonomías locales en el seno de la organización institucional de cada región, lo que puede llevar a fórmulas de coparticipación legislativa, a modo de segunda cámara territorial dentro del legislativo regional.

Pues bien, en el sistema autonómico español debe darse cuenta, en esta línea, del Consejo de Cabildos, creado en la reforma del Estatuto de Canarias de 1996, al que se ha aludido en ocasiones anteriores. Ahora cabe referirse al ámbito de su actividad en el seno del Parlamento de Canarias: se ha efectuado la opción por realizar una interpretación más bien estricta de la expresión «asuntos que les

conciernen» para determinar los supuestos de informe previo del órgano representativo de los cabildos, de modo que su actividad no está siendo muy significativa por el momento.

Asimismo, en la línea de la intervención municipal en las instituciones autonómicas, Castilla y León ha aprobado la Ley de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, con lo que se suma a las varias Comunidades Autónomas que han regulado ya esta posibilidad.

En un sentido distinto, pero siempre dentro de la dinámica de la articulación entre participación, autonomía y democracia, cabe señalar la Ley de Andalucía 2/2001, de 3 de mayo, de consultas populares locales, tanto de iniciativa popular o vecinal como de la propia corporación local.

### Regulaciones sectoriales

Se destacan a continuación algunas de las leyes que han incidido en el ámbito competencial de los entes locales.

En el campo del urbanismo señalamos la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo. En la exposición de motivos se proclama ya el condicionante que significa el respeto a la autonomía municipal. Y ello se manifiesta en la posibilidad de los ayuntamientos de optar por el tipo de planes, por sus contenidos, la posibilidad de aprobar definitivamente sus planes parciales e incluso de obtener la delegación para la aprobación del plan general. Al mismo tiempo se acotan los criterios para que, en su caso, la aprobación por la Comunidad Autónoma se resuelva de forma reglada y no discrecional, a la vista de los parámetros establecidos por los planes de ordenación territorial. Es de destacar que se remite a cada plan la determinación del porcentaje de cesión obligatoria, con el máximo del 10%.

En las Islas Baleares destacan tres leyes de transferencia a los Consejos Insulares de competencias en materias, entre otras, tan relevantes como la ordenación del territorio y el urbanismo, atribuyéndose a los consells la aprobación de los planes territoriales insulares, que van a condicionar la ulterior actividad urbanística. También el ámbito de las carreteras y caminos pasa a manos de los consells, así como la gestión de servicios sociales, incluyéndose, en este caso, también la potestad reglamentaria, lo que es de relieve habida cuenta de las dudas que anteriormente se habían planteado al respecto de la transferencia de potestades de contenido normativo.

En un sentido bien distinto, la Comunidad Valenciana ha aprobado 12 decretos de transferencia de servicios de planificación familiar de otros tantos ayuntamientos hacia la Comunidad Autónoma, con el traspaso de los correspondientes medios materiales y personales, previo acuerdo de la comisión mixta constituida al efecto. Se trata, pues de una relación ascendente por la que las entidades locales ceden competencias o servicios a la Comunidad Autónoma. Cabe pensar que la financiación de estas actividades, o la integración el sistema sanitario autonómico pueden ser causas que favorezcan una centralización de las competencias.

En La Rioja, en la aplicación de la legislación sobre calidad del agua y del Plan de saneamiento y depuración, ya comentados en el *Informe* del año anterior, es de destacar el protagonismo del Consorcio de Aguas y residuos que agrupa a la Comunidad Autónoma y a 164 de los 174 municipios existentes, forma de gestión asociada, con competencias de control sobre vertidos domésticos por delegación de los municipios.

Navarra aborda la ordenación, entre otros extremos, de grandes superficies comerciales, a través de la Ley 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio. Como en otras Comunidades Autónomas, se introducen elementos de planificación —el Modelo territorial de grandes establecimientos comerciales— y atribución al gobierno foral de la competencia para la autorización de las mismas, previo informe vinculante del Consejo navarro asesor de comercio. La intervención de las entidades locales, es pues, secundaria, respecto de a capacidad decisoria autonómica.

### La organización territorial interna de las CCAA y la administración local

Como contrapunto a las tímidas intervenciones legislativas desde la óptica sectorial de las materias, hay que referirse a las iniciativas de carácter más estructural que configuran la base de toda reforma de la Administración local y de su inserción en el entramado autonómico. Tal y como se ha destacado en años anteriores, la articulación de un nivel intermedio adecuado a las necesidades y especificidades de cada Comunidad Autónoma es uno de los ámbitos donde cabe introducir mayores innovaciones.

#### *El proceso de comarcalización: el caso de Aragón*

En efecto, por lo que se refiere al nivel comarcal, debe reseñarse en Aragón la creación por Ley de las primeras comarcas en desarrollo de las anteriores leyes comarcalizadoras. En concreto, desde que a finales del 2000 se aprobó la Ley de creación de la comarca del Aranda, se han tramitado ya los procedimientos para la creación de veinte comarcas, que en varios casos, ocho en concreto, han concluido ya con la aprobación de la correspondiente ley (Campo de Calatayud, Tarazona, Moncayo, etc.). Puede decirse, por tanto, que el proceso ya está plenamente en marcha. Ello coincide, a su vez, con diversas iniciativas del Gobierno autonómico tendentes a la racionalización de la propia Administración periférica y su adecuación al mapa comarcal.

En ese contexto, para una mayor funcionalidad de las comarcas se prevé que se les transfiera la gestión en su territorio del Plan provincial de obras y servicios. Por otro lado, se han debido arbitrar medidas para engarzar adecuadamente las nuevas comarcas con las preexistentes mancomunidades que en buena medida habían prefigurado ya la voluntad institucional de la comarcalización. Por su parte, el contenido competencial sustancial y la financiación efectiva, que estaban por definir, han sido concretados y garantizados a través de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, que significa un

fuerte espaldarazo a la política comarcalizadora. Entre otros extremos, cabe destacar el recurso a la técnica de la transferencia de competencias, y no sólo simple delegación, como medio de atribución competencial a las comarcas.

Con todo ello parece que se va a contar con un instrumento efectivo de organización territorial, en un contexto de fuerte minifundismo municipal, que permita mantener las identidades de referencia social frente al riesgo de desertización y al mismo tiempo constituir unidades de ordenación y gestión de servicios con capacidad y dimensión suficientes.

### *Propuestas de reorganización territorial*

La insatisfacción por la situación organizativa de la Administración local, en conexión con la necesidad de ajustar su engarce con la estructura territorial de cada Comunidad Autónoma, se muestra especialmente aguda en Cataluña. Como se adelantaba en el anterior *Informe*, dejando de lado el lento proceso de traspasos de servicios de turismo, agricultura y ganadería, y ahora sanidad y medio ambiente, a la Comarca del Vall d'Aran, la reordenación de la completa organización territorial, ha quedado prácticamente en suspenso durante lo que va de legislatura a la espera del Informe que se había encargado a una Comisión de expertos nombrada por acuerdo de los Grupos Parlamentarios y del Gobierno.

Las propuestas sugeridas en el Informe de la Comisión, adoptado por unanimidad y entregado en enero del año 2001, se sustentan en criterios como los de autonomía, subsidiariedad y proporcionalidad, asimetría o geometría variable, esto es, la aplicación del principio de diferenciación a la organización territorial, simplificación de las estructuras públicas, flexibilidad en las relaciones entre entes locales del mismo o distinto nivel y ejecución progresiva y coordinada. Cabe desarrollar algunas de sus conclusiones que se adelantaron telegráficamente el año pasado.

Entre otros puntos, se propone, en primer lugar, hacer frente al inframunicipalismo, a través de una escala de medidas que incrementan gradualmente su incidencia en la voluntariedad; en segundo lugar, la mejora de la representatividad política, funcionamiento y adecuación territorial de las comarcas, de modo que incremente la efectividad de todos los elementos que habrían de legitimar su mantenimiento; en tercer lugar, se apuesta por la simplificación de las estructuras y niveles de la organización territorial, mediante la refundición de las provincias con las demarcaciones supracomarcales propias de la Comunidad Autónoma –las regiones o veguerías–, haciendo coincidir ambas instituciones en lugar de hacerlas coexistir, y sugiriendo mecanismos que permitieran aumentar en número de dos las cuatro provincias existentes con la menor distorsión institucional y electoral posible; asimismo, se propone la diversificación del régimen de estas entidades de forma que en su seno, sin multiplicar más instancias, se puedan ofrecer soluciones a las realidades metropolitanas o territoriales específicas de otro tipo; en fin, se incluye como presupuesto imprescindible la reforma de la financiación del sistema local.

Las fuerzas políticas gobernantes, tanto en Cataluña como en el Estado, rechazaron asumir las directrices indicadas, debido, en parte, a la reacción del lobby

de los municipios rurales y, en parte, al cambio de la situación política general que situaba a CiU en minoría en el Parlamento autonómico, apoyada por el PP que, en cambio, obtendría la mayoría absoluta en las elecciones generales. A pesar de ello, la fuerza de los hechos ha llevado a que se hayan adoptado ya algunas medidas en la línea de lo señalado en el Informe de la Comisión de Expertos.

Así, por un lado, con ocasión de los conflictos políticos y territoriales suscitados por la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, las comarcas catalanas del Ebro han ganado la consideración de circunscripción propia de la Administración periférica de la Generalitat, sin tocar la organización provincial de Tarragona en la que se inscriben, además de haberse constituido ya el Consorcio para el Desarrollo integral del delta del Ebro previsto en la Ley del Plan Hidrológico, con participación de todos los niveles territoriales implicados, incluida la Administración del Estado.

Por otro lado, mediante la Ley 24/2001, las comarcas del Pirineo y el Valle de Arán han sido ya incorporadas como ámbito funcional propio de planificación a los efectos de la legislación de política territorial, tal y como se sugería en el Informe de los expertos, descartándose en este caso, por el momento, su configuración como circunscripción administrativa específica.

#### *La provincia no se toca*

Pero, en cualquier caso, toda reforma en la organización territorial que implique en el fondo la variación del actual número de provincias, encuentra la oposición frontal del Gobierno central y del partido que lo sustenta.

Ello es perfectamente visible en la reacción del Gobierno ante la propuesta del Partido Cantonal relativa a la creación de la provincia de Cartagena. En la respuesta formulada por el Ministerio de Administraciones públicas a la iniciativa cantonalista se ofrece una singular interpretación de la previsión constitucional del art. 141.1 CE, según la cual «cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales» mediante ley orgánica. Se dice, así, que si se interpreta esta fórmula en sus justos y estrictos términos, supone que nuestra constitución tan sólo contempla y permite la alteración de los límites provinciales, pero no «una modificación más profunda del mapa provincial que entrañaría la creación o supresión de provincias». Este resultado, se dice, «requeriría una interpretación extensiva y forzada» que nuestra carta fundamental no ampara.

En definitiva, concluye el Gobierno, «el iter constituyente lleva a la conclusión de la inalterabilidad del mapa provincial, cuya modificación queda centrada exclusivamente en la alteración de los límites de las provincias (enclaves, alteraciones e municipios limítrofes entre provincias), confirmando la interpretación del art. 141.1, inciso final, en sus justos términos y rechazando la interpretación extensiva».

Una lectura de este tenor del régimen constitucional de las alteraciones provinciales no se había prodigado todavía, sino que más bien en lo que se insistía

era en la exigencia de ley orgánica, naturalmente para incluso suprimir provincias, o subsumirlas en otras organizaciones, como se hizo con las Comunidades uniprovinciales por medio de sus respectivos Estatutos, que son ley orgánica. Esta lectura tan restrictiva solo puede encontrar su explicación en la prevención a que cualquier interpretación «posibilista» anime las ansias cantonalistas en territorios donde la organización de los partidos estatales, en este momento sobretudo el del Gobierno, no esté en condiciones de garantizar su cohesión y puedan ceder ante la presión del territorio.

### *La ordenación metropolitana*

En el conjunto de cuestiones pendientes en materia de organización territorial y estructura del gobierno local es notorio que continua sin resolver de forma definitiva el tema de la solución organizativa y funcional de las áreas metropolitanas. Las reflexiones de expertos, los análisis sectoriales —transportes, urbanismo, infraestructuras, etc.— las posiciones políticas y los ejemplos comparados ponen de manifiesto la enorme heterogeneidad de situaciones y de opciones posibles. La idea de la concertación y flexibilidad, como digo, también toma cuerpo en esta sede, pero sin que ello obste a la persistencia de la necesidad objetiva de un verdadero gobierno metropolitano.

A pesar de ello, lo que se ha producido en los últimos tiempos no pasa de remitir a algunas intervenciones sectoriales en algunas Comunidades Autónomas. En la Comunidad Valenciana se sigue de hace años un proceso de transformación de toda la panorámica metropolitana. La Ley 8/1999, había suprimido el Area Metropolitana de l'Horta, contra la cual, por cierto, se interpuso conflicto en defensa de la autonomía local. Posteriormente, la Ley 9/2000, de la que se dio cuenta en su momento, crearía la Entidad pública del transporte metropolitano, como entidad de derecho público sujeta a derecho privado, próxima a una figura consorcial, descartándose la solución de la legislación catalana de crear, por un lado, la entidad metropolitana del transporte como entidad local y por otro, hacerla participar, a continuación, en un consorcio, la Agencia para el transporte Metropolitano (ATM), en el que intervienen, ahora sí, las demás administraciones implicadas.

Ahora se ha aprobado la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana como entidades locales, que contiene, por un lado, la normativa abstracta y general sobre su creación, organización y funcionamiento, así como las potestades de planificación y coordinación por la Comunidad Autónoma; y, por otro lado, procede ya la misma ley a la creación de dos entidades metropolitanas, una para los servicios hidráulicos y otra para el tratamiento de residuos, ámbitos que en el caso de Barcelona están reunidos en una misma entidad.

En Cataluña, la reflexión más general acerca de la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña que ha llevado a cabo la Comisión de expertos antes aludida, dedica su atención a la cuestión metropolitana desde diversos ángulos: por un lado, admitiendo que, además de la realidad ya reconocida antes de ahora del área metropolitana de Barcelona, hay que prestar atención a nuevas

expresiones del fenómeno que se están prefigurando ya en otros ámbitos geográficos, como es la zona de Tarragona-Reus, etc.. Por otro lado, señalando la conveniencia de no multiplicar más niveles organizativos a sobreponer en las áreas metropolitanas, tratando de aprovechar los niveles existentes, según la dimensión territorial de cada caso –comarca o provincia– y dotarles de la especificidad necesaria para proyectar sobre el ámbito del área metropolitana una organización interna ad hoc y unas funciones peculiares, que no se proyectarían, en cambio, sobre el resto del territorio comarcal o provincial. Geometría variable, pues, en la línea de una indicación más general en este sentido que ya se adelantó en anteriores ediciones.

En otras Comunidades Autónomas aparece también en la agenda la cuestión metropolitana, como en Andalucía en relación con las varias realidades de este tipo presentes en su territorio, especialmente el campo de Gibraltar, y un año más, sigue sin resolverse el tema del régimen especial de capitalidad para Madrid. En este contexto, una eventual Ley estatal de grandes ciudades no queda descartada del todo, pero no llega a prosperar efectivamente y, por lo demás, genera rechazos por parte de quienes ven en ello la pérdida de especificidad de casos singulares, como sería, por ejemplo, la oportunidad de elaborar el «complemento estatal» a la Carta Municipal de Barcelona. Cuestión que, por cierto, al hilo del debate sobre el pacto local, y ya en el 2002, se pone en entredicho.

#### *La ordenación institucional de los Consells insulars en las Islas Baleares y las transferencias a los Cabildos canarios*

En años anteriores se ha ido efectuando el seguimiento de una de las más interesantes experiencias en la organización territorial autonómica, que es la que aporta la Comunidad de las Islas Baleares, sobretodo a partir con la aprobación de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consells Insulars.

Como se sabe, la Ley planteó el tema de la naturaleza «híbrida» de los consells, a la vez entes locales e instituciones propias de la Comunidad Autónoma, de la que deriva una compleja modulación de su régimen jurídico, empezando por el dato de estar compuestos por los diputados del Parlamento balear elegidos en cada isla.

Se recordará que el Estado impugnó la Ley de Consells Insulars porque creaba un órgano ejecutivo tipo «gobierno» no directamente elegido, ni «representativo», y lo entendía contrario al art. 23 CE, así como a la LBRL, que en parte los asimila a las diputaciones provinciales. En el *Informe* del año pasado se subrayaba cómo la LBRL debe interpretarse de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, y considerar que el art.141.4 CE distingue, en lugar de asimilar, los consells y cabildos de las diputaciones; y que 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. Primacía del Estatuto y principio de diferenciación son los puntos que se ponían de relieve.

La primera respuesta que se ha obtenido ha sido el Auto del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 2001, por el cual se ha levantado la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. La presunción de legitimidad de la ley impugnada, dice el Tribunal Constitucional, ha de prevalecer sobre los eventuales perjuicios alegados por el Estado que se producirían de levantar la suspensión. La eventual invalidez de las resoluciones adoptadas por los nuevos órganos de los Consells, de carácter no representativo, serían, según la ley, en todo caso recurribles ante los órganos representativos. De modo que los alegados perjuicios, de carácter económico –responsabilidad patrimonial derivada de actos nulos– quedarían modulados por esta circunstancia. Y tampoco el resto de situaciones contempladas –secretario, régimen de la cuestión de confianza, convocatorias extraordinarias, etc.– justifican, a los ojos del Tribunal Constitucional, mantener la suspensión de la Ley.

Naturalmente, sin prejuzgar la decisión final que en su día pueda adoptar el Tribunal Constitucional, lo cierto es que el levantamiento de la suspensión de la Ley de Consells insulares significa en la praxis política e institucional un paso de gran importancia: presunción de legitimidad de la ley autonómica, en este caso, reguladora de una singularidad estructural propia, que permite diseñar el sistema de gobierno local del territorio según las orientaciones directas derivadas del propio Estatuto, sin que la intervención de la LBRL, de tendencia uniformizadora, sea capaz de mediatizar significativamente aquella concepción.

Cambiando de archipiélago, en Canarias debe reseñarse la modificación, por Ley 8/2001, de 3 de diciembre, de la legislación reguladora de las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los cabildos insulares. Lo más significativo es que se establece una preferencia general a favor de la técnica de la transferencia de competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma hacia los cabildos, frente a la figura de la delegación, que se restringe a los supuestos de obras públicas de interés general. De este modo, las competencias cedidas por la Comunidad Autónoma pasan a ser propias de los cabildos, que las ejercerán en régimen de autonomía.

Esta situación de mayor autonomía de los cabildos, junto a la necesidad de preservar la coordinación en los aspectos de interés general que se mantienen en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma puede favorecer la adopción de soluciones organizativas específicas. Así, por ejemplo, la creación de la Agencia de protección del Medio ambiente y Natural bajo la forma jurídica de Consorcio mixto, con participación autonómica, insular y municipal, que va a ejercer importantes funciones en materia de inspección y sanción en los campos medioambientales, de ordenación de recursos naturales, territorial y urbanística. La incorporación al consorcio lleva aparejadas la transferencia o delegación al mismo de las competencias locales en materia de disciplina territorial, urbanística y medioambiental, aunque la cesión puede ser parcial, restringida sólo al suelo rústico.

# LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós  
Montserrat Bassols*

## Introducción

La aprobación del nuevo sistema de financiación ha sido, sin duda, el aspecto más relevante del ejercicio 2001, desde la perspectiva económico-financiera de las Comunidades Autónomas. Dicho sistema fue aprobado, en efecto, por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 y contó con el voto favorable de la totalidad de las Comunidades Autónomas.

Para su puesta en práctica se ha aprobado a finales de diciembre un importante paquete legislativo que incluye la ley orgánica de modificación de la LOFCA (Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre), la ley de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema (Ley 21/2001, de 27 de diciembre) y la nueva ley reguladora de los fondos de compensación interterritorial (Ley 22/2001, de 27 de diciembre).

En una primera aproximación a los elementos más novedosos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, hay que destacar, en primer lugar, la integración de la financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social y de los servicios sociales de la Seguridad Social en un nuevo sistema integrado y unificado, que se extiende a todos los servicios traspasados o susceptibles de traspaso a las CA. Con ello se cierra la etapa de separación en la que habían vivido hasta ahora la financiación general y la financiación sanitaria.

En segundo lugar, la tipología y la estructura de los ingresos autonómicos experimenta cambios significativos, especialmente en lo que se refiere a los ingresos tributarios y al resto de ingresos proporcionados por el Estado. En el primer caso, destaca la ampliación del número de tributos cuya recaudación se cede, configurándose lo que se ha venido a denominar «cesta de impuestos», junto al aumento de la capacidad normativa sobre los tributos ya cedidos con anterioridad y sobre algunos de los nuevos. En el segundo caso, hay que resaltar el papel subsidiario que asume ahora el nuevo fondo de suficiencia que sustituye a la antigua participación en los ingresos del Estado y que se presenta fundamentalmente como un instrumento para garantizar que las Comunidades Autónomas puedan prestar sus servicios con independencia de sus diferentes capacidades de obtención de recursos.

En tercer lugar, la reforma de la financiación complementaria proporcionada por el FCI y por las asignaciones de nivelación se concreta, en cuanto al prime-

ro, en su desdoblamiento en dos fondos (uno de compensación, en sentido estricto, destinado, tal y como prevé el artículo 158.2 de la Constitución, a gastos de inversión y otro de carácter complementario, que puede cubrir gastos corrientes) y, por lo que respecta a las asignaciones, en la concreción por ley de la educación y de la sanidad como servicios públicos fundamentales.

Por último, la colaboración institucional en el desarrollo del sistema permite incrementar la participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y prever por primera vez la participación autonómica en los tribunales económico-administrativos.

Para completar la visión del marco jurídico en el que se desarrollará el nuevo sistema de financiación, hay que tener en cuenta también que, en paralelo a la discusión de dicho sistema y a su traducción normativa posterior, se han tramitado dos proyectos de ley que finalmente han sido aprobados a principios de diciembre de 2001. Se trata de la Ley 18/2000, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. A diferencia de lo ocurrido con el sistema de financiación, estas últimas leyes de estabilidad presupuestaria han sido objeto de una fuerte contestación durante su tramitación parlamentaria, tanto por parte de los grupos de la oposición en las Cortes, como por parte de diversas Comunidades y de numerosos entes locales. Además, todo apunta a que las divergencias pueden continuar en sede constitucional si se confirman las previsiones de presentación de uno o más recursos de inconstitucionalidad contra las leyes citadas. En cualquier caso, dichas leyes están llamadas a tener una notable incidencia en el nuevo sistema de financiación aprobado y, en particular, en la política presupuestaria y de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

Evidentemente, los cambios derivados del nuevo escenario de la financiación autonómica han de concretarse a partir del 1 de enero de 2002, que es cuando entra en vigor el sistema aprobado. No ha de sorprender, por tanto, que el comentario de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas para el año 2001, último de vigencia del sistema anterior, ofrezca pocas novedades. Como viene siendo habitual, el estudio de los presupuestos y de la normativa citada 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 2001. En la segunda parte, se comentan las leyes y normas reglamentarias aprobadas a lo largo del 2001, incluyendo las leyes de presupuestos para el ejercicio del 2002 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, pero como es lógico en relación con el modelo de cesión vigente en el periodo 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 1998, incorporando los cuadros con las cifras fundamentales de dicha liquidación.

## Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2001

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos para el año 2001 es de 12,8 billones de pesetas, importe que representa un aumento del 7,8% respecto al previsto para el año 2000. Este incremento se debe en su mayor parte al efecto presupuestario derivado del traspaso de los servicios de educación a determinadas Comunidades Autónomas, lo que se constata de forma muy clara al observar los aumentos en los presupuestos de las Comunidades afectadas (Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura), que presentan incrementos porcentuales que, en algunos casos, superan el 50%. Para el resto de Comunidades, los aumentos presupuestarios oscilan entre el 4,5% de Murcia y el 10,3% de Navarra.

Precisamente la culminación, durante el año 2000, del proceso de transferencias de los servicios educativos a las Comunidades Autónomas, ha representado una importante homogeneización competencial, que no es aún total puesto que los servicios sanitarios de la Seguridad Social, a efectos presupuestarios del 2001, solamente están transferidos a las llamadas Comunidades del artículo 151. Como es sabido, ha sido a finales del ejercicio (Reales Decretos 1471 a 1480/2001, de 27 de diciembre) cuando se ha producido el traspaso de las funciones y servicios del INSALUD a las 10 Comunidades Autónomas que aún no disponían de competencias en este ámbito.

En términos de presupuestos por habitante hay que destacar, en primer lugar, que la existencia de importantes diferencias deriva directamente 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 725.554 pesetas por habitante, aunque debe tenerse en cuenta que esta previsión, a diferencia de las correspondientes a las demás Comunidades, incluye la aportación al Estado y la financiación municipal. Por su parte, el presupuesto del País Vasco,<sup>1</sup> con el que se pueden establecer comparaciones más homogéneas, alcanza las 411.315 pesetas por habitante y resulta también superior a los de las Comunidades del artículo 151, puesto que en éstas, los presupuestos por habitante oscilan entre las 392.277 pesetas de Canarias y las 314.798 pesetas de la Comunidad Valenciana.

También en el conjunto de Comunidades del artículo 143 se observan diferencias importantes en las cifras previstas en términos de presupuesto por habitante. Así, el presupuesto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es de 187.019 pesetas por habitante; cifra que contrasta con las 350.313 pesetas por habitante que resultan de las previsiones del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A continuación, se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos. Este análisis explica algunas de las diferencias existentes entre los

---

1. El País Vasco no aprobó el presupuesto correspondiente al ejercicio de 2001. Por tanto, las cifras que se comentan corresponden al presupuesto aprobado para el año 2000.

presupuestos de un mismo grupo de Comunidades, así como las diferencias entre los grupos de Comunidades. También se presenta 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 hay que recordar la diferencia entre las dos Comunidades forales –País Vasco y Navarra–, ya que 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, Comunidad uniprovincial, la misma Comunidad es la que recauda los impuestos, tiene capacidad normativa sobre ellos y paga la aportación al Estado.

Para las Comunidades de régimen común, aún disponiendo de una participación en el IRPF, y con independencia de las particularidades de cada una de ellas, las transferencias siguen siendo la fuente de financiación más importante, lo que genera una importante dependencia financiera respecto a la Administración central.

Como se ha dicho anteriormente, el año 2001 ha sido el último de vigencia del Acuerdo por el que se estableció el sistema de financiación autonómico 1997-2001. La principal característica de este Acuerdo de financiación es que asignó a las Comunidades Autónomas un tramo del IRPF, que se constituyó como un impuesto cedido de carácter parcial. No hay que olvidar que desde el año 1994 las Comunidades Autónomas ya disponían de una participación territorializada en el IRPF, a la que se añadió en forma de impuesto cedido el tramo autonómico citado. 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 fueron las que no lo aceptaron y, en consecuencia, se les aplicaron los resultados financieros derivados del modelo anterior de financiación, en el que no existía ninguna participación territorial en el IRPF.

Entrando en el análisis específico de las previsiones para el 2001, la Comunidad de Navarra se financia en un 95% por medio de impuestos, mientras que la financiación de la Comunidad del País Vasco procede de las transferencias de las distintas diputaciones forales que, a la vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas diputaciones forales.

En relación con la estructura presupuestaria de las Comunidades de régimen común hay que tener en cuenta, en primer término, si la Comunidad tiene transferidos los recursos sanitarios de la Seguridad Social. También hay que tomar en consideración el nivel de renta per capita.

En las Comunidades Autónomas con competencias en materia de sanidad las transferencias tienen un peso relativo importante, puesto que estos servicios sanitarios se financian totalmente a través de recursos procedentes de la Seguridad Social. Las previsiones para el año 2001 muestran que en este grupo de

Comunidades Autónomas, los recursos vía transferencias oscilan entre el 64% en Cataluña y el 86% en Andalucía.

En cuanto al nivel de renta per capita, una Comunidad Autónoma con una renta relativamente baja tendrá unos recursos impositivos inferiores y, además, tendrá un mayor acceso a los fondos europeos, lo que de forma conjunta comportará un peso importante de las transferencias como fuente de financiación. Así, por ejemplo, se observa que en Comunidades como Castilla y León el peso de las transferencias es del 77% del total de recursos previstos y en Murcia del 70%.

Como caso particular hay que tener en cuenta que en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura que, como antes se ha indicado, no aceptaron el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, lógicamente la financiación procede básicamente de las transferencias. Si a ello se añade que en las Comunidades citadas los recursos de los fondos europeos son también elevados, el resultado es que sus recursos vía transferencias son superiores al 85% de sus presupuestos.

Las Comunidades Autónomas donde los ingresos tributarios tienen una importancia cuantitativa superior son Islas Baleares y Madrid, que tienen una previsión de ingresos tributarios para el año 2001 que supera el 50% de los respectivos presupuestos. Concretamente, en el presupuesto de las Islas Baleares los recursos impositivos representan el 59% del total y en Madrid el 57%. Después de ellas, deben destacarse las Comunidades de Canarias y Cataluña, en las que aún teniendo transferidos los servicios sanitarios, el peso de los ingresos tributarios es del 33% y del 31%, respectivamente.

Por último, y con relación al tercer instrumento básico de la financiación autonómica, se observa que las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2001 tienen un peso poco relevante en el total de ingresos autonómicos. Pueden destacarse, sin embargo, las previsiones de Comunidades como La Rioja, que prevé unos recursos financieros del 9,7% del total, y de Aragón, del 9,3%.

### *Estados de gastos*

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2001 se realiza como siempre 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).

Si en el análisis de los presupuestos de ingresos de las Comunidades Autónomas hay que atender en primer lugar al régimen de financiación –común o foral–, en el análisis de los gastos el factor diferencial es el nivel competencial asumido por la Comunidad Autónoma.

Los gastos de funcionamiento son muy importantes en las Comunidades con competencias en materia sanitaria. En términos relativos, los gastos de funcionamiento representan la mitad de los presupuestos del conjunto de estas Comunidades Autónomas. En pesetas por habitante, destacan las Comunidades de régi-

men foral, que tienen una previsión de 216.138 pesetas por habitante, puesto que su particular régimen de financiación les proporciona unos recursos mucho más elevados que a las demás Comunidades, mientras que las Comunidades de régimen común tienen unos gastos de funcionamiento de 172.164 pesetas, si bien las magnitudes oscilan entre las 210.286 previstas en la Comunidad de Canarias y las 149.973 de la Comunidad Valenciana.

En las Comunidades Autónomas sin competencias sanitarias, los gastos de funcionamiento representan un porcentaje que oscila entre el 30% de Aragón y el 44% de La Rioja. En términos de pesetas por habitante, es la Comunidad de La Rioja la que tiene una previsión más elevada (de 128.985 pesetas/habitante).

En lo que a los gastos de capital previstos se refiere, las diferencias entre las Comunidades Autónomas obedecen más a la disponibilidad de recursos que tiene cada Comunidad para poder hacer frente a este tipo de gastos que a la existencia de diferencias competenciales. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, tienen unas inversiones en términos de pesetas/habitante relativamente más elevadas.

Del total de Comunidades Autónomas, las que tienen unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, 163.105 pesetas/habitante; Asturias, 115.382; Castilla y León, 99.282; Cantabria, 96.986; La Rioja 96.184; Galicia, 95.112, y Extremadura, 93.568.

Por lo que se refiere a las transferencias corrientes, en las Comunidades forales las previsiones tienen una dotación de 144.315 pesetas/habitante. Pero debe diferenciarse nuevamente Navarra del País Vasco. En Navarra las transferencias corrientes, debido a la inclusión de la aportación al Estado y de la financiación municipal, son mucho más elevadas que en el País Vasco. En concreto, el importe de Navarra es de 284.737 pesetas por habitante y el del País Vasco de 107.930 pesetas. En las Comunidades de régimen común las transferencias previstas oscilan entre las 42.728 pesetas/habitante de la Comunidad de las Islas Baleares y las 115.638 pesetas/habitante de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

Por último, y en relación con la carga financiera de la deuda, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la que en términos por habitante presenta para el año 2001 un importe más elevado (de 35.705 pesetas/habitante), mientras que la Comunidad de Canarias preve un importe equivalente a 4.617 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.<sup>2</sup>

2. El ahorro corriente es 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 presupuestos autonómicos para el año 2001 muestran una previsión de déficit no financiero, en términos consolidados, de 22.326 millones de pesetas; cifra que representa una disminución del 75% en relación con las previsiones del año anterior. El endeudamiento neto del conjunto de las Comunidades Autónomas para al año 2001 es de 63.933 millones de pesetas, lo que supone una reducción de un 28% con relación a las previsiones del año anterior. Estas cifras muestran, por tanto, el proceso de disminución de la deuda y del déficit de las administraciones autonómicas.

## Normativa presupuestaria y financiera del año 2001

### *Leyes de presupuestos*

A lo largo del 2001 se han aprobado por las Comunidades Autónomas un total de 14 leyes de presupuestos. Tres Comunidades no han aprobado dentro del año 2001 su ley de presupuestos para el ejercicio del 2002. Se trata de las Comunidades de Galicia, Navarra y País Vasco. Los motivos han sido distintos en cada caso.

La celebración de las elecciones gallegas el día 21 de octubre de 2001 ha impedido la tramitación de la ley dentro del ejercicio. No obstante, mediante Decreto 401/2001, de 28 de diciembre, se ha regulado el régimen de prórroga.

En el caso de Navarra, la ruptura de relaciones entre UPN y el Partido Socialista, con la consiguiente imposibilidad para el Gobierno de obtener una mayoría parlamentaria suficiente, motivó el rechazo del correspondiente proyecto de ley por el Pleno del Parlamento a finales de diciembre.

Por último, en el País Vasco la oposición conjunta del Partido Socialista, del Partido Popular y de Batasuna ha impedido la aprobación del proyecto de ley de presupuestos, aunque mediante Ley 1/2002, de 23 de enero (BOPV de 8 de febrero de 2002) se han aprobado algunos artículos y determinadas secciones presupuestarias, esta vez gracias a la abstención de Batasuna. El resultado es absolutamente anómalo puesto que la ley aprobada no puede considerarse un presupuesto y es tan fragmentaria que plantea la duda de si es jurídicamente viable su convivencia con un conjunto de secciones y partidas presupuestarias en régimen de prórroga (de segunda prórroga, pues tampoco se aprobó el presupuesto para el año 2001).

---

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.

Hay que recordar aquí que el régimen de prórroga presupuestaria automática está pensado para cuando los presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, lo que habría sucedido en el presente caso, pero la superación de esta situación excepcional sólo puede darse tras la aprobación de una auténtica ley de presupuestos –en el sentido de un único presupuesto que incluya la totalidad de los gastos y de los ingresos para cada uno de los entes con personalidad jurídica y de una ley con los contenidos normativos propios de dichas leyes–, lo que no puede decirse de la Ley 1/2002, de 23 de enero citada. Ante esta situación, sólo parecen quedar abiertas dos alternativas: o bien, a lo largo del ejercicio, se aprueba una ley de presupuestos en sentido propio, o bien, mediante ley o leyes específicas se completa la Ley 1/2002 aprobando las secciones presupuestarias no contempladas en dicha ley y, eventualmente, incluyendo las normas presupuestarias pertinentes (por ejemplo, autorizaciones financieras, normas tributarias, etc.).

No hay que olvidar, tampoco, que esta situación de «mutilación presupuestaria» se ha sumado a la de prórroga del Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad del País Vasco (Ley estatal 25/2001, de 27 de diciembre), ante la falta de acuerdo para la revisión del anterior. No obstante, entrado el mes de febrero de 2002, ésta última prórroga se ha superado con la aprobación del nuevo Concierto.

Por lo que a las leyes de presupuestos aprobadas se refiere, una característica común de todas ellas es que, por primera vez, expresan sus importes y cuantías exclusivamente en euros como consecuencia de la introducción del euro como moneda de curso legal único a partir del 1 de enero de 2002.

En otro orden de consideraciones, por quinto 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 –nuevamente del 2%, igual que en los ejercicios anteriores–. Estas previsiones se suelen acompañar de la creación de determinados fondos complementarios de acción social en algunas Comunidades o de fondos adicionales de modernización y mejora de la función pública.

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 Extremadura) y contratación (Cataluña, Extremadura), que, como venimos reiterando en los últimos *Informes*, y en la medida en que incluyen prescripciones organizativas o de procedimiento, deberían encontrar acomodo en las leyes generales de hacienda o en leyes específicas de subvenciones o de contratación. Igualmente, hay que destacar las regulaciones referentes a los diferentes fondos de cooperación local, que incluyen normas de distribución y gestión de los mismos.

Como en ejercicios anteriores, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, Madrid no incluye ninguna previsión sobre avales.

En el apartado de normas tributarias, Canarias incluye la fijación de los tipos

aplicables las tarifas del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo. Se regula también la aplicación de los ingresos derivados de la gestión del impuesto general indirecto canario y la forma de reparto de dichos impuestos entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares. También se regula la atribución transitoria del rendimiento del Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias, que entra en vigor el 1 de enero de 2002 y que sustituye en parte al anterior Arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias y grava hechos impositivos hasta ahora sujetos al impuesto general indirecto canario.

En el apartado de tributación medio-ambiental, la Comunidad Valenciana establece las tarifas del canon de saneamiento para el 2002 y Cataluña procede a la actualización de las tarifas del canon del agua. Por otra parte, también en Cataluña, se concretan 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 ejercicios anteriores, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (que este año, como el anterior, es del 12%). Extremadura determina en su ley qué inversiones son de interés para la Región a los efectos de lo previsto sobre las deducciones del tributo sobre los depósitos de las entidades de crédito. La Comunidad Valenciana, por otra parte, revisa el tipo impositivo de las primeras copias de las escrituras que documenten adquisiciones de vivienda habitual en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Para concluir este apartado, y respecto de las tasas de cuantía fija, la práctica totalidad de las Comunidades incrementan los importes exigibles en el 2001 para el 2002 en un 2%. Por último, hay que destacar que Cantabria no incluye normas tributarias en su ley de presupuestos para el 2002.

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. Vuelve a destacar en este sentido, como en ejercicios anteriores, 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). En el ámbito laboral, las leyes cántabra, extremeña y madrileña reiteran las prohibiciones de contratar empresas de trabajo temporal para resolver necesidades laborales de las respectivas Administraciones.

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 Castilla-La Mancha y Extremadura.

Como cuestiones singulares dignas de mención, cabe señalar las previsiones específicas contenidas en las leyes andaluza y asturiana, que establecen expresamente la vigencia anual de las disposiciones de la ley de presupuestos, o en la ley extremeña, que deroga expresamente los aspectos sustantivos de la ley del ejercicio 2001 en todo aquello que se oponga o resulte incompatible con la Ley de presupuestos para 2002. Por último, hay que citar la regulación en la ley cántabra 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, como viene sucediendo en los últimos años, destaca el gran número de disposiciones adicionales (157), 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 2001 se han aprobado 8 leyes de crédito extraordinario y 1 ley de suplemento de crédito, más 4 leyes que contienen a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Las leyes de crédito extraordinario corresponden a Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura (3) e Islas Baleares. La de suplemento de crédito corresponde a Murcia. Por último, las de crédito extraordinario y suplemento de crédito a la vez son las de las Comunidades de Aragón (2), Asturias y Madrid.

#### *Leyes de acompañamiento*

En el 2001 son 11 las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

- ley andaluza 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas.
- ley aragonesa 26/2001, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.
- ley asturiana 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.
- ley cántabra 9/2001, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- ley castellano-leonesa 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.
- ley catalana 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- ley valenciana 9/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana.
- ley balear 20/2001, de 21 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública.
- ley riojana 7/2001, de 14 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- ley madrileña 14/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley murciana 7/2001, de 20 de diciembre, de medidas fiscales en materia de tributos cedidos y tasas regionales.

A estas leyes, todas ellas de «acompañamiento» a los presupuestos para el 2002, habría que añadir la ley canaria 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que complementa la ley de presupuestos de dicha Comunidad para el 2001.

Como en ejercicios anteriores, la característica común a la mayoría de las leyes de acompañamiento para el 2001 es la inclusión de medidas tributarias y, más en concreto, de normas en materia de tributos cedidos en ejercicio de la capacidad normativa conferida a las Comunidades Autónomas por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, y las respectivas leyes de cesión de tributos del Estado a cada una de las Comunidades Autónomas.

Concretamente 8 de las 12 leyes de acompañamiento anteriormente citadas incluyen normas sobre tributos cedidos.

De las 8 Comunidades que han introducido disposiciones sobre tributos cedidos 7 lo han hecho en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a través del establecimiento de diversas deducciones vinculadas a la concurrencia de determinadas circunstancias personales o familiares.

Así, la deducción por nacimiento o adopción de hijos durante el periodo impositivo está presente en las regulaciones de Aragón, Castilla y León, Cataluña, La Rioja y Madrid. Dicha deducción se configura en términos más restrictivos en algunas Comunidades (para el tercer o sucesivos hijos en Aragón, para el segundo o ulterior hijo en La Rioja) y en términos más genéricos en el resto de casos, aunque en Castilla y León se establece un escalado en función de si se aplica al primer hijo o a los sucesivos.

La deducción por familia numerosa se prevé en las leyes de Castilla y León y Comunidad Valenciana. En Islas Baleares se incluye una deducción por contribuyentes de edad igual o superior a 65 años y otra por adquisición de libros escolares y en Madrid una deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o minusválidos, así como otra por acogimiento familiar de menores.

El resto de deducciones se orientan hacia la vivienda y hacia las inversiones en el patrimonio histórico o cultural o donativos a entidades sin ánimo de lucro. En el primer grupo, hay que citar las deducciones por arrendamiento de vivienda habitual en la Comunidad Valenciana y las previstas en la ley de La Rioja por inversiones en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes con residencia habitual en la Comunidad y por adquisición o rehabilitación de la segunda vivienda rural. En el segundo grupo, cabe incluir las deducciones por inversiones en el patrimonio histórico (en Castilla y León) y las deducciones por donaciones a favor de fundaciones culturales, asistenciales o sanitarias (Madrid), así como la deducción prevista en la ley catalana por donativos a fundaciones o asociaciones de fomento de la lengua catalana.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, son 6 las Comunidades que han introducido disposiciones. En la mayoría de los casos se trata de reducciones en la base imponible en adquisiciones «mortis causa» en función del grado de parentesco con el causante (hijos menores de edad en Aragón; herederos de afectados por el síndrome tóxico y herederos de víctimas del terrorismo en Castilla y León), de la minusvalía del beneficiario de la adquisición o del objeto de la adquisición (adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones), aunque en Cataluña y Madrid se incluyen también la fijación de tarifas del impuesto y de coeficientes para la determinación de la cuota.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados han sido 5 las Comunidades que han incluido disposiciones. En todos los casos, se trata de la fijación de tipos, ya sea generales, para la transmisión de inmuebles y concesiones administrativas (La Rioja) o para los documentos notariales (Aragón), ya sea reducidos, especialmente para la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas (Aragón, Cataluña, La Rioja), o por minusválidos (Cataluña, La Rioja) o por tratarse de una vivienda protegida (Cataluña). También se han establecido tipos reducidos para primeras copias de escrituras de transmisión de inmuebles para vivienda habitual de familias numerosas (Aragón), o se han fijado escalas progresivas en actos jurídicos documentados por adquisición de viviendas y para prestamos hipotecarios vinculados a la adquisición de viviendas (Madrid).

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 las Islas Baleares ha creado la tasa fiscal de las máquinas grúa y que también Murcia ha regulado un tipo específico para esta clase de máquinas recreativas con premio en especie.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las leyes autonómicas para el 2002 citadas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas 576-577.

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 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 Canarias hay que destacar la modificación del hecho imponible del impuesto especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del petróleo y la fijación del tipo de dicho impuesto aplicable a la gasolina con aditivos destinada a sustituir la gasolina con plomo.

En materia de tributos propios, hay que considerar dos ámbitos diferenciados. En primer lugar, el relativo a la tributación medioambiental. En este campo, la ley asturiana introduce varias modificaciones en la ley sobre abastecimiento y saneamiento de aguas respecto de la regulación del canon de saneamiento, la ley valenciana incluye modificaciones también de la ley de saneamiento de aguas re-

siduales que afectan al gravamen por el canon de saneamiento y la ley riojana fija los coeficientes del canon de saneamiento de la Comunidad; por su parte, la ley catalana y la ley balear contienen disposiciones específicas sobre el canon del agua y el canon de vertidos al mar, respectivamente.

En segundo lugar, hay que hacer mención de la tributación propia en el ámbito del juego. En este sector la ley andaluza establece una reducción de los tipos de gravamen del impuesto sobre el juego del bingo y del recargo de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar y modifica la ley de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma, ampliando el concepto de las máquinas de juego del tipo A. También la ley canaria modifica su ley de juegos y apuestas en lo referente a la regulación de las máquinas de juego tipo A, B y C. La ley valenciana suprime el recargo autonómico sobre la tasa fiscal sobre el juego, en la modalidad de máquinas tipo B y C. Por último, en Madrid se actualizan los importes de las cuotas fijas del recargo sobre la tasa fiscal que grava las máquinas recreativas y las de azar y se actualiza también la cuota del impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados.

En lo 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 (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid y Murcia), pero también se observa una notable profusión en lo que a la creación de nuevas tasas se refiere (Andalucía, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia). Del mismo modo, hay que anotar la supresión de antiguas tasas en algunas Comunidades (Cataluña y Comunidad Valenciana).

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, Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares y Madrid). Son frecuentes también las disposiciones en materia de contratación y patrimonio (Canarias, Castilla y León, Cataluña, La Rioja y Murcia), sector público empresarial (Aragón, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja y Madrid), subvenciones (Aragón, Canarias, Cataluña y Madrid), y, muy especialmente, función pública (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid y Murcia).

### *Leyes tributarias*

Durante el año 2001 se han aprobado dos leyes tributarias que han generado una notable polémica. Se trata de la Ley del Parlamento balear 7/2001, de 23 de abril, de creación del impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento, y de la ley extremeña 14/2001, de 29 de noviembre, de creación del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito.

Constituyen el hecho imponible de la primera de las leyes citadas las estancias, contadas por días, que haya hecho el contribuyente en los establecimientos de las

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2002

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por nacimiento o adopción del tercer o sucesivos hijos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la base imponible en adquisiciones «mortis causa» por hijos del causante menores de edad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación del tipo impositivo general de los documentos notariales.</li> <li>• Fijación de tipo impositivo para primeras copias de escrituras de transmisión de inmuebles para vivienda habitual de familias numerosas.</li> <li>• Fijación de tipo impositivo para adquisición de vivienda habitual por familias numerosas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de cuota fija, devengo e ingreso de la tasa fiscal sobre el juego en máquinas recreativas con premio o de azar.</li> <li>• Tarifa y forma de pago de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.</li> </ul>
ASTURIAS	---	---	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.</li> </ul>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por familia numerosa.</li> <li>• Deducción por adopción o nacimiento de hijos.</li> <li>• Deducción por inversiones en el patrimonio histórico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la base imponible aplicable a indemnizaciones satisfechas a herederos de afectados por el síndrome tóxico o víctimas del terrorismo.</li> </ul>	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego.</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por nacimiento o adopción de hijos.</li> <li>• Deducción por donativos a fundaciones o asociaciones de fomento de la lengua catalana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de tarifa y cuadro de tramos de patrimonio preexistente y de coeficientes para la determinación de la cuota.</li> <li>• Reducciones de la base imponible diversas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de tipo de gravamen en la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas y por minusválidos.</li> <li>• Fijación de tipos de gravamen específicos para documentos de adquisición de viviendas protegidas y para documentos en que se renuncia a la exención del IVA.</li> <li>• Fijación de tarifa por tramos para el resto de documentos notariales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de cuotas fijas de máquinas recreativas y de azar.</li> </ul>
COMUNIDAD VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por familia numerosa.</li> <li>• Deducción por arrendamiento de vivienda habitual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reordenación y reforma de las reducciones de la base imponible en adquisiciones «mortis causa».</li> </ul>	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones sobre máquinas recreativas tipo C.</li> </ul>

ISLAS BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por adquisición de libros escolares.</li> <li>• Deducción por contribuyentes de edad igual o superior a 65 años.</li> </ul>	---	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación del tipo impositivo en el juego del Bingo.</li> <li>• Deflactación de la escala de gravamen en el juego en casinos.</li> <li>• Tarifa singular para los juegos de promoción del trote.</li> <li>• Creación de la tasa fiscal de las máquinas grúa.</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por nacimiento o adopción del segundo o ulterior hijo.</li> <li>• Deducción por inversión en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes con residencia habitual en la Comunidad.</li> <li>• Deducción por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducciones «mortis causa» en adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de tipo impositivo general para transmisión de inmuebles y concesiones administrativas.</li> <li>• Fijación de tipo reducido en adquisición de vivienda habitual.</li> <li>• Fijación de tipo de gravamen en operaciones de adquisición de inmuebles, sujetos al IVA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización de cuotas de la tasa fiscal sobre el juego.</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por acogimiento familiar de menores.</li> <li>• Deducción por nacimiento o adopción de hijos.</li> <li>• Deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o minusválidos.</li> <li>• Deducción por donaciones a fundaciones culturales, asistenciales, sanitarias o análogas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducciones en la base imponible en adquisiciones «mortis causa» diversas.</li> <li>• Tarifa del impuesto y coeficientes multiplicadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de escalas progresivas en actos jurídicos documentados para la adquisición de viviendas y para préstamos hipotecarios vinculados a la adquisición de viviendas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de la base imponible del impuesto sobre los premios del bingo.</li> </ul>
MURCIA	---	---	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisión del alcance del concepto «vivienda de nueva construcción».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar.</li> <li>• Regulación de un tipo específico para máquinas recreativas con premio en especie (grúas).</li> </ul>

empresas turísticas de alojamiento situadas en el territorio de las Islas Baleares. Se preve que la recaudación de dicho impuesto se destine a la dotación del Fondo de rehabilitación de espacios turísticos, para garantizar la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente de las Islas Baleares. Impugnada por el Gobierno del Estado, ya dentro del ejercicio 2002 (Auto de 15 de enero de 2002), el Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión de la vigencia de la ley.

No menos problemática ha sido la creación del impuesto extremeño cuyo hecho imponible viene constituido por la captación de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por parte de los sujetos pasivos y que comporten la obligación de restitución, siendo los contribuyentes de dicho importe las entidades de crédito por los fondos captados por su casa central y sus sucursales que estén situadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cinco leyes más han creado o modificado impuestos de diversa naturaleza. Se trata de la ley aragonesa 6/2001, de 25 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua de Aragón, que regula el canon de saneamiento como impuesto de finalidad ecológica cuyo producto se afectará a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración a que se refiere la ley y de cuatro leyes de la Comunidad foral de Navarra: las leyes forales 2/2001, de 13 de febrero y 8/2001, de 10 de abril, que modifican leyes forales anteriores del IVA y de impuestos especiales, la primera, y del impuesto sobre sociedades, la segunda; la ley foral 3/2001, de 1 de marzo, sobre incentivos fiscales a la investigación, al desarrollo científico y tecnológico, y a la innovación y el fomento del empleo, que introduce diversas modificaciones en la ley foral del impuesto sobre sociedades y en la ley foral del impuesto de sucesiones, así como la ley foral 23/2001, de 27 de noviembre, por la cual se crea el impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales, como tributo propio que tiene por objeto gravar la capacidad económica de las grandes superficies y establecimientos comerciales.

En el capítulo de tasas y precios públicos, hay que anotar este año la aprobación de tres leyes generales: las de las Comunidades de Castilla y León (Ley 12/2001, de 20 de diciembre), de Extremadura (Ley 18/2001, de 14 de diciembre) y de Navarra (Ley foral 7/2001, de 27 de marzo).

Además, y en el marco general de la Ley balear 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Islas Baleares, se ha aprobado una tasa por licencia de gran establecimiento comercial, cuyo hecho imponible viene dado por la prestación a instancia de parte de los servicios de tramitación y de resolución sobre la licencia autonómica relativas a la implantación, la modificación de actividad o la ampliación de grandes establecimientos comerciales. Precisamente a finales de año, y a través de la ley de acompañamiento balear, se ha añadido una nueva disposición transitoria a dicha Ley 11/2001, por la que prohíbe la concesión de licencias autonómicas de nueva construcción o de instalación para los grandes establecimientos comerciales hasta que no estén aprobados definitivamente los planes directores insulares de equipamientos comerciales y se prohíbe también la concesión de licencias, autonómicas o municipales, de instalación o de construcción de establecimientos comerciales a partir de determinadas superficies útiles de venta. Recientemente también, mediante Auto de 12 de febrero de 2002, el Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión de la vigencia de determinados

artículos de dicha Ley 11/2001, que había sido objeto de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno del Estado.

### *Otras leyes de carácter presupuestario o financiero*

En el apartado de leyes de carácter presupuestario hay que incluir, en primer lugar, sendas leyes de modificación de leyes de presupuestos para el ejercicio de 2001. Se trata de la ley catalana 9/2001, de 14 de junio, de modificación del artículo 34 de la ley de presupuesto del ejercicio, para ampliar la capacidad del Instituto Catalán del Crédito Agrario en orden a prestar avales con destino a garantizar obras de riegos, y de la Ley balear 12/2001, de 22 de junio, de modificación del artículo 15 de la ley de presupuesto, para autorizar al Gobierno a concertar una operación de endeudamiento a largo plazo para la financiación de gastos de inversión previstos en los presupuestos con el objetivo de restablecer el equilibrio presupuestario derivado de la aplicación de la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente.

En segundo lugar, y dentro del apartado de leyes presupuestarias, pueden incluirse las dos leyes forales navarras 4/2001, de 6 de marzo, y 24/2001, de 10 de diciembre, de aprobación de las cuentas generales de Navarra de 1999 y de 2000, respectivamente.

Por último, hay que citar la Ley catalana 28/2001, de 31 de diciembre, de regulación de los créditos destinados a gastos reservados de la Administración de la Generalidad de Cataluña y la Ley vasca 2/2001, de 30 de noviembre, de determinación de la previsión de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad del País Vasco para el 2002.

En el ámbito relativo a las haciendas locales hay que citar dos leyes de la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de la Ley foral 16/2001, de 5 de julio, que aprueba el plan especial 2001-2003 en materia de infraestructuras locales y de la Ley foral 20/2001, de 21 de septiembre, por la que se modifica la ley foral de Haciendas forales de Navarra en relación al fondo de participación de las haciendas locales en los impuestos de Navarra.

En el año 2001 se han aprobado también dos leyes generales de patrimonio, con derogación de leyes generales anteriores. Mediante Ley 6/2001, de 11 de abril, en efecto, el Parlamento balear ha aprobado la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, que sustituye a la anteriormente vigente, del año 1990. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Madrid ha aprobado también una ley de patrimonio de la Comunidad, que sustituye en este caso a la anterior ley del año 1986. En el mismo ámbito de normas patrimoniales hay que citar la aprobación de tres leyes singulares de cesiones gratuitas de carreteras y solares a diversos Ayuntamientos de las Islas Baleares, así como otras leyes singulares de autorización de permuta (Asturias), de concesiones (Galicia) y de declaración de utilización pública y desafectación de terreno (Navarra).

Por último, hay que hacer mención de un conjunto de leyes diversas que abordan regulaciones en ámbitos institucionales y de otros sectores de actividad

financiera o económica. Así, la Ley de creación del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha (Ley 15/2001, de 20 de diciembre), la Ley de creación del Consejo Económico y Social de Asturias (Ley 2/2001, de 27 de marzo), la ley de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón (Ley 10/2001, de 18 de junio) y la de modificación de la ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía (Ley 4/2001, de 24 de mayo), las leyes catalana (8/2001, de 14 de junio) y gallega (10/2001, de 17 de septiembre) de aprobación de los respectivos planes estadísticos, la ley extremeña 5/2001, de 10 de mayo, de crédito cooperativo, la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid y, finalmente, la Ley foral 21/2001, de 18 de octubre, de construcción, explotación y financiación de la vía de gran capacidad Pamplona-Logroño.

### *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, 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.–, merece ser mencionado, por su carácter genérico, el Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos.

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 ámbito estrictamente presupuestario, la Comunidad Autónoma de Galicia ha regulado mediante el Decreto 401/2001, de 28 de diciembre, la prórroga de los presupuestos generales del año 2001 para el 2002. En este segundo apartado también hay que citar las disposiciones relativas al desarrollo de previsiones específicas de gestión de fondos europeos (así, en Castilla y León, para los diversos fondos o, en la Comunidad Valenciana, en relación con el organismo pagador del FEOGA-Garantía).

Finalmente, en el ámbito tributario, merecen atención, en primer lugar, y como reglamento general, el Decreto foral 153/2001, de 11 de junio, que desarrolla la Ley Foral General Tributaria en materia de infracciones y sanciones tributarias de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En segundo lugar, hay que destacar la producción reglamentaria en el ámbito de la tributación sobre el juego: Decreto 162/ 2001, de 30 de julio, de aprobación del reglamento de máquinas recreativas y de azar (Canarias), Decreto 244/2001, de 8 de noviembre, sobre juego del bingo (Castilla y León); Decreto 192/2001, de 18 de diciembre, de aprobación del reglamento de máquinas recreativas y de azar (Comunidad Valenciana); Decreto 51/2001, de 30 de noviembre, sobre el juego

del bingo (La Rioja) y Decreto 52/2001, de 7 de diciembre, de aprobación del reglamento de casinos (La Rioja).

También en lo relativo a la tributación medioambiental y en materia de aguas se han aprobado diferentes normas reglamentarias: Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, de aprobación del reglamento regulador del canon de saneamiento (Aragón), Decreto 169/2001, de 24 de julio, para la aplicación de la Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente (Castilla-La Mancha); Decreto 193/2001, de 18 de diciembre, que modifica el reglamento sobre el régimen económico-financiero del canon de saneamiento (Comunidad Valenciana); Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, de aprobación del reglamento para el desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales (La Rioja).

Igualmente, hay que destacar el Decreto del gobierno catalán 342/2001, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, una vez levantada por el Tribunal Constitucional la suspensión de la Ley 16/2000, de 29 de diciembre.

Por último, y como viene sucediendo en los últimos años, mediante el Decreto 150/2001, de 27 de diciembre, se ha modificado, por quinta vez, el Decreto 38/1991, de 4 de abril, que regula 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 1998**

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1998 ascendieron, en términos consolidados, a un importe 10.109.646 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. 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 10.292.748 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 10.187.742 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 10,4% con respecto al año anterior y los gastos un 10,6%.

Con respecto a los ingresos, en el cuadro 2 se presentan los derechos liquidados por las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1998 separando los grupos siguientes: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos.

Las características más importantes de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos de 1998 son las siguientes:

– La elevada cuantía de las transferencias como fuente de financiación. Para el año 1998 las transferencias corrientes representaron el 57,9% del total de los recursos y las de capital un 7,6%.

– 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 1998 las transferencias corrientes representaron un 92,3% en el País Vasco. En cambio, en Navarra, representaron solamente un 2,7%.

– 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. Concretamente, en dichas Comunidades las transferencias corrientes representan un 63,9% de sus ingresos. Debe señalarse que en algunas Comunidades de menor nivel competencial las transferencias también tienen un peso elevado, pero debido en este caso a la inclusión de los ingresos procedentes de fondos europeos, especialmente del FEOGA-Garantía.

– Con respecto a las transferencias de capital es destacable la importancia relativa que tienen en determinadas Comunidades Autónomas, mientras que en otras el peso es bajo. La mayor o menor importancia de estas transferencias, al margen del volumen global de ingresos determinado por el nivel competencial, se debe a si son beneficiarias o no de los fondos de desarrollo (Fondo de Compensación Interterritorial y fondos europeos), destinados a las Comunidades con niveles de renta inferiores, para corregir el diferencial con respecto a la media estatal. Por ejemplo, en Extremadura, estas transferencias de capital suponen el 23% de los ingresos, en Asturias, el 17,6%; en Cantabria, el 17,9%; en Murcia, el 16,3%; en Castilla-La Mancha, un 15,1%, y en Castilla y León, un 14,4%.

– Los ingresos tributarios representan el 24,9% de los ingresos liquidados en el año 1998. Ahora bien, mientras que en Navarra, debido a las particularidades de su sistema de financiación, estos ingresos representan un 92,8% del total, en las Comunidades uniprovinciales representan un 61,9% y en las pluriprovinciales del mismo nivel competencial el 21,5%. Por último, en las Comunidades de mayor nivel de competencias el porcentaje es del 18,8%. Estos porcentajes han aumentado mucho con relación a la liquidación de 1997 debido al efecto de la inclusión del tramo autonómico del IRPF como nuevo impuesto cedido a las Comunidades Autónomas. Hay que recordar al respecto que el tramo autonómico del IRPF es vigente desde el año 1997, aunque en la información que publicó el Ministerio de Hacienda correspondiente a ese año 1997 fue considerado como una transferencia de recursos y no como un ingreso tributario.

– Los ingresos financieros tienen una importancia relativa del 8,3% del total de los recursos liquidados en el año 1998, pero su peso es muy distinto entre las Comunidades Autónomas, puesto que en algunas alcanza porcentajes que se sitúan en torno al 19% de los ingresos y en otras el porcentaje es del orden del 2%.

En lo que se refiere a la liquidación de los gastos autonómicos, en el cuadro 3

se presentan las liquidaciones para el año 1998, separando los siguientes grupos de gastos: gastos de funcionamiento, transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

Los rasgos característicos que se constatan en estas liquidaciones presupuestarias son los siguientes:

- Los gastos de funcionamiento son relativamente importantes en las Comunidades de mayor nivel competencial. Tal como se ha mostrado en las liquidaciones presupuestarias analizadas en *Informes* precedentes, los gastos de funcionamiento representan más de la mitad de los gastos en las Comunidades del artículo 151. Concretamente, y para el año 1998, estos gastos representan en dichas Comunidades Autónomas el 47,8% del total. En las Comunidades de menor nivel competencial se observa que el peso relativo es del 21,1% en las pluriprovinciales y del 28,5% 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 representan más del 40% de sus gastos, mientras que en otras Comunidades el peso se sitúa en torno al 20%.

- Los gastos de capital representan, en conjunto, un 19,3% del total. En general, hay que señalar la importancia de estos gastos en las Comunidades de menor nivel de competencias, debido a que el diferencial de competencias se localiza básicamente en los gastos corrientes.

- Con respecto a la carga financiera de la deuda, se constata un peso en el total de gastos del 9,3%. 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 11,4% de los gastos, mientras que en las pluriprovinciales con el mismo nivel de competencias representan el 6,3%.

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 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.

El control del déficit y el saneamiento de las cuentas de las distintas Administraciones públicas, por lo que se refiere a las autonómicas, se constata muy claramente en los datos de la liquidación de los presupuestos del año 1998. Efectivamente, los datos de la liquidación del año 1998 muestran que el ahorro ha financiado un porcentaje mucho más elevado que en el año anterior, ya que ha pasado del 46,6% al 53,4% de los gastos de capital. Los ingresos de capital han financiado el 43%, porcentaje muy similar al del ejercicio anterior. Por último, el déficit ha financiado el 3,6%, mientras que el correspondiente al año anterior era del 10%.

Sin embargo, estos porcentajes son muy distintos entre Comunidades Autónomas. Las Comunidades Forales son las que tienen más capacidad de ahorro,

puesto que han liquidado su presupuesto con superávit, lo que significa que el ahorro ha sido superior a los gastos de capital. En cambio, en las Comunidades uniprovinciales el peso de esta fuente de financiación es del 61%, que si bien es superior al porcentaje correspondiente al ejercicio de 1997, está muy lejos del resultado de las Comunidades Forales. En las pluriprovinciales el peso es del 44% y en las del artículo 151 del 41,2%. Hay que destacar que para todas las Comunidades Autónomas este porcentaje ha tenido un aumento respecto al ejercicio anterior y que en todas ellas supera el 35%.

Tal como se ha indicado anteriormente, el peso de los ingresos de capital es mucho más elevado en las Comunidades Autónomas beneficiarias de los distintos fondos de desarrollo y, dentro de éstas, se puede diferenciar según su nivel de competencias. Los ingresos de capital son particularmente elevados en las Comunidades pluriprovinciales, pues más de la mitad de los gastos de capital se financian con estos ingresos. En las Comunidades de mayor nivel competencial tienen un peso del 46,3% y en las uniprovinciales del 36,1%.

En lo que se refiere al déficit, en el año 1998 las Comunidades Autónomas han liquidado unos presupuestos con un déficit de 70.701 millones de pesetas. Esta cifra representa una importante disminución (del orden del 59%) con respecto al déficit del año anterior.

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 el proceso de convergencia europea. Como es sabido, 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 computan a efectos de la convergencia con Europa que debe llegar al equilibrio presupuestario en el año 2001, 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 1.823 pesetas, siendo más elevado en las Comunidades de mayor nivel competencial, a excepción de las Comunidades Forales que, como se ha indicado anteriormente, han liquidado el ejercicio con superávit. En las Comunidades de régimen común con mayor nivel de competencias, el déficit es de 6.012 pesetas por habitante. En cambio, en las Comunidades con menor nivel de competencias las hay con un resultado deficitario y otras con superávit. En el cuadro 5 se pueden observar estas cifras para cada una de las Comunidades Autónomas.

## CUADRO 1

**LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS  
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1998 (MPTA) (1)**

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
<b>CA RÉGIMEN COMÚN</b>					
<b>A) Uniprovinciales</b>					
Asturias	164,186	156,626	160,944	8.1	9.6
Cantabria	80,020	76,413	73,794	15.2	9.9
Madrid	648,904	600,494	591,885	10.0	11.0
Murcia	144,004	130,557	127,148	16.1	13.1
La Rioja	40,058	44,488	43,922	17.9	18.5
<b>Total</b>	<b>1,077,172</b>	<b>1,008,579</b>	<b>997,692</b>	<b>11.2</b>	<b>11.3</b>
<b>B) Pluriprovinciales</b>					
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>					
Andalucía	2,464,543	2,239,717	2,221,757	10.2	11.4
Canarias	535,374	564,564	553,225	15.1	12.1
Cataluña	1,677,051	2,004,898	2,011,788	2.4	7.1
Galicia	843,318	843,810	843,496	6.6	6.9
Com.Valenciana	1,046,494	1,103,943	1,087,793	17.0	10.4
<b>Total</b>	<b>6,566,780</b>	<b>6,756,933</b>	<b>6,718,059</b>	<b>8.7</b>	<b>9.4</b>
<i>Con competencias en educación</i>					
Islas Baleares	120,720	141,299	135,404	83.5	77.5
<i>Con competencias comunes</i>					
Aragón	238,519	217,742	211,752	10.3	9.4
Castilla y León	452,692	441,853	442,495	6.5	6.9
Castilla-La Mancha	344,700	335,167	327,276	17.1	15.1
Extremadura	253,812	249,084	241,989	15.1	14.3
<b>Total</b>	<b>1,289,723</b>	<b>1,243,847</b>	<b>1,223,512</b>	<b>4.4</b>	<b>3.7</b>
<b>CA RÉGIMEN FORAL</b>					
Navarra	318,287	349,572	338,988	26.4	24.4
País Vasco	736,964	792,518	774,087	7.9	6.8
<b>Total</b>	<b>1,055,251</b>	<b>1,142,091</b>	<b>1,113,074</b>	<b>13.0</b>	<b>11.6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>10,109,646</b>	<b>10,292,748</b>	<b>10,187,742</b>	<b>10.4</b>	<b>10.6</b>

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1998 (MPTA)						
	Ingresos tributarios	Transferen. corrientes	Transferen. capital	Ingresos financieros	Otros ingresos	TOTAL
<b>CA RÉG. COMÚN</b>	2,335,015	5,471,959	784,523	852,000	130,426	9,573,923
<b>A) Uniprovinciales</b>						
Asturias	58,387	38,226	27,545	30,237	2,231	156,626
Cantabria	33,926	24,668	13,689	3,606	525	76,413
Madrid	462,269	34,275	27,643	47,548	28,759	600,494
Murcia	51,463	43,453	21,311	13,772	558	130,557
La Rioja	17,980	17,424	5,060	2,438	1,585	44,488
<b>Total</b>	<b>624,025</b>	<b>158,047</b>	<b>95,248</b>	<b>97,601</b>	<b>33,658</b>	<b>1,008,579</b>
<b>B) Pluriprovinciales</b>						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	191,969	1,709,913	183,893	141,649	12,293	2,239,717
Canarias	176,646	309,264	40,569	32,720	5,365	564,564
Cataluña	518,801	1,062,117	97,312	299,486	27,183	2,004,898
Galicia	117,023	576,969	98,293	44,375	7,151	843,810
Com. Valenciana	262,756	662,484	35,244	127,451	16,008	1,103,943
<b>Total</b>	<b>1,267,195</b>	<b>4,320,747</b>	<b>455,311</b>	<b>645,681</b>	<b>68,000</b>	<b>6,756,933</b>
<i>Con competencias en educación</i>						
Islas Baleares	66,176	53,935	8,197	12,647	344	141,299
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	76,447	91,244	22,093	20,661	7,297	217,742
Castilla y León	126,504	232,339	63,458	12,370	7,182	441,853
Castilla-La Mancha	40,164	207,371	50,630	30,807	6,195	335,167
Extremadura	24,033	152,947	57,214	12,161	2,729	249,084
<b>Total</b>	<b>267,149</b>	<b>683,901</b>	<b>193,395</b>	<b>75,998</b>	<b>23,403</b>	<b>1,243,847</b>
<b>CA RÉGIMEN FORAL</b>						
Navarra	324,575	9,427	6,136	4,801	4,634	349,572
País Vasco	10,603	731,482	21,585	21,873	6,975	792,518
<b>Total</b>	<b>335,178</b>	<b>740,909</b>	<b>27,721</b>	<b>26,674</b>	<b>11,609</b>	<b>1,142,091</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2,559,723</b>	<b>5,957,539</b>	<b>779,871</b>	<b>858,602</b>	<b>137,014</b>	<b>10,292,748</b>

CUADRO 3

 LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS  
 DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1998 (MPTA)

	Gastos de Transferen. funcionam. corrientes	Gastos de capital	Carga financiera	Otros gastos	TOTAL	
<b>CA RÉGIMEN COMÚN</b>						
<b>A) Uniprovinciales</b>						
Asturias	28,437	30,569	76,875	10,544	14,518	160,944
Cantabria	19,237	15,432	33,936	4,058	1,132	73,794
Madrid	195,783	169,801	147,710	77,808	783	591,885
Murcia	26,791	34,640	45,930	19,772	15	127,148
La Rioja	14,288	10,513	17,110	1,930	83	43,922
<b>Total</b>	<b>284,537</b>	<b>260,954</b>	<b>321,560</b>	<b>114,110</b>	<b>16,531</b>	<b>997,692</b>
<b>B) Pluriprovinciales</b>						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	1,060,677	650,350	330,942	177,664	2,125	2,221,757
Canarias	295,282	128,396	99,650	25,681	4,216	553,225
Cataluña	910,017	464,935	252,013	348,412	36,411	2,011,788
Galicia	428,798	172,482	182,676	52,694	6,846	843,496
Com. Valenciana	519,379	316,746	177,346	56,071	18,251	1,087,793
<b>Total</b>	<b>3,214,152</b>	<b>1,732,909</b>	<b>1,042,628</b>	<b>660,522</b>	<b>67,848</b>	<b>6,718,059</b>
<i>Con competencias en educación</i>						
Islas Baleares	63,876	15,049	39,907	15,301	1,272	135,404
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	45,785	85,503	55,167	23,581	1,716	211,752
Castilla y León	106,267	176,934	143,272	15,619	403	442,495
Castilla-La Mancha	62,095	150,076	90,267	24,185	653	327,276
Extremadura	43,428	96,130	85,659	13,844	2,928	241,989
<b>Total</b>	<b>257,576</b>	<b>508,643</b>	<b>374,365</b>	<b>77,229</b>	<b>5,700</b>	<b>1,223,512</b>
<b>CA RÉGIMEN FORAL</b>						
Navarra	113,860	132,088	66,511	23,545	2,985	338,988
País Vasco	396,046	183,623	121,455	56,095	16,866	774,087
<b>Total</b>	<b>509,906</b>	<b>315,711</b>	<b>187,966</b>	<b>79,640</b>	<b>19,851</b>	<b>1,113,074</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4,330,046</b>	<b>2,833,266</b>	<b>1,966,426</b>	<b>946,801</b>	<b>111,202</b>	<b>10,187,742</b>

CUADRO 4

## CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1998 (MPTA)

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro	Ingresos capital	Gastos capital	Déficit no finan.
<b>CA RÉGIMEN COMÚN</b>						
<b>A) Uniprovinciales</b>						
Asturias	97,139	63,374	33,766	29,250	76,875	-13,860
Cantabria	58,957	37,187	21,770	13,851	33,936	1,686
Madrid	507,790	404,290	103,500	45,157	147,710	947
Murcia	95,449	68,949	26,501	21,335	45,930	1,907
La Rioja	35,713	25,521	10,192	6,337	17,110	-581
<b>Total</b>	<b>795,048</b>	<b>599,320</b>	<b>195,728</b>	<b>115,930</b>	<b>321,560</b>	<b>-9,902</b>
<b>B) Pluriprovinciales</b>						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	1,910,865	1,787,174	123,692	187,203	330,942	-20,047
Canarias	487,783	431,514	56,269	44,062	99,650	680
Cataluña	1,592,345	1,471,378	120,967	113,067	252,013	-17,980
Galicia	696,751	632,225	64,526	102,684	182,676	-15,467
Com. Valenciana	941,244	876,700	64,544	35,249	177,346	-77,554
<b>Total</b>	<b>5,628,988</b>	<b>5,198,992</b>	<b>429,996</b>	<b>482,264</b>	<b>1,042,628</b>	<b>-130,367</b>
<i>Con competencias en educación</i>						
Islas Baleares	120,430	83,198	37,232	8,221	39,907	5,546
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	170,453	138,697	31,757	26,627	55,167	3,217
Castilla y León	360,949	292,897	68,051	68,535	143,272	-6,686
Castilla-La Mancha	249,965	217,940	32,025	54,395	90,267	-3,847
Extremadura	178,548	144,920	33,628	58,376	85,659	6,345
<b>Total</b>	<b>959,915</b>	<b>794,454</b>	<b>165,461</b>	<b>207,934</b>	<b>374,365</b>	<b>-970</b>
<b>CA RÉGIMEN FORAL</b>						
Navarra	338,266	258,492	79,774	6,505	66,511	19,768
País Vasco	746,494	603,965	142,529	24,152	121,455	45,225
<b>Total</b>	<b>1,084,760</b>	<b>862,457</b>	<b>222,303</b>	<b>30,657</b>	<b>187,966</b>	<b>64,993</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8,589,140</b>	<b>7,538,421</b>	<b>1,050,720</b>	<b>845,006</b>	<b>1,966,426</b>	<b>-70,701</b>

CUADRO 5

DÉFICIT LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 1998			
	MPTA	PTA/hab	98/97
<b>CA RÉGIMEN COMÚN</b>			
<b>A) Uniprovinciales</b>			
Asturias	-13,860	-12,740	79.3
Cantabria	1,686	3,196	81.9
Madrid	947	189	-105.4
Murcia	1,907	1,738	-230.0
La Rioja	-581	-2,194	-205.5
<b>Total</b>	<b>-9,902</b>	<b>-1,238</b>	<b>-60.9</b>
<b>B) Pluriprovinciales</b>			
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>			
Andalucía	-20,047	-2,771	222.2
Canarias	680	423	-134.7
Cataluña	-17,980	-2,952	-52.8
Galicia	-15,467	-3,858	-24.6
Com. Valenciana	-77,554	-28,277	1.5
<b>Total</b>	<b>-130,367</b>	<b>-6,012</b>	<b>-9.0</b>
<i>Con competencias en educación</i>			
Islas Baleares	5,546	7,294	-411.1
<i>Con competencias comunes</i>			
Aragón	3,217	2,709	-146.6
Castilla y León	-6,686	-2,665	-331.0
Castilla-La Mancha	-3,847	-2,246	15.2
Extremadura	6,345	5,929	85.8
<b>Total</b>	<b>-970</b>	<b>-150</b>	<b>-83.0</b>
<b>CA RÉGIMEN FORAL</b>			
Navarra	19,768	37,974	156.7
País Vasco	45,225	21,556	-698.6
<b>Total</b>	<b>64,993</b>	<b>24,820</b>	<b>45,109.7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>-70,701</b>	<b>-1,823</b>	<b>-59.4</b>

## MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2001

*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, pero en los últimos años se han ido ampliando las competencias de las Comunidades Autónomas hasta llegar prácticamente a una homogeneización competencial a finales del año 2001, con el reciente traspaso de los servicios sanitarios a las Comunidades Autónomas que aún no tenían estos servicios transferidos.

Sin embargo, y debido a que el traspaso de los servicios sanitarios a las Comunidades Autónomas es todavía reciente, las magnitudes presupuestarias del año 2001 no reflejan esta situación. Por ello, en este *Informe* aún se mantiene la clasificación de Comunidades Autónomas separando las que tienen un nivel competencial elevado (con la sanidad) y las que tienen unas competencias inferiores (sin la sanidad).

Pero no sólo las diferencias competenciales marcan la tipología de Comunidades. Hay que distinguir también entre las Comunidades Autónomas en función de su régimen de financiación: el foral y el común. Esta distinción es importante debido a que comporta unas diferencias sustanciales en la estructura de los presupuestos de ingresos.

Dentro de las Comunidades forales hay que distinguir, a su vez, entre el País Vasco y Navarra, ya que de la misma forma que las demás Comunidades uniprovinciales, Navarra ha absorbido su diputación provincial, mientras que en el País Vasco continúan existiendo las tres diputaciones forales. Esta distinción es importante ya que son las diputaciones forales las que recaudan los tributos concertados con el Estado y las que consecuentemente pagan el cupo o aportación. Por ello la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres diputaciones forales. Respecto a los niveles competenciales de estas dos Comunidades, hay que señalar que disponen de las mismas competencias y que se sitúan dentro del grupo de Comunidades con un techo competencial elevado.

En las Comunidades de régimen común hay que considerar también diversos aspectos. En primer lugar, las diferencias institucionales: esto es, la existencia de Comunidades uniprovinciales y de Comunidades pluriprovinciales. Las primeras, como ya se ha indicado, han absorbido la diputación provincial correspondiente, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales continúan existiendo estas administraciones provinciales.

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 servicios sanitarios de la Seguridad Social (Insalud), mientras que las Comunidades del artículo 143, cuando se elaboraron los presupuestos para el año 2001, no tenían aún transferidos estos servicios.

Así, en función de su nivel competencial se distinguen tres grupos de Comunidades: las 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:

#### COMUNIDADES EN RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

##### *Uniprovinciales: (Con competencias comunes y educación, artículo 143)*

Asturias  
Cantabria  
La Rioja  
Madrid  
Murcia

##### *Pluriprovinciales*

##### *Con competencias comunes y sanidad (Comunidades del artículo 151)*

Andalucía  
Canarias  
Cataluña  
Comunidad Valenciana  
Galicia

##### *Con competencias comunes (Comunidades del artículo 143)*

Aragón  
Castilla y León  
Castilla-La Mancha  
Extremadura  
Islas Baleares

COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN (*Con competencias comunes y sanidad, artículo 151*)

Navarra (uniprovincial)

País Vasco (pluriprovincial)

Con respecto a las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros hay que tener en cuenta las precisiones siguientes:

- 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 prevén liquidar.
- 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.
- 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 2001, con inclusión de datos de su cuenta financiera, puede seguirse en el apartado correspondiente a este *Informe*, donde también se incluye un análisis de los resultados de la liquidación de los presupuestos autonómicos del año 1998.

## PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2001-2000 (MPTA) (1)

	2001	2000	% Variación 01/00	PTA/HAB. 2001
<b>CA RÉGIMEN COMÚN</b>				
<b>A) Uniprovinciales</b>				
<i>Con competencias comunes</i>				
Asturias	295,976	204,764	45	274,926
Cantabria	157,282	145,513	8	296,111
La Rioja	76,621	70,084	9	290,036
Madrid	1,175,974	1,078,478	9	225,914
Murcia	272,517	260,660	5	237,110
<b>B) Pluriprovinciales</b>				
<i>Con competencias comunes y sanidad</i>				
Andalucía	2,598,074	2,498,463	4	353,959
Canarias	673,256	630,919	7	392,277
Cataluña	2,017,692	1,917,366	5	322,212
Galicia	1,048,333	956,768	10	383,738
Comunidad Valenciana	1,297,196	1,218,678	6	314,798
<i>Con competencias comunes</i>				
Islas Baleares	158,149	147,686	7	187,019
Aragón	374,385	350,556	7	314,633
Castilla y León	807,479	740,776	9	325,712
Castilla-La Mancha	534,095	369,941	44	307,967
Extremadura	374,632	289,029	30	350,313
<b>CA RÉGIMEN FORAL</b>				
Navarra	394,525	357,673	10	725,554
País Vasco (2)	863,183	863,183	0	411,315
<b>TOTAL</b>	<b>12,823,394</b>	<b>11,895,774</b>	<b>8</b>	<b>326,447</b>

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

(2) Presupuesto prorrogado.







**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
FORALES. AÑO 2001 (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	164,525	0	164,525
Impuestos indirectos	195,636	1,200	196,836
Tasas y otros ingresos	8,907	8,709	17,616
Transferencias corrientes	7,837	801,932	809,769
Ingresos patrimoniales	3,800	2,654	6,454
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>380,705</b>	<b>814,495</b>	<b>1,195,201</b>
Enajenación de inversiones	3,341	257	3,597
Transferencias de capital	6,847	6,957	13,804
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>10,188</b>	<b>7,214</b>	<b>17,402</b>
Activos financieros	3,632	1,541	5,173
Pasivos financieros	0	39,933	39,933
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>3,632</b>	<b>41,474</b>	<b>45,106</b>
<b>TOTAL</b>	<b>394,525</b>	<b>863,183</b>	<b>1,257,708</b>

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
FORALES. AÑO 2001 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	41.7	0.0	13.1
Impuestos indirectos	49.6	0.1	15.7
Tasas y otros ingresos	2.3	1.0	1.4
Transferencias corrientes	2.0	92.9	64.4
Ingresos patrimoniales	1.0	0.3	0.5
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>96.5</b>	<b>94.4</b>	<b>95.0</b>
Enajenación de inversiones	0.8	0.0	0.3
Transferencias de capital	1.7	0.8	1.1
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>2.6</b>	<b>0.8</b>	<b>1.4</b>
Activos financieros	0.9	0.2	0.4
Pasivos financieros	0.0	4.6	3.2
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>0.9</b>	<b>4.8</b>	<b>3.6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>



**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
UNIPROVINCIALES. AÑO 2001 (PTA/HAB.)**

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Remuneraciones personal	80,110	85,294	74,637	85,529	99,416	78,359
Bienes y servicios	18,612	22,701	25,308	11,416	29,569	22,459
Intereses	5,527	13,159	7,419	5,216	5,522	7,173
Transferencias corrientes	45,243	57,342	62,091	63,465	51,627	59,436
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>149,493</b>	<b>178,495</b>	<b>169,455</b>	<b>165,626</b>	<b>186,134</b>	<b>167,427</b>
Inversiones reales	69,159	69,235	23,965	28,379	45,383	34,107
Transferencias de capital	46,223	27,751	20,969	32,045	50,802	27,217
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>115,382</b>	<b>96,986</b>	<b>44,934</b>	<b>60,423</b>	<b>96,184</b>	<b>61,324</b>
Activos financieros	437	891	860	14	593	680
Pasivos financieros	9,614	19,738	10,665	11,046	7,124	11,053
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>10,051</b>	<b>20,629</b>	<b>11,525</b>	<b>11,060</b>	<b>7,717</b>	<b>11,732</b>
<b>TOTAL</b>	<b>274,926</b>	<b>296,111</b>	<b>225,914</b>	<b>237,110</b>	<b>290,036</b>	<b>240,483</b>

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2001 (MPTA)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	980,028	262,309	609,956	367,915	486,812	2,707,019
Bienes y servicios	254,684	98,600	485,229	140,316	131,186	1,110,015
Intereses	83,926	7,923	84,067	30,679	54,531	261,126
Transferencias corrientes	741,680	173,765	545,102	201,102	397,530	2,059,179
Amortizaciones	0	0	460	0	0	460
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>2,060,318</b>	<b>542,597</b>	<b>1,724,813</b>	<b>740,012</b>	<b>1,070,059</b>	<b>6,137,799</b>
Inversiones reales	191,311	65,132	130,661	131,264	133,127	651,495
Transferencias de capital	253,285	64,374	57,050	128,574	90,884	594,166
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>444,596</b>	<b>129,507</b>	<b>187,710</b>	<b>259,837</b>	<b>224,012</b>	<b>1,245,662</b>
Activos financieros	3,004	1,152	27,225	12,624	341	44,346
Pasivos financieros	90,156	0	77,944	35,860	2,785	206,744
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>93,160</b>	<b>1,152</b>	<b>105,169</b>	<b>48,484</b>	<b>3,125</b>	<b>251,090</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2,598,074</b>	<b>673,256</b>	<b>2,017,692</b>	<b>1,048,333</b>	<b>1,297,196</b>	<b>7,634,550</b>

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2001 (porcentajes)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	37.7	39.0	30.2	35.1	37.5	35.5
Bienes y servicios	9.8	14.6	24.0	13.4	10.1	14.5
Intereses	3.2	1.2	4.2	2.9	4.2	3.4
Transferencias corrientes	28.5	25.8	27.0	19.2	30.6	27.0
Amortizaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>79.3</b>	<b>80.6</b>	<b>85.5</b>	<b>70.6</b>	<b>82.5</b>	<b>80.4</b>
Inversiones reales	7.4	9.7	6.5	12.5	10.3	8.5
Transferencias de capital	9.7	9.6	2.8	12.3	7.0	7.8
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>17.1</b>	<b>19.2</b>	<b>9.3</b>	<b>24.8</b>	<b>17.3</b>	<b>16.3</b>
Activos financieros	0.1	0.2	1.3	1.2	0.0	0.6
Pasivos financieros	3.5	0.0	3.9	3.4	0.2	2.7
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>3.6</b>	<b>0.2</b>	<b>5.2</b>	<b>4.6</b>	<b>0.2</b>	<b>3.3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2001 (PTA/HAB.)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	133,518	152,836	97,406	134,674	118,137	122,098
Bienes y servicios	34,698	57,450	77,488	51,362	31,836	50,066
Intereses	11,434	4,617	13,425	11,230	13,233	11,778
Transferencias corrientes	101,046	101,245	87,049	73,613	96,471	92,877
Amortizaciones	0	0	73	0	0	21
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>280,695</b>	<b>316,148</b>	<b>275,441</b>	<b>270,878</b>	<b>259,677</b>	<b>276,840</b>
Inversiones reales	26,064	37,950	20,866	48,049	32,307	29,385
Transferencias de capital	34,507	37,508	9,110	47,064	22,055	26,799
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>60,571</b>	<b>75,458</b>	<b>29,976</b>	<b>95,112</b>	<b>54,362</b>	<b>56,184</b>
Activos financieros	409	671	4,348	4,621	83	2,000
Pasivos financieros	12,283	0	12,447	13,126	676	9,325
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>12,692</b>	<b>671</b>	<b>16,795</b>	<b>17,747</b>	<b>758</b>	<b>11,325</b>
<b>TOTAL</b>	<b>353,959</b>	<b>392,277</b>	<b>322,212</b>	<b>383,738</b>	<b>314,798</b>	<b>344,349</b>



**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2001 (PTA/HAB.)**

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	Total
Remuneraciones personal	79,074	67,948	94,474	90,554	107,626	89,898
Bienes y servicios	15,282	10,437	15,458	15,437	16,775	15,037
Intereses	7,696	5,290	4,944	2,983	6,846	5,245
Transferencias corrientes	119,580	42,728	101,163	115,638	114,410	102,771
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>221,632</b>	<b>126,402</b>	<b>216,040</b>	<b>224,612</b>	<b>245,657</b>	<b>212,951</b>
Inversiones reales	34,571	30,213	54,838	41,150	50,581	44,832
Transferencias de capital	45,841	28,428	44,444	36,333	42,987	40,685
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>80,412</b>	<b>58,641</b>	<b>99,282</b>	<b>77,483</b>	<b>93,568</b>	<b>85,517</b>
Activos financieros	2,621	1,177	187	1,384	2,732	1,353
Pasivos financieros	9,967	798	10,204	4,488	8,355	7,454
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>12,588</b>	<b>1,975</b>	<b>10,391</b>	<b>5,872</b>	<b>11,088</b>	<b>8,807</b>
<b>TOTAL</b>	<b>314,633</b>	<b>187,019</b>	<b>325,712</b>	<b>307,967</b>	<b>350,313</b>	<b>307,275</b>

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
FORALES. AÑO 2001 (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	107,264	193,952	301,215
Bienes y servicios	31,363	238,535	269,898
Intereses	8,228	19,930	28,158
Transferencias corrientes	154,828	226,503	381,330
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>301,682</b>	<b>678,920</b>	<b>980,602</b>
Inversiones reales	43,664	43,925	87,589
Transferencias de capital	45,026	75,749	120,774
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>88,689</b>	<b>119,674</b>	<b>208,363</b>
Activos financieros	4,147	9,590	13,737
Pasivos financieros	7	55,000	55,007
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>4,154</b>	<b>64,590</b>	<b>68,744</b>
<b>TOTAL</b>	<b>394,525</b>	<b>863,183</b>	<b>1,257,708</b>

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
FORALES. AÑO 2001 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	27.2	22.5	23.9
Bienes y servicios	7.9	27.6	21.5
Intereses	2.1	2.3	2.2
Transferencias corrientes	39.2	26.2	30.3
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>76.5</b>	<b>78.7</b>	<b>78.0</b>
Inversiones reales	11.1	5.1	7.0
Transferencias de capital	11.4	8.8	9.6
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>22.5</b>	<b>13.9</b>	<b>16.6</b>
Activos financieros	1.1	1.1	1.1
Pasivos financieros	0.0	6.4	4.4
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>1.1</b>	<b>7.5</b>	<b>5.5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
FORALES. AÑO 2001 (PTA/HAB.)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	197,264	92,420	113,995
Bienes y servicios	57,677	113,664	102,143
Intereses	15,132	9,497	10,656
Transferencias corrientes	284,737	107,930	144,315
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>554,810</b>	<b>323,511</b>	<b>371,109</b>
Inversiones reales	80,300	20,931	33,148
Transferencias de capital	82,805	36,095	45,707
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>163,105</b>	<b>57,026</b>	<b>78,855</b>
Activos financieros	7,626	4,570	5,199
Pasivos financieros	13	26,208	20,817
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>7,639</b>	<b>30,778</b>	<b>26,016</b>
<b>TOTAL</b>	<b>725,554</b>	<b>411,315</b>	<b>475,980</b>

**PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
PARA EL AÑO 2001. DATOS FINANCIEROS**

	Déficit no financiero MPTA	Déf. n. f./ presupuesto %	% var. déficit 00/99
<b>CA RÉGIMEN COMÚN</b>			
<b>A) Uniprovinciales</b>			
<i>Con competencias comunes y en educación</i>			
La Rioja	-5,593	-7.3	-13.1
<i>Con competencias comunes</i>			
Asturias	-15,477	-5.2	49.5
Cantabria	-3,135	-5.2	-45.4
Madrid	-7,699	-0.7	-39.0
Murcia	-307	-0.1	-74.8
<b>B) Pluriprovinciales</b>			
<i>Con competencias comunes en educación y sanidad</i>			
Andalucía	0	0.0	-100.0
Canarias	-984	-0.1	-59.9
Cataluña	1,190	0.1	-111.0
Galicia	9,925	0.9	-215.3
Comunidad Valenciana	5	0.0	-100.1
<i>Con competencias comunes y en educación</i>			
Aragón	-20,668	-5.5	53.0
Islas Baleares	976	0.6	-289.5
<i>Con competencias comunes</i>			
Castilla y León	-1,578	-0.2	-70.9
Castilla-La Mancha	0	0.0	-100.0
Extremadura	-2,618	-0.7	261.3
<b>CA RÉGIMEN FORAL</b>			
Navarra	522	0.1	-117.2
País Vasco	23,116	2.7	-1.1
<b>TOTAL</b>	<b>-22,326</b>	<b>0.2</b>	<b>-75.4</b>

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
UNIPROVINCIALES. AÑO 2001 (MPTA)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
(1) Ingresos corrientes	199,522	115,730	1,033,472	228,026	63,543	1,640,293
(2) Gastos corrientes	160,939	94,809	882,084	190,359	49,173	1,377,363
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	38,584	20,921	151,388	37,667	14,371	262,930
(4) Ingresos de capital	70,157	27,459	74,814	31,472	5,446	209,347
(5) Gastos de capital	124,217	51,515	233,900	69,446	25,410	504,488
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-15,477	-3,135	-7,699	-307	-5,593	-32,211
(7) Variación neta de activos financieros	827	3,235	-285	308	53	4,138
(8) Variación neta de pasivos financieros	14,650	-100	7,984	0	5,540	28,074

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2001 (MPTA)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
(1) Ingresos corrientes	2,283,356	621,784	1,870,000	879,641	1,222,061	6,876,842
(2) Gastos corrientes	2,060,318	542,597	1,724,813	740,012	1,070,059	6,137,799
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	223,038	79,187	145,187	139,630	152,002	739,043
(4) Ingresos de capital	221,558	49,336	43,713	130,132	72,015	516,754
(5) Gastos de capital	444,596	129,507	187,710	259,837	224,012	1,245,662
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	0	-984	1,190	9,925	5	10,135
(7) Variación neta de activos financieros	-942	984	-25,230	-9,925	-5	-35,118
(8) Variación neta de pasivos financieros	942	0	24,041	0	0	24,983

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2001 (MPTA)**

	Aragón	Islas Balears	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	Total
(1) Ingresos corrientes	299,488	146,846	650,898	444,002	296,174	1,837,408
(2) Gastos corrientes	263,723	106,890	535,588	389,537	262,711	1,558,447
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	35,765	39,957	115,310	54,466	33,463	278,961
(4) Ingresos de capital	39,250	10,609	129,242	79,910	63,983	322,994
(5) Gastos de capital	95,683	49,589	246,131	134,376	100,064	625,842
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-20,668	976	-1,578	0	-2,618	-23,888
(7) Variación neta de activos financieros	-2,421	-976	273	-1,556	2,618	-2,062
(8) Variación neta de pasivos financieros	23,089	0	1,305	1,556	1	25,951

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
FORALES. AÑO 2001 (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
(1) Ingresos corrientes	380,705	814,495	1,195,201
(2) Gastos corrientes	301,682	678,920	980,602
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	79,023	135,576	214,599
(4) Ingresos de capital	10,188	7,214	17,402
(5) Gastos de capital	88,689	119,674	208,363
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	522	23,116	23,638
(7) Variación neta de activos financieros	-515	-8,048	-8,563
(8) Variación neta de pasivos financieros	-7	-15,067	-15,074

## LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2001 EN EL PAÍS VASCO

*Francesc Pallarés*

Las séptimas elecciones autonómicas vascas se celebraron el 13 de mayo de 2001 después que el *lehendakari* Ibarretxe disolviera anticipadamente el Parlamento debido a la insostenible situación política. Ante el empeoramiento radical de la situación tras la reanudación de la actividad terrorista y dada la precaria situación parlamentaria de PNV y EA, junto al portazo de EH al Parlamento en septiembre de 2000, la llamada a las urnas aparecía como la única posibilidad para hacer frente a la creciente degradación del clima social y político, intentar cortar la efervescencia de la crispación y recomponer posteriormente la situación. La legislatura acababa bruscamente en un clima social y político totalmente opuesto al esperanzado del otoño de 1998 cuando empezó.

La dinámica política a partir de los acuerdos de Lizarra significó cambios fundamentales en la política vasca. El primero de ellos era la ilusionada perspectiva de la paz ejemplificada en la tregua que permitía un clima social abierto y sin la tensión introducida por el terrorismo como no se había vivido en el País Vasco. Un segundo aspecto es que esta dinámica tenía su centro en los partidos siendo las instituciones su instrumento. En un modelo de separación de liderazgo en el partido y en las instituciones como el del PNV, la dirección del proceso y el protagonismo recayó fundamentalmente en Arzallus y Egibar, apareciendo el *lehendakari* siempre a remolque de aquellos. Un tercer y fundamental aspecto era el gobierno basado en la alianza nacionalista, que significaba no sólo un cambio en la orientación política, sino que también introducía una dinámica de bloques en la política vasca en oposición a la consensual seguida hasta entonces. La colaboración PNV-PSE definía una política de consenso centripeto sobre los dos grandes ejes de conflicto, entre el centro-derecha y el centro izquierda, entre nacionalismo moderado y autonomismo, que aseguraba estabilidad en una situación de polarización debido a la existencia del terrorismo. La ruptura entre ambos partidos y el pacto del PNV con EH, con el posterior acercamiento de PP y PSE marca una política frentista, *de adversarios*, sobre el eje nacional, que con la ruptura de la tregua presenta efectos dramáticos de división y enfrentamiento.

El año 99 fue poniendo a prueba las posibilidades de la nueva alianza nacionalista. En el marco de sus principios ideológicos y para el mantenimiento de la alianza y la paz, el PNV avanzó en sus planteamientos por la vía del soberanismo, pero cada vez le era más difícil dar satisfacción a los planteamientos radicales de EH, mientras su cuestionamiento radical del Estatuto le enfrentaba crecientemente a PP y PSOE. Por su parte las propuestas de EH se veían muy limitadas

por la mayor fuerza de los votos del PNV y EA en las instituciones, con lo que EH y ETA se mostraban cada vez más insatisfechos por la evolución de la situación.<sup>1</sup> También el salvajismo callejero proetarra fue recuperando poco a poco intensidad.

La ruptura de la tregua por ETA descomponía brutalmente la situación eliminando la perspectiva de la paz con nefastas repercusiones en la vida de muchas personas así como en clima político y ciudadano. La reanudación de los actos terroristas en una situación de desestructuración en la política vasca al haberse desecho los parámetros sobre los que se había asentado con estabilidad durante años sin que se hubieran consolidado unos nuevos, tuvo efectos terribles. A la división entre los partidarios de la violencia y los demócratas se añadía ahora la división entre los demócratas, entre los nacionalistas (PNV y EA) y los no-nacionalistas (PP, PSE), que se había originado con el Pacto de Lizarra, con EB-IU intentando mantenerse como puente entre ambos sectores. En este marco, si bien los asesinatos y amenazas de ETA afectan a sectores muy diversos, se orientan selectivamente hacia los representantes políticos (concejales, parlamentarios,..) del PP y del PSOE, buscando la crispación y el enfrentamiento político y civil, obteniendo sus efectos. Los enfrentamientos entre los partidos democráticos, la culpabilización y *demonización* del adversario pasaron a primer plano.

Paralelamente, el discurso y la actitud de EH giran 180 grados siguiendo a ETA. El fin de la violencia y la entrada en la vida democrática que preconizaba Otegui en 1998 cambian por la comprensión de la «lucha armada» y de sus virtudes «patrióticas».

Al PNV le costó mucho volver a enfrentarse radicalmente a EH y al entorno radical, y aplazar una vez más la que ha sido su esperanza estratégica de muchos años, la recuperación democrática del nacionalismo radical que apoya a ETA y su integración en un proyecto nacionalista común. Aún con matices diversos y la aparición de divisiones en su interior, el recuerdo de las mieles del acuerdo nacionalista le ciega y paraliza su capacidad de reacción ante la brutal reaparición del terrorismo y la involución seguidista de EH.

Por el contrario, la política liderada por el PP de enfrentamiento y aislamiento radical de EH, no sólo a nivel político sino también social, encontraba buenos argumentos en la nueva situación.

En este marco el PP, acompañado en menor medida por el PSE, va introduciendo cada vez con más fuerza en su discurso una asimilación de terrorismo y nacionalismo que le sirve como estrategia de deslegitimación del nacionalismo en Euskadi y de afirmación de su proyecto político nacional en el conjunto de España. Ello acrecienta la crispación.

La convocatoria por separado de manifestaciones contra el terrorismo, los abucheos a Ibarretxe en manifestaciones y funerales por víctimas, eran claras expresiones del creciente enfrentamiento entre PP y PSE por un lado y el PNV por otro, y que tiene otra expresión más en la falta de consenso para un acuerdo

---

1. Ver las crónicas de Castells y Saiz sobre el País Vasco en los *Informes* de 1999 y 2000.

frente al terrorismo entre todos los partidos democráticos, que finalmente firmarán PP y PSOE a nivel estatal. La separación entre dos bandos era profunda y creciente, desbordando los sectores más politizados y expandiéndose hacia su entorno social más inmediato, especialmente de PP y PSOE, los castigados por la violencia. Nunca en el País Vasco se habían escuchado tantas voces alertando del peligro real de enfrentamiento a nivel civil. En todo caso a ETA le beneficia la división entre comunidades y el enfrentamiento social para justificar ante los suyos su actividad terrorista.

### Las candidaturas y la campaña

En este marco de tensión y movilización hay menos candidaturas que en anteriores elecciones, reagrupándose las fuerzas para el enfrentamiento. La concurrencia en coalición de PNV y EA, por un lado, así como la concurrencia de UA en las listas del PP, lleva a una mayor simplificación del mapa de opciones electorales.

PNV y EA repiten la fórmula de coalición de las últimas elecciones forales y se presentan por primera vez conjuntamente en unas autonómicas 15 años después que se produjera la dramática escisión cuyos efectos todavía mantienen rescaldos en ambas formaciones. La experiencia de gobierno conjunto y la elevada competitividad, incentivan el acuerdo entre ambos, junto a la lenta pero constante pérdida de voto que ha venido experimentando EA. Esperan así beneficiarse de la imagen de unidad y de la mejor rentabilización de los efectos del sistema electoral. Se presentan como PNV-EA en Vizcaya y Álava, mientras en Guipúzcoa se presentan como Euzko Abertzaleak. El objetivo de las dos denominaciones era que cada partido pudiera formar grupo parlamentario propio en el Parlamento vasco.

Por el PNV Juan José Ibarretxe, candidato a la reelección que se presenta por Álava. Le acompañan como cabezas de lista Juan María Atutxa por Vizcaya y Joseba Egibar por Guipúzcoa. En sus listas se combinan candidatos de los dos partidos de la coalición, desarrollando un planteamiento que combina no sin cierta ambigüedad un pragmático autonomismo y unas aspiraciones soberanistas.

Su campaña, en la que Ibarretxe asume gran protagonismo, es de tono moderado y casi institucional apelando a la colaboración y al diálogo al tiempo que critica el planteamiento de división y enfrentamiento del PP y se desmarca de cualquier relación con EH afirmando que no gobernará con la ayuda de sus votos. Este rechazo es una respuesta a los ataques de PP y PSOE al tiempo que una llamada al voto útil a electores de EH opuestos a la posibilidad de un gobierno encabezado por el PP, y cuyo voto Ibarretxe se niega a utilizar si va a EH.

Poco consolidado inicialmente cara a la opinión pública, en las instituciones y hacia el interior del partido, Ibarretxe ha tenido que construir su imagen como *lehendakari* en tiempos difíciles. En el inicio de su mandato, el importante papel de los dirigentes del partido en la fase de Lizarra le restan capacidad de intervención, apareciendo a remolque de la dirección del partido, especialmente de Arzallus y Egibar. Con el recrudecimiento de la violencia Ibarretxe se fue convirtiendo, como representante institucional, en el blanco de las iras de la oposi-

ción democrática que no se sentía amparada ni representada por el gobierno nacionalista. Va sin embargo asumiendo protagonismo con un planteamiento de firmeza frente a la violencia y a EH, y de voluntad de diálogo e integración para recuperar la unidad de los demócratas frente a la violencia.

Al final de su mandato la situación es aparentemente paradójica. Por una parte, enfrentado a los terroristas y su entorno, rotos los lazos con el gobierno central, centro de los ataques de los partidos de la oposición, con divergencias internas en el PNV, e incluso rota también la colaboración con la Comunidad de Navarra, la posición de Ibarretxe no puede dar peor sensación de aislamiento y fracaso. En cambio su imagen y su propuesta parecen haber calado en amplios sectores de la opinión pública, siendo el político vasco mejor valorado y con menos índice de rechazo.

El gran oponente del PNV es el PP. Partido en el gobierno central y en la mayoría de CCAA, y segunda fuerza en Euskadi, el PP aspira al gobierno del País Vasco con el «nuevo» liderazgo de Mayor Oreja, hasta entonces Ministro del Interior en el gobierno central que había adquirido sólida reputación en su actuación gozando de buena imagen en la opinión pública española.

En su inmersión en la política vasca y en su fuerte apuesta hacia el gobierno, Mayor desarrolla una política agresiva y de confrontación hacia el PNV deslegitimando los planteamientos nacionalistas y atacando duramente su gestión de gobierno, siguiendo la pauta que el PP ya había venido desarrollando con la dirección de Carlos Iturza. Desde la precampaña Mayor Oreja actúa como futuro *lehendakari* dando por supuesto que rebasará al PSE, como indican las encuestas, y que recibirá el apoyo de éste. Pero también las encuestas indican que como candidato su figura polariza más que Ibarretxe, y que encuentra rechazo en importantes sectores de la población vasca, aunque tiene buena aceptación entre su electorado y un sector del socialista.

La estrategia del PP tiene como planteamiento básico la defensa del Estatuto y de la Constitución frente a los que quieren destruirlos, los nacionalistas, en cuyo bando se asimilan PNV y ETA.<sup>2</sup> Pretende así movilizar electorado no nacionalista y atraer a sectores del electorado socialista al plantearle la posibilidad de que el PSE pudiera volver a las relaciones con el PNV. Sin embargo difícilmente esta estrategia puede servirle para atraer electorado moderado que hubiera dado su apoyo al PNV, y parece buscar también objetivos en la escena electoral española dándole efectivamente gran proyección a nivel general de España. Solicita el voto como un «NO al miedo, a la autodeterminación y a la independencia; y un SI a la libertad, a la Constitución y al Estatuto». En este marco el conjunto del PP y del gobierno central se vuelcan en la campaña: desde Aznar y los diferentes ministros, hasta Presidentes autonómicos como Zaplana y Ruiz Gallardón, etc....

2. Como ejemplo la definición del candidato a *lehendakari*, Mayor Oreja durante la campaña: «La organización criminal constituye con los peneuvistas el Régimen de Estella (Lizarrá), que es un pacto en el que la dirección la lleva el PNV mientras que la banda criminal ejerce el poder». (El Mundo 6-05-01, p.10).

El PSE aparece en la campaña con perfiles más difusos. A los problemas de falta de consolidación de un proyecto a nivel español se añaden las vacilaciones y debilidades en la definición de un proyecto para el País Vasco. SU candidato a *lehendakari* es el secretario general del PSE, Nicolás Redondo Terreros, que encabeza la lista por Vizcaya, y al que acompañan Javier Rojo y Manuel Huertas por Álava y Guipúzcoa respectivamente.

La violencia de ETA ha llevado al PSE a centrarse casi exclusivamente en el tema terrorista, acercándose progresivamente al PP que lidera la política de enfrentamiento radical al terrorismo y al nacionalismo en el marco de un proyecto y unas expectativas a nivel español y a nivel del País Vasco. La dirección del partido en Euskadi así como algunas plataformas sociales cercanas (Foro de Ermua, Basta ya) están por una alianza con el PP para formar gobierno presidido por Mayor Oreja. En el PSE existe debate entre la conveniencia de este acercamiento y el peligro de favorecer la división social y verse fagocitado por el PP. Hacia el final de campaña empiezan a aparecer «mensajes» de posibilidades de entendimiento con el PNV también desde la dirección central, desmarcándose del planteamiento de enfrentamiento liderado por Nicolás Redondo.

Para el PSE el objetivo de la elección es poder formar un gobierno con el PP que tenga como principal objetivo garantizar la libertad de todos los vascos, muchos de los cuales se sienten amenazados por ETA. Consideran que el PNV ha dado muestras suficientes de ser incapaz de hacerlo, de ser poco sensible a esta situación («Ellos no se sienten amenazados ni tienen que llevar escolta») y que es conveniente que el PNV deba dejar el poder por decisión popular para que se de cuenta de su error al pactar con EH. Aceptando el liderazgo del PP los socialistas intentan proyectarse como fuerza de gobierno y piden el voto para posibilitar una nueva correlación de fuerzas que dé el gobierno a PP y PSE, es decir, que de las elecciones salgan otras posiciones de negociación y apoyo popular que hagan reflexionar al PNV y sea así posible rehacer la unidad de los demócratas para hacer frente a ETA.

Por su parte EH presenta a su principal dirigente, Arnaldo Otegui, como candidato por Guipúzcoa, siendo los otros cabezas de lista la también conocida dirigente Jone Goñizelaia en Vizcaya y Antton Morcillo en Álava y continua con su política de incluir en sus listas a presos acusados de pertenecer a ETA.

La ruptura de la tregua por ETA y la involución de sus planteamientos le hacen perder la posición de referente que tuvo en las elecciones de 1998, al tiempo que hacen aparecer algunas disensiones internas. Desde su enrocamiento político su discurso vuelve a la situación anterior a 1998 y sólo se dirige a los suyos aspirando a mantener el máximo de su nivel en las anteriores autonómicas, con todas las encuestas indicando un retroceso. Ante esta situación y para evitar la fuga de votos plantea su utilidad en la dinámica institucional señalando que su objetivo principal es que Mayor Oreja no sea *lehendakari* y que si hace falta apoyará en la investidura al PNV, apoyo inmediatamente rechazado por Ibarretxe.

IU-EB, presenta como principal candidato a su secretario general, Javier Madrazo, en la circunscripción de Vizcaya, siendo Kontxi Bilbao y Antón Carrera los cabeza de lista en Álava y Guipúzcoa respectivamente. En su línea plan-

tea una política de integración de nacionalistas y no nacionalistas, defendiendo un gobierno de PNV-EA con el PSOE y en el que estarían dispuestos a participar. En su programa apuesta por buscar un acuerdo de los partidos democráticos tomando el Estatuto como punto de partida abierto a su transformación y que IU-EB propondría en aquel marco que pudiera incorporar el derecho de autodeterminación. El eje de su campaña es la idea de integración entre los mundos nacionalista y estatalista, sobre la idea genérica de que el País Vasco no se puede construir sobre los paradigmas del nacionalismo vasco pero tampoco desde la negación de la personalidad vasca o de la propia capacidad de decisión del pueblo vasco.

En definitiva la campaña electoral fue el escenario de confrontación de dos mensajes básicos.

Para Ibarretxe y la coalición nacionalista PNV-EA en la elección se jugaban dos cosas: una primera, compartida con otros partidos: la afirmación democrática de los ciudadanos frente al terrorismo; y en segundo lugar estaba en juego si se iba a gobernar Euskadi desde Euskadi o desde Madrid. La pérdida de autogobierno y de capacidad financiera, empeoramiento del clima social y de enfrentamiento, así como el miedo a una regresión en el impulso al euskera y a la cultura autóctona vasca, se asocian al escenario de una victoria PP-PSE.

El planteamiento de Mayor Oreja y el tándem PP y PSE también planteaba dos grandes temas para la elección. El primero, como en el caso del PNV: la afirmación democrática frente al terrorismo. El segundo lo fijaba principalmente el slogan del PP: «Ahora es posible» en el sentido de ilusionar y movilizar para configurar una mayoría de gobierno no nacionalista, presentada como única posibilidad para hacer frente al terrorismo y a la deriva soberanista del nacionalismo.

### Otros aspectos de la campaña y la elección

Fue pues una campaña electoral larga y muy crispada. Era la primera vez que se planteaba la posibilidad de alternativa a un gobierno nacionalista (o con los nacionalistas) y ello concitó un gran esfuerzo movilizador de los partidos y atención mediática. Pero fue también una elección de gran dimensión estatal. Con mucho, la elección autonómica con mayor proyección estatal que ha habido nunca. Ciertamente la estrategia del PP contribuyó a realzar esta dimensión. Pero además terrorismo y nacionalismo, temas centrales de la elección, suscitan gran atención en los medios de difusión pública y privada de ámbito español, radicados principalmente en la capital de España.

Idea de la importancia atribuida a la elección fueron los 13 sondeos publicados desde Febrero a Abril por diferentes medios de comunicación –de ámbito vasco y español– además de los institucionales (Gobierno Vasco y CIS), que llegan a 20 contando desde Noviembre de 2000. A ellos pueden añadirse los que realizan las fuerzas políticas por su cuenta y que habitualmente no se publican.

Los sondeos no daban una clara mayoría de gobierno a ninguna de las dos alternativas: PNV-EA y PP-PSE, aunque con ligera ventaja para los nacionalistas. De todas maneras todos recogían una amplio sector de indecisos. La elección

quedaba así centrada en la credibilidad para gestionar una situación muy difícil y sin mayorías claramente definidas. La capacidad para buscar posteriormente algún tipo de consenso o acuerdo más amplio aparece como fundamental para acabar de decantar el voto.

Por otra parte, la legislatura había modificado el sistema electoral reduciendo la barrera mínima de votos para participar en el reparto de escaños desde el 5% de los votos emitidos en la circunscripción reduciéndola al 3% (la existente en la mayoría de CCAA). Ello beneficiaba sin duda las expectativas de escaño de IU-EB, el único de los partidos en presencia que podía verse afectado por estas cifras, que se veía como muy perjudicado por una barrera del 5% que incentivaba el voto útil a otras opciones mayores. El PNV parecía corresponder así a la ayuda de este partido durante la legislatura y a una eventual necesidad para el futuro.

La discusión sobre la utilización electoral de los medios de comunicación no faltó –como siempre– a la cita electoral. Así el conflicto sobre el reconocimiento o no a la coalición PNV-EA de espacios de 30 minutos en los medios de comunicación públicos con ámbito de difusión en toda la CA dado que no concurría a las 3 circunscripciones con las mismas siglas. La Junta Electoral Central estimó finalmente el recurso de PNV-EA considerándola por argumentos de realismo como la misma coalición en las tres circunscripciones. También fue polémica la adjudicación de tiempos al PP que presentándose como tal en las tres circunscripciones, aspiraba a que en Álava se le sumaran los votos de UA. Con ellos al PP le correspondía medio minuto más al día. La Junta Electoral del País Vasco interpretó que no procedía sumar los votos. Por su parte, el debate electoral cara a cara entre los principales candidatos que finalmente no se celebró se convirtió en arma arrojadiza y de consumo durante unos días.

Por otra parte el Gobierno Vasco actualiza los baremos para la financiación pública de los gastos electorales: 3.243.000 ptas. por escaño, 108 ptas. por voto y un fijo de 5.405.000 ptas. en cada circunscripción en que se haya obtenido escaño. Además 27 ptas. por voto como subvención por gastos de envíos de papeletas, sobres de votación y propaganda electoral por correo. El límite de gasto para cada formación se establece en 188,6 millones de ptas.

Había durado muy poco el clima de ausencia de violencia que había presidido las elecciones de 1998 y las municipales y europeas de 1999. Las encuestas mostraban la existencia de miedo a expresarse libremente en política. Un miedo que en el ámbito electoral tenía como referentes la coacción a la libertad que representan los asesinatos a cargos públicos del PP y PSOE, así como las numerosas amenazas a otros, la violencia callejera... Además en el ambiente de gran crispación existente se habían desarrollado ambientes sofocantes alrededor de los ámbitos sociales más radicalizados. Las dificultades del PP para encontrar interventores en las mesas, la autorización a que la propaganda electoral enviada por correo no lleve en el sobre la identificación del partido o grupo que la envía, el importante crecimiento del voto por correo (de 29.202 en 1988 a 74.851 en estas elecciones) buen indicador de esta sensación de presión ambiental o de temor a actos violentos a la hora de depositar el voto. La triste influencia de la actividad de ETA y su entorno condicionaba el clima de libertad de la elección.

## Los resultados

### *Aspectos generales*

Finalmente el escrutinio decantó la elección a favor de la candidatura nacionalista, en una equilibrada correlación de fuerzas con el bloque PP-PSE, pero con la suficiente ventaja como para que no hubiera dudas cara a quién correspondía formar gobierno. La coalición PNV-EA conseguía unos puntos más de los que le otorgaban la últimas encuestas pero respondiendo a una lenta evolución al alza que se observaba también en ellas.

De todas maneras el aspecto más importante ha sido la altísima participación, 79%, un nivel sólo superado por escasa décimas en las generales de 1982. Tal como se ha orientado el voto la elevada participación es un mensaje inequívoco de voluntad de paz de paz de la ciudadanía vasca, de solucionar los problemas por la vía democrática.

En este marco de gran movilización electoral es igualmente importante el fuerte retroceso de EH que pierde 8 puntos en su porcentaje de votos, así como 7 escaños, obteniendo el peor resultado de su historia. La reanudación de la actividad terrorista de ETA y el abandono del discurso democrático lanzado en 1998 le pasaba factura.

En tercer lugar debe señalarse que se mantiene el gran equilibrio entre PNV-EA por un lado y PP-PSOE por otro que ya se produjera en 1998, con ligera ventaja ahora para la coalición nacionalista. El gobierno en el País Vasco sólo podrá hacerse teniendo en cuenta a la otra mitad.

**Elecciones autonómicas de 2001 en el País Vasco**  
*Resultados de las principales opciones*

Participación	Variación 2001 - 1998			
	79,0%			(+9)
	% s/part.	escaños	% s/part.	escaños
PNV-EA	42,2	33	+6,2	+6
PP	22,8	19	+1,9*	+1*
PSE-EE	17,7	13	+0,4	-1
EH	10,0	7	-7,6	-7
IU-EB	5,5	3	-0,1	+1

\* Incorpora los resultados de UA en 1998

### *La participación*

Tal como ya se preveía durante la campaña la participación fue muy elevada (79%), la mayor habida en elecciones autonómicas. Significaba un incremento de 9 puntos en relación a las anteriores elecciones autonómicas de 1998, que junto

a las de 1984 y 1986, todas ellas alrededor del 70%, son las que habían presentado un mayor nivel de participación. La expectativa política de la elección ante la posibilidad por primera vez de cambio de mayoría, la fuerte tensión existente entre los dos grandes polos, la equilibrada correlación de fuerzas que mostraban las encuestas, la fuerte movilización realizada por los partidos, la gran atención dedicada por los medios de comunicación, están detrás de este importante aumento de la participación.

Por territorios el nivel de participación mantiene su característica de gran similitud entre los tres, como viene siendo la tónica en elecciones autonómicas, mientras en las generales Guipúzcoa presenta niveles de participación algo inferiores a los de Álava y Vizcaya. En las tres circunscripciones el avance de la participación respecto a 1998 presenta valores prácticamente idénticos, es un fenómeno generalizado y muy homogéneo.

### *La orientación del voto*

Con 604.222 votos (42,2% de los votos emitidos) la coalición nacionalista (PNV-EA) obtiene con mucha diferencia el mayor número de apoyos jamás conseguido, si bien a nivel relativo en 1984 hubiera alcanzado también el 42,2% de los votos. Representa una ganancia de 150.000 votos y un avance de 7 puntos en relación a las anteriores autonómicas de 1998, y de 170.000 votos y 5 puntos en relación a las cercanas generales de 2000. Contra lo que han sugerido algunas primeras interpretaciones sólo algo menos de la mitad de estas ganancias proceden de EH, bien sea por razones de desacuerdo con la violencia o de voto útil frente a la posibilidad de victoria del PP. El resto de votos proviene de sectores moderados que ven con mayor tranquilidad para el proceso político del País Vasco un gobierno del PNV que una incierta alianza encabezada por un PP con una política muy agresiva.

Con 326.933 votos (22,8%), el PP se consolida como segunda fuerza del País Vasco, experimentando un ligero avance en el marco de la tendencia al alza que viene experimentando desde 1993, paralelamente a lo que sucede a nivel general de España. Debe tenerse en cuenta que en estas elecciones incorpora a UA, con lo cual su avance real es de 1,9 puntos. Pierde sin embargo 5 puntos en relación a las generales de 2000, aún manteniendo prácticamente el mismo número de votos, indicando que se beneficia poco de la gran movilización habida en el 2001.

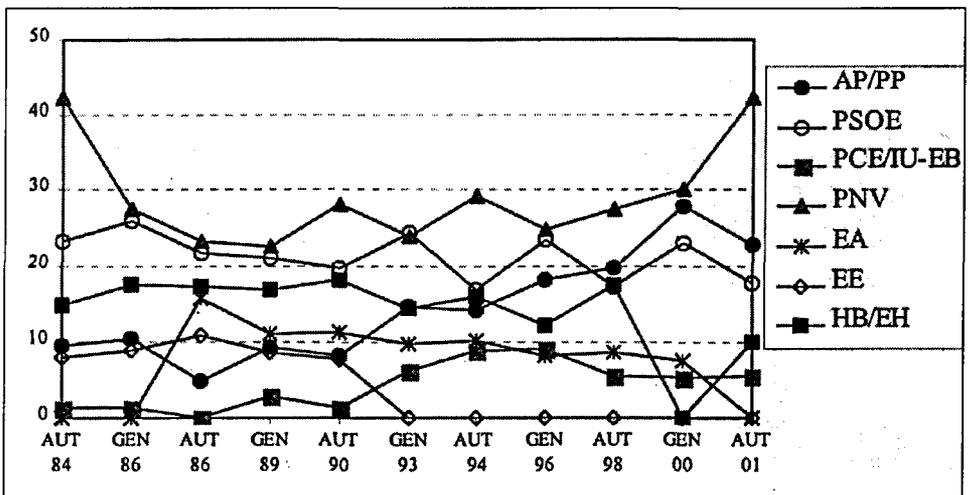
El PSE (17,7%) se mantiene como tercera fuerza y muestra una gran solidez al aguantar su nivel de 1998 pese a las dificultades que para él entrañaba esta elección tal como se había planteado. En el marco de la mayor movilización obtiene 30.000 votos más que en 1998, que le significa un ligero avance de 4 décimas en relación a la últimas autonómicas. Continúa así una tendencia de lenta recuperación después de tocar fondo en las autonómicas de 1994.

En estas elecciones EH ha obtenido el peor resultado de su historia (10%), que contrasta con su indudable éxito en 1998 al paio de su propuesta democrática y de la tregua. Todo parece indicar que la clave del retroceso está en su radical involución política. Además la llamada a la abstención, por primera vez en su

historia, en las elecciones generales de 2000, por ser «españolas», aparecía como un paso más en su radicalización, como un paso de «salida» de la vía electoral. Sectores de su electorado que no querían quedarse sin «voz» ya habían pasado al PNV, principalmente, en aquellas elecciones. Pero no debe olvidarse que con su política de comprensión y apoyo a los terroristas, EH ha obtenido 142.000 votos, una base de sustentación a ETA todavía muy amplia.

Por su parte, IU-EB (5,5%) logra resistir la gran polarización y manteniendo su nivel de 1998 parece salir consolidada como pequeña formación de estas elecciones.

### Euskadi: Elecciones autonómicas y generales (1984-2001)



(\*): En 2001 se ha contabilizado como PNV los resultados de la coalición PNV-EA

### Aspectos territoriales

El aspecto más importante desde la perspectiva territorial es que por primera vez en la reciente historia electoral la estructura de los resultados, el orden de las 5 principales opciones, es la misma en los tres territorios: La coalición PNV-EA es la mayoritaria, seguida por PP, PSE, EH y EB-IU, en este orden. La concentración de opciones a nivel vasco, así como los realineamientos electorales en el marco de la evolución política vasca y nivel general español, desvanecen la tradicional fragmentación territorial en la expresión electoral el sistema de partidos vasco.

Es en este marco de homogeneidad donde se observan las diferencias entre los territorios. En *Álava*, se produce un apretado equilibrio PNV-EA y PP-UA (ambos alrededor del 33%), superando claramente al PSE (20%), mientras EH y EB-IU quedan en posición muy secundaria con el 6% de los votos cada una.

En *Guipúzcoa* PNV-EA (44%) vuelve a ser la fuerza claramente hegemónica, obteniendo su mejor resultado de la nueva etapa democrática (antes y después de la escisión), mientras PP, PSE y EH quedan muy equilibradas (entre el 18 y el 15%).

En *Vizcaya*, PNV-EA (43%) mantiene su tradicional posición hegemónica en elecciones autonómicas, consolidando el PP (23%) su posición como segunda fuerza de *Vizcaya* que viene ostentando desde 1998 superando al PSE (18%), mientras EH y EB-IU quedan muy alejadas (8-6%).

A pesar de la homogeneidad se mantienen las principales características de implantación territorial de las opciones. Si bien desde la escisión el PNV había presentado una implantación muy superior en *Vizcaya* que en los otros territorios, mientras EA obtenía muy buenos resultados en *Guipúzcoa*, tomados conjuntamente la implantación del nacionalismo moderado era bastante pareja en ambos territorios, aunque algo superior en *Vizcaya*. Este equilibrio se mantiene en las elecciones de 2001 pero, como en las generales de 2000, con mejores resultados en *Guipúzcoa* donde parece captar en mayor medida disidentes de EH. Por su parte, en *Álava* los resultados de PNV-EA continua siendo inferiores a los de las otras dos circunscripciones.

Siguiendo también las pautas anteriores el PP obtiene sus mejores resultados en *Álava*, donde ha obtenido también los mayores avances desde 1998. *Guipúzcoa* es la provincia donde sus resultados son siempre más bajos, que desde 1996 se vienen situando 10-15 puntos por debajo, mientras *Vizcaya* queda en situación intermedia.

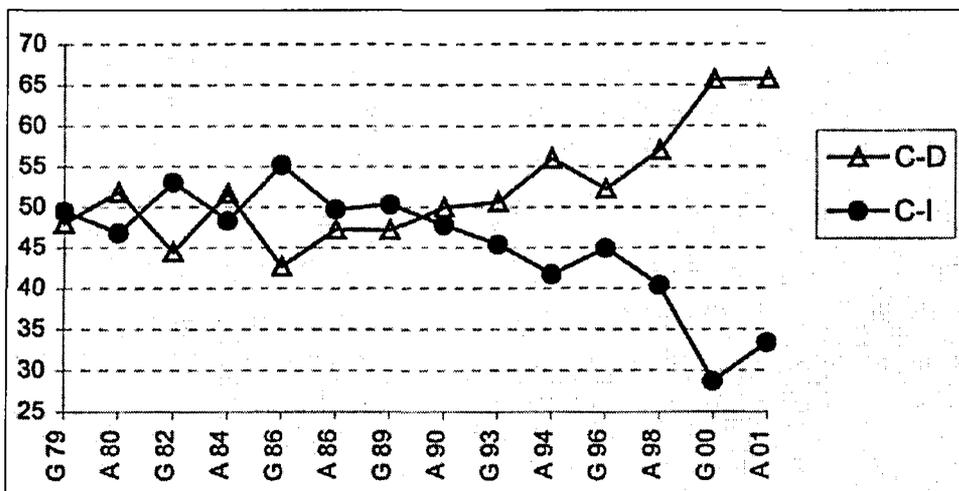
El PSE continúa presentando una implantación muy equilibrada entre las tres circunscripciones, aunque con mejores resultados en *Álava* donde obtiene un claro avance. También EB-IU mantiene una implantación muy pareja en los tres territorios, mientras EH mantiene *Guipúzcoa* como territorio de implantación preferente claramente por encima de los otros dos a pesar de su más fuerte retroceso en él.

### *Espacios electorales y realineamientos*

Los cambios habidos en estas elecciones – menores de lo que parece si obviamos los debidos a la concentración de opciones– deben ubicarse en las pautas de alineamiento electoral en el País Vasco que han venido mostrando una gran estabilidad a lo largo de los años, principalmente por la fuerte polarización que introduce la existencia de la violencia terrorista.

Estos alineamientos se han organizado fundamentalmente alrededor de dos ejes, el eje izquierda/derecha y el eje nacional (español/vasco). Del cruce de ambos ejes aparecen 4 espacios, representados/hegemonizados por un partido. El centro y la derecha «nacional-español» es el espacio del PP, el centro y la derecha «nacional-vasca» es el espacio del PNV-EA, la izquierda «nacional-española» es del PSOE y la izquierda «nacional-vasca» es de EH. Si bien no son compartimentos estancos cruzar fronteras entre estos espacios es muy difícil. Tan sólo IU-EB intenta moverse sobre los espacios de izquierda «vasco» y «español».

### País Vasco: Evolución Bloques Centro-Izquierda y Centro-Derecha (% s/votantes)



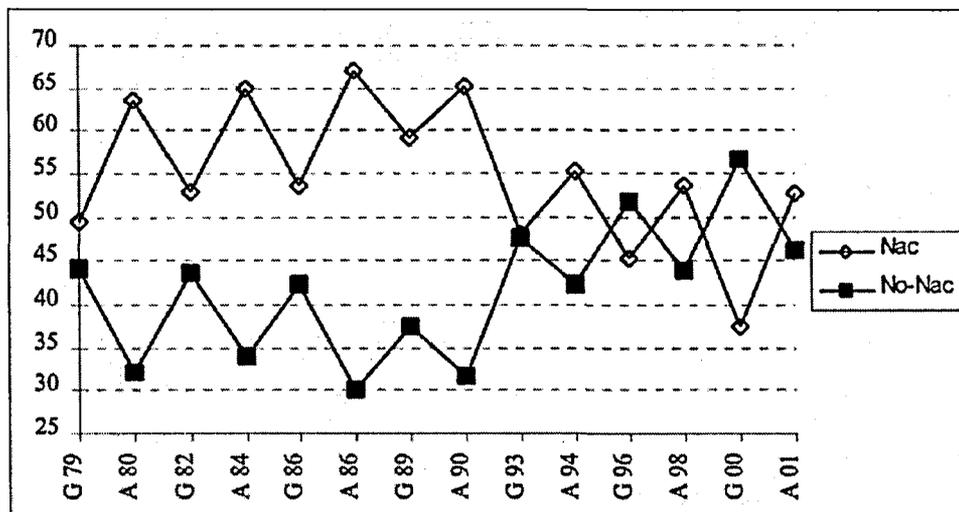
Durante los últimos tiempos, y especialmente en la última legislatura, la política vasca ha ido centrándose de manera cada vez mayor en el enfrentamiento sobre el eje nacional. Así, la separación entre los dos campos del nacionalismo vasco no se manifiesta casi en términos izquierda/derecha sino en términos de radicalidad nacionalista y, sobre todo, de división en relación a la violencia de ETA, que dificulta en gran manera los trasvases, aunque ha existido una pequeña permeabilidad. Por su parte, entre los partidos estatales de centro-izquierda y centro-derecha existe el enfrentamiento básico a nivel estatal: PP-PSOE, que dificulta el tránsito, aunque ha existido. Entre PSOE o IU y EH/HB, la violencia y la independencia sellan las fronteras. Finalmente, en el centro-derecha, la separación entre PP y PNV ha sido siempre muy nítida y se ha exacerbado últimamente sobre el eje nacional, polarizando las relaciones gobierno/oposición. Sólo los cambios de percepción sobre estos ejes, que son siempre lentos, posibilita realineamientos electorales. O cambios en el propio significado de los ejes, como parecían anunciarse en la situación 1998.

De todas maneras, existe un importante sector de electorado que si bien situado en alguno de los cuadrantes se ubica en posiciones centrales en ambos ejes, que puede inclinarse hacia un lado u otro por razones diversas (motivaciones pragmáticas, simpatías personales, círculo de amistades, etc.). Es en este sector donde ha habido una cierta permeabilidad, con un electorado que votaba tradicionalmente hacia el PSOE en las autonómicas, decantándose principalmente hacia el PP en las generales. La abstención era el refugio de otros cuando a la elección no se le atribuía gran importancia, o se hacía difícil votar a un partido en la compleja situación vasca.

Todo ello ha dado lugar a unos espacios electorales muy cristalizados y poco fluidos, con muy escasa permeabilidad. Complementariamente, las entradas y

salidas de la participación, según el tipo de elección u otros factores coyunturales, han sido el principal elemento tras la evolución.<sup>3</sup>

### País Vasco: Evolución Bloques Nacionalistas y No-Nacionalistas (% s/votantes)



Las elecciones de 1993 marcaron la entrada en una nueva fase en la correlación de fuerzas sobre ambos ejes. El equilibrio alternante entre Centro-Izquierda y Centro-Derecha<sup>4</sup> se rompe definitivamente a favor de este último bloque, marcando las elecciones generales de 2000 un nuevo salto a su favor. Por otra parte, sobre el eje Nacional tras un largo período de claro predominio de los nacionalistas se entra en una fase de mayor equilibrio alternante en relación a los partidos no-nacionalistas.<sup>5</sup> Entre 1990 y 1993 se produce un «salto» importante, pasando de una situación de claro predominio del bloque nacionalista, muy amplio en las elecciones autonómicas y menor en las generales, a una situación de mayor equilibrio, en la que el bloque estatal consigue ya superar al bloque nacionalista –y claramente– en las elecciones generales mientras estos últimos continúan siendo mayoritarios en las elecciones autonómicas; su ventaja, sin embargo, se ha ido reduciendo de los 30-35 puntos hasta los escasos 6 en las elecciones de este año.

3. Ver F. Llera: *Los vascos y la política*. Universidad del País Vasco, Bilbao 1994.

4. En el Centro y la Derecha incluyo UCD/CDS, AP/PP, PNV, EA y UA, en el Centro-Izquierda a PSE, IU, EE, HB/EH. Ciertamente EA se autopresenta como de centro-izquierda, pero es imposible diferenciar sus votos de los del PNV).

5. Incluyo a PNV, EA, EE, HB/EH en el bloque nacionalista y a AP/PP, UCD/CDS, PSOE, PCE/IU, a los que añado UA, en el no-nacionalista.

En este marco los principales cambios de comportamiento en las elecciones autonómicas de 2001 en relación a las autonómicas de 1998, son los derivados de la reducción de la abstención y de las pérdidas de EH.

Una de las preguntas que se planteaban con mayor insistencia después de conocerse los resultados era sobre el no cumplimiento de una presunta «ley» según la cual a más participación mejores resultados para los partidos estatales, dando por supuesto que los votantes que se quedaban en casa en las autonómicas eran todos votantes de los partidos estatales. La elevada competitividad y la expectativa política de cambio que existía en la elección son la base de la importante removilización electoral. Sobre esta base el conjunto de nuevos votantes (cuyo saldo neto es de casi 160.000 votos) se concentra en los principales actores PP y PNV-EA (aproximadamente 60.000 votos cada uno) mientras una parte menor (unos 30.000) es para el PSE, que encuentra más dificultades para movilizar electorado cercano.

Por su parte, de los 80.000 votos que pierde EH, la mayoría (unos 60.000) son electores que se incorporaron (o reincorporaron) a EH en 1998 en el marco de la tregua y la vía democrática (provinientes en buena parte de HB en los 80 habiendo pasado buena parte de ellos a la abstención en los 90, o incluso votando ocasionalmente al PNV o EA). En cambio la pérdida de electorado fiel, que no había dejado de apoyar a HB hasta entonces, es menor, unos 20.000 votantes que ahora bien sea decepcionados por el reinicio de la violencia de ETA, o bien ante la posibilidad de un gobierno percibido como antinacionalista, o por ambas cosas a la vez, han dado su apoyo al PNV.

Pero además de estos votos, la coalición PNV-EA recibe otros tantos (alrededor de 70.000) procedentes de no-votantes en 1998. Si bien plural, se trata básicamente de un electorado moderado que ha buscado seguridad en el voto PNV ante la incertidumbre que les crea un gobierno encabezado por un PP radical, así como la propia alianza con el PSE, sin un programa de gobierno y con encajes muy difíciles a todos los niveles en la política vasca y en la estatal.

Esta evolución muestra la consolidación del PNV y el PP —que ha superado al PSE— como polos dominantes en cada bloque. Entre ambos, por otra parte concentran ahora el 65% de los votos en el País Vasco, sólo igualada por la de 1984, antes de la escisión nacionalista y con el PSE en lugar del PP como segunda fuerza.

### El nivel institucional

Los resultados resuelven la incógnita, aunque de manera muy ajustada, y sitúan a PNV-EA con 33 escaños, superando los 32 que suman entre PP y PSOE. Dado que ni EH ni EB-IU van a dar su apoyo al PP, la única opción en condiciones de formar gobierno es pues el PNV.

La variación más importante es el incremento de 6 escaños para la coalición PNV-EA, paralelamente a la pérdida de 7 que experimenta EH. Entre las demás opciones PP y EB-IU ganan 1 escaño cada una mientras el PSE lo pierde.

Como se ha venido poniendo de manifiesto en las sucesivas elecciones el sistema electoral vasco no acaba generando distorsiones significativas de la propor-

cionalidad. Las características de la implantación territorial de los partidos hace que a pesar de la importante desigualdad en el número de electores por escaño entre los tres territorios, el cómputo total de escaños obtenidos por cada opción a nivel de Euskadi presente una proporción muy similar a la de votos obtenidos.

**Parlamento Vasco: Escaños 2001 (1998)**

	2001	1998	Var.2001-98
PNV-EA	33	21+6	(+6)
PP-UA	19	16+2	(+1)
PSE-EE	13	14	(-1)
EH	7	14	(-7)
IU-EB	3	2	(+1)

La concentración de la oferta partidista y el fuerte descenso de EH suponen una reducción de la fragmentación en la cámara vasca aunque EA mantiene su grupo (con 8 diputados), integrándose el único representante de UA en el grupo del PP.

Juan Maria Atutxa es elegido Presidente del Parlamento, y en cuya mesa queda incorporado después de las correspondientes y múltiples votaciones un miembro de cada una de las restantes principales formaciones democráticas: EA, PSE, PP y EB-IU. Por su parte EH, que vuelve al Parlamento después de haberlo abandonado en septiembre de 2000, queda excluida de la Mesa, explicitándose así también su posición más marginal en la cámara.

Posteriormente, Ibarretxe es elegido *lehendakari* en segunda votación, gobernando como mayor minoría. Forma un gobierno de coalición en el que se integran 3 miembros de EA, igual que en la legislatura anterior, después de un primer intento fallido de incorporar también a EB-IU.

La negociación para la incorporación de EB-IU es larga y su entrada en el Ejecutivo no se produce hasta septiembre debida a la falta de acuerdo sobre aspectos de dotación presupuestaria de la consejería de vivienda y asuntos sociales que se le ofrece. Pero también existe discusión interna en EB-IU cuyo Consejo Político aprueba la entrada en el gobierno por un margen no muy amplio (36 a 24). Finalmente J. Madrazo se incorpora como consejero a un acuerdo de gobierno totalmente inédito en España. A nivel político el nuevo gobierno ofrece una imagen más integradora y no exclusivamente nacionalista, mientras para EB-IU, si bien es una operación arriesgada, le aporta proyección política. En la dinámica parlamentaria, y dado el equilibrio existente, supone una mayor cohesión en las votaciones de la Mesa del parlamento, y en el funcionamiento de las comisiones, donde el voto de IU puede decantar muchas votaciones así como asegurar mayor claridad y evitar imagen de precaria mayoría en la votaciones.

Por otra parte, todo parece indicar que se entra en una legislatura de reforzamiento institucional, especialmente en relación a la anterior. En su investidura

Ibarretxe plantea que la cámara sea el único foro para la paz y la normalización política recuperando las instituciones centralidad para el debate y la orientación política. El debate sobre pacificación y normalización que Ibarretxe lleva a la cámara a finales de septiembre, y en el que participaron todos los partidos, es ya una novedad y es en si mismo un primer resultado positivo independientemente de no lograrse después un acuerdo.

Sin embargo la dinámica parlamentaria encalla gravemente a final de año en las sesiones de debate del Presupuesto que el gobierno no consigue sacar adelante frente al mayor número de votos que suman PP, PSE y EH rechazando el Presupuesto. Es un grave quebranto para el gobierno y una indicación de que las cosas no van a ser fáciles. Sin embargo la coincidencia con Batasuna por un lado y el PP por otro frente al PNV genera disensiones en el PSE.

### *Hacia el futuro*

Las elecciones han cumplido sus funciones. Han sido el escenario para la explosión y expresión de tensiones acumuladas. Han distribuido los recursos entre los partidos y han decantado la formación y orientación de las instituciones de gobierno. Además, a modo de sello de garantía por parte de los electores han contado con la mayor participación electoral habida hasta ahora.

#### A)

La coalición de gobierno y la oposición democrática tienen ante si una tarea nada fácil de intentar acabar con la violencia, reconstruir el clima de confianza y unidad entre los demócratas, impulsar el proceso político y social del País Vasco en un marco de paz y libertad. Ibarretxe y PNV-EA (a los que se ha sumado EB-IU) han recibido el encargo de liderar este proceso pero en todo caso deben tener en cuenta las sensibilidades del 40% de los vascos que han dado su apoyo a PP y PSE.

Es tarea fundamental de los gobiernos conseguir que los ciudadanos se sientan protegidos y las instituciones puedan funcionar y ser provistas con libertad. No sucede hoy en muchos municipios del País Vasco. Las elecciones municipales de 2003 son un escenario a la vuelta de la esquina. Debe ser tarea prioritaria de los gobiernos de Euskadi y de España, de los partidos democráticos y del esfuerzo mancomunado de los ciudadanos, buscando los puntos de encuentro y no los de separación, que todos los que lo deseen puedan concurrir y presentarse con quién deseen en plena libertad.

En esta dirección lo más urgente es rebajar tensión y empezar a estudiar como tender puentes de diálogo entre todos los sectores democráticos. El *lehendakari* y su gobierno tienen en este tema el referente principal de su credibilidad. Pero también de los demás partidos democráticos y del Gobierno central se debe esperar la misma dosis de responsabilidad. Desgraciadamente ya hay quien está dispuesto a continuar dinamitando la paz.

En general, las primera reacciones de los líderes de todos los partidos democráticos después de las elecciones fueron de gran prudencia. Sin embargo deben

interpretarse conjuntamente con los importantes problemas surgidos en el proceso de no aprobación de los presupuestos, así como de las dificultades surgidas en la negociación para la renovación del Concierto que se han manifestado a finales del año. Ambos aspectos configuran una imagen más real de la difícil y contradictoria situación.

B)

Los resultados de las elecciones, por otro lado, han dejado planteados algunos temas importantes de cuya dinámica y resolución depende en buena parte la evolución sobre los grandes temas anteriormente citados.

Los resultados han consolidado la figura de Ibarretxe en la sociedad, en las instituciones y también en el partido y se plantea como prioridad la lucha contra ETA y el aislamiento de EH. A pesar de su fracaso, el intento de Lizarra como vía para la paz refuerza la posición de Ibarretxe y de PNV-EA, especialmente en el mundo nacionalista: la ruptura de la tregua por ETA y la involución de EH eliminan otras posibilidades. Pero de todas maneras deberá hacer frente a las tensiones, ahora algo aletargadas, que inevitablemente aparecerán entre las famosas «dos almas» del PNV, la pragmática y la ideológica. En este marco, y en perspectiva de futuro, la dualidad de liderazgo en el partido y en las instituciones es un potencial de tensión de cara a la no lejana retirada de una figura como Arzallus.

Por otra parte, Ibarretxe y el PNV dependen también de la evolución de EA. Todo parece indicar que el proceso de convergencia entre ambas formaciones avanza firmemente, aunque las heridas de la escisión fueron muy fuertes y en algunos lugares parecen casi incurables. EA se ha manifestado más decididamente soberanista que el PNV. El tema de la autodeterminación puede traer tensiones y conflictos en el interior del nacionalismo democrático que pueden afectar la vida interna del PNV así como las relaciones con EA, y no principalmente en relación a cuando y en cómo se plantea el o los referéndum. En el nacionalismo vasco (como en otros) deberá abordar una reflexión y un debate que actualice formulaciones estratégicas y precise objetivos políticos a medio plazo. Ciertamente la existencia de violencia no es un marco idóneo para esta reflexión, pero no se puede continuar posponiendo mucho tiempo. Temas pendientes en estos momentos como traspasos de competencias, renegociación del Concierto, participación en la UE, se entroncan en el modelo estatutario pero están afectados también por los planteamientos de futuro.

El PSE ha entrado en una fase de reflexión y de cierto cambio. Se ha expresado gran descontento desde diversos sectores del partido, en el País Vasco y en el PSOE, por haber ido demasiado lejos en la confrontación con el PNV y a remolque del PP, así como por la pérdida de centralidad de los socialistas en la política vasca. La aparición pública de dos sectores expresa estas diferencias que el Congreso extraordinario, preparado bajo la dirección de una Comisión Gestora presidida por Ramón Jáuregui, debe intentar solucionar junto a la elección de un nuevo Secretario General.

El PP deberá recomponer su estrategia. Su esperanza de acceder al gobierno con el apoyo del PSE parece ahora alejarse casi definitivamente. De todas mane-

ras el PP vasco sale reforzado de esta campaña, habiendo obtenido sus mejores resultados en el País Vasco con su política de confrontación (generales 2000 y autonómicas 2001). Igualmente debe recoger buenos réditos en la política española derivados de su estrategia y liderazgo en relación a la política antiterrorista y frente al nacionalismo vasco. Pero parece haber llegado a su techo electoral en el País Vasco por la vía de la radicalización. Sobre la base actual sus expectativas de crecimiento electoral pasan ahora por dirigirse a la moderación. Además, la eficacia en la lucha contra el terrorismo requiere una gran colaboración entre los demócratas. No parece que pueda reportarle ningún beneficio mantener una estrategia de enfrentamiento radical

EB-IU ha realizado una apuesta arriesgada. Desde el gobierno tiene la oportunidad de poder presentarse como opción útil y consolidar su espacio en el País Vasco. Pero también corre serios peligros de fracaso debido a su minoría absoluta como partido de izquierdas en un gobierno donde los otros socios se definen en clave nacional y con fuertes amarres en sectores conservadores de la sociedad vasca. Debe tenerse en cuenta que EB es la organización de IU más atípica por su procedencia, en la que menos pesa el antiguo sector comunista tradicionalmente reducido en el País Vasco. Es sobre estos sectores de la nueva izquierda (unos provenientes de movimientos cristianos de base, otros de Euzkadiko Ezkerra, ecologistas, etc.) donde toma apoyo el liderazgo de Madrazo, que se ha reforzado con los resultados electorales. También se ha reforzado en el interior de IU a nivel estatal donde ya gozaba de una buena posición al formar parte de los apoyos del actual secretario general, Gaspar Llamazares. Todo ello le da en principio un cierto margen de maniobra.

Finalmente también en el nacionalismo radical se observan movimientos. Después de un proceso de progresivo distanciamiento, sectores del nacionalismo independentista radical disconformes con el apoyo a la violencia y partidarios de la vía institucional que se habían ido configurando como corriente Aralar en el interior de EH, han formalizado su configuración como partido después de la debacle electoral de EH de cuya estrategia se habían desmarcado. Dirigentes históricos como Patxi Zabaleta, Iñaki Aldecoa, Julen Madariaga, y otros encabezan esta nueva opción. No será fácil hacerse con un espacio político-electoral entre PNV-EA y Batasuna (EH). Pero es una apuesta abierta.

Finalmente debe considerarse que además del claro pronunciamiento de los vascos por la democracia en estas elecciones, los atentados del 11 de septiembre en EEUU empeoran el escenario para la actividad de ETA, tanto por lo que se refiere a la mayor negativización de la imagen de los actos terroristas como por el incremento de las medidas antiterroristas a nivel internacional.

**PAÍS VASCO**  
*Elecciones Autonómicas de 2001*

<i>Resultados Globales</i>			
	Votos	% s/Votantes	Escaños
Electores	1.813.356		
Participación	1.431.996	79,0	
PNV-EA	604.222	42,2	33
PP-UA	326.933	22,8	19
PSE-EE	253.195	17,7	17
EH	143.139	10,0	10
IU-EB	78.862	5,5	3
Otros	7.918	0,6	
Nulos	6.219	0,4	
Blancos	11.508	0,8	

<i>Resultados por Provincia</i>			
	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya
Electores	245.803	585.750	981.803
Votantes	194.300	460.888	776.808
% Participación	79,0	78,7	79,1
	% s/Votantes		
PNV-EA	33,4	44,1	43,2
PP-UA	32,3	18,0	23,3
PSE-EE	20,3	16,1	18,0
EH	6,1	15,1	8,0
IU-EB	5,9	5,2	5,6

<i>Escaños por Provincia</i>			
	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya
PNV-EA	9	12	12
PP-UA	9	4	6
PSE-EE	5	4	4
EH	1	4	2
IU-EB	1	1	1

Fuente: Gobierno vasco (Departamento de Interior)

## LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS GALLEGAS DE 2001

*Francesc Pallarés*

Mucho se había especulado sobre la posibilidad de que Fraga decidiera adelantar el calendario electoral. Sin embargo no fue así, la legislatura agotó su término y las sextas elecciones autonómicas en Galicia se celebraron el domingo 21 de octubre de 2001.

### El marco político

La mayoría absoluta del PP en 1997, la buena percepción de la figura de Fraga y de la obra de gobierno en la Xunta, la amplia victoria conseguida por el PP en las generales de 2000, la inexistencia de un proyecto y un acuerdo de alternativa entre BNG y PSdeG, enmarcaban una elección con resultado anunciado, falta no ya sólo de sorpresas sino incluso de cambios.

A pesar de los pronósticos iniciales no había sido la legislatura de la transición al «posfraguismo», aunque este tema ha estado latente durante todo el período. Institucionalmente, ha sido un período sin gran actividad legislativa, con escaso impulso a la misma desde un gobierno con mayoría absoluta, con repetidas críticas de la oposición a la escasa centralidad del Parlamento en el estilo de gobierno de Fraga.<sup>1</sup>

Durante la legislatura la construcción y mejora de las infraestructuras de comunicación ha sido uno de los temas que han centrado la acción de la Xunta y la actividad institucional, existiendo en general una amplia base de consenso entre las tres principales opciones. Más conflicto ha existido alrededor de las políticas medioambientales con consenso sobre unos aspectos (reserva forestal) y polémica en otros, especialmente en el tema de la eliminación de los residuos sólidos, aunque finalmente se llegara a un acuerdo entre la Xunta y los Ayuntamientos. Sin embargo fue la crisis de las vacas locas, por sus amplias repercusiones económicas y sociales el mayor problema al que se ha enfrentado Galicia durante esta legislatura, y que puso a prueba los mecanismos institucionales y la capacidad de actuación de la Xunta y de su Presidente, que en general salieron airosos de la situación.

Las elecciones municipales de 1999 habían significado para el PP una cierta pérdida de representación institucional pasando de gobernar en 5 de los 7 gran-

---

1. Para una evolución año a año de los aspectos más significativos, ver las crónicas de Roberto Blanco sobre Galicia en los correspondientes *Informe Comunidades Autónomas* de 1998, 1999 y 2000.

des municipios a hacerlo sólo en Orense. En cambio parecen marcar una ligera inflexión al alza para el PSG que consigue mantenerse como segunda fuerza municipal por encima del BNG. En coalición o en solitario, BNG y PSG habían sido los beneficiados del ligero retroceso del PP (el BNG asume la alcaldía a partir de la coalición en El Ferrol, Vigo y Pontevedra; mientras Santiago y Lugo, además de A Coruña, tienen alcalde del PSdeG). De esta experiencia de acuerdos parecía desprenderse una pauta de colaboración con posible proyección hacia la esfera autonómica. Sin embargo en Vigo y Pontevedra se vio enseguida que el consenso para gobernar era muy difícil.

### *Partidos, candidaturas y campaña*

El PP gallego tenía dificultades para la renovación de la antigua estructura del partido y hacerla más acorde con la nueva realidad electoral y el proyecto centrista, con el objetivo de integrar en la estructura del partido a profesionales, jóvenes y núcleos urbanos. Estos sectores de base más urbana eran pretendidamente los puntos de apoyo de Romay frente a la base más tradicional, rural y *galeguista* de Cuiña., personificando las dos tendencias que se habían ido perfilando cara al posfraguismo. Estos problemas se habían ido salvando electoralmente e internamente sobre el liderazgo y la figura de Fraga. El Congreso del PP gallego en 1999 no fue de gran renovación aunque comportó algunos relevos, ni despejó dudas sobre la sucesión de Fraga, que ha continuado sin designar vicepresidente en sus gobiernos. Se llegaba a él en el marco de la pugna entre Romay y Cuiña que se zanjó con la renuncia de ambos a sus cargos en el partido mediante intervención de Fraga. La secretaría general recayó en Xesús Palmou, no vinculado especialmente a ninguna familia del partido.

Fraga vuelve a ser candidato indiscutido en el partido, además de tener un amplio reconocimiento en la opinión pública. En la elaboración de las listas Fraga ha cuidado de tener sólo la intervención indispensable, con las necesarias concesiones a los líderes provinciales y en consenso con la dirección central. En conjunto las listas de candidatos reflejan una renovación importante, quedando fuera de las listas la mitad de los 42 diputados elegidos en 1997. Pero no aportan datos en clave sucesoria, excepto por lo que se refiere a que, en una hipotética situación de obligada sustitución de Fraga durante la legislatura, dejaría sin posibilidades de ser investido Presidente de la Xunta a los que no fueran parlamentarios. Sólo 3 consejeros figuran en las listas para la reelección: Pita (Presidencia), Cuiña (Ordenación Territorial), y Manuela López Besteiro (Consejera de Familia). Pita sustituye a Fraga cuando está de viaje pero no se le considera un posible sucesor. Cuiña encabeza la lista Pontevedra y cuenta con el apoyo de los barones rurales, Cacharro y Baltar, aunque se ha visto afectado por el asunto de subcontratación para trabajos del gobierno gallego de empresas de las que es accionista. También Xesús Palmou, Secretario General, estaría en posición; va el 4 por Pontevedra y aunque no quiere relevancia, al menos por el momento, goza de relativamente buena imagen dentro y fuera y del PP.

La campaña del PP gira alrededor de Fraga y se centra en capitalizar su gestión de gobierno y el desarrollo de Galicia en los ya 12 años de su presidencia.

Inauguraciones de infraestructuras acompañando el balance de los años de gobierno pueblan el período preelectoral, y centran las actividades y el discurso de Fraga con buena repercusión en los medios de comunicación. En el contexto gallego, la pastoral de los obispos durante la campaña orientando el voto hacia los partidos contrarios al aborto, es una intervención adicional a favor del PP.

El BNG ha continuado su proceso de consolidación y moderación del discurso y de la imagen, en los que se ha acompañado de sus contactos con CIU y PNV en la Declaración de Barcelona. Había experimentado un importante salto en votos en las elecciones generales de 2000 pero sin conseguir suficientes escaños para formar Grupo Parlamentario propio en el Congreso, y no ha podido disponer así de una importante plataforma de intervención política, aunque ha impugnado ante el Tribunal Constitucional la decisión de la Mesa del Congreso que le impide constituirse como grupo mediante la incorporación inicial de diputados de otros partidos. A nivel interno, el Congreso de su principal organización, la UPG, termina con escasa renovación y el mantenimiento de todos los líderes históricos. Por su parte la IX Asamblea del BNG concluye con una mejora de posiciones de los sectores de la UPG que además pocos meses antes había tomado igualmente las riendas de la CIG el sindicato *galeguista* que dirigía hasta entonces una persona del entorno de Beiras. En este marco, la estrategia de la moderación que ha seguido el BNG para abrirse a nuevos sectores experimenta problemas, que se amplifican a raíz de los efectos derivados de la conflictiva situación en el País Vasco y la fuerte campaña antinacionalista realizada cara al conjunto de España por el PP y, en menor grado, por el PSOE, que en Galicia se traducen en críticas de ambos partidos al BNG.

Con la candidatura de Beiras por cuarta vez, la campaña del BNG se va centrando progresivamente, desde unos planteamientos generales iniciales, en la exposición de un programa de gobierno, un proyecto socialdemócrata en el marco de la Constitución y el Estatuto. Paralelamente Beiras adopta un tono «presidencial» para un gobierno que entiende debería ser de coalición con los socialistas

Después de la frustrada coalición con EU en 1997 y la candidatura de Abel Caballero, el PSdeG había experimentado un fuerte retroceso en las generales del 2000. Esta situación parece disparar definitivamente las alarmas y el PSdeG empieza una fase de recuperación. En el 35 Congreso del PSOE Emilio Pérez Touriño (Sec. Gral. del PSdeG) y José Blanco (líder en Lugo) en la ejecutiva del PSOE, como vocal y como Secretario de Organización, respectivamente, y posteriormente el 9 Congreso del PSdeG reelige a Pérez Touriño como Secretario General sin oposición. La calma sólo se ha visto alterada por la oposición del sector vinculado a Vázquez oponiéndose a los pactos con el BNG. Esta nueva situación se plasma también en las encuestas, que apuntaban una cierta recuperación

En este marco Pérez Touriño es el nuevo candidato socialista frente a Fraga y a Beiras, adoptando un lema identitario «A nosa Galicia», con propuestas llamativas como la implantación progresiva de la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria, e insistiendo repetidamente en los temas de la avanzada edad de Fraga y la identificación del voto a Fraga con el voto a un Cuiña implicado en escándalos. Intenta también dejar atrás la imagen de conflicto interno y de ofrecer imagen de unidad, especialmente con mitin conjunto de Pérez Touri-

ño y el alcalde de A Coruña Vázquez declarando solemnemente su total apoyo a Pérez Touriño. La nueva imagen y el nuevo candidato reciben un fuerte apoyo de la dirección central del PSOE con la participación de Rodríguez Zapatero, Felipe González, Alfonso Guerra, los presidentes autonómicos Antich y Marcelino Iglesias, etc...

En general, la campaña ha sido sosa, con mayor desinterés en relación a todos los partidos que la campaña anterior. En realidad, sobre la base de las diferentes encuestas, la segunda posición era lo único que podía estar en juego. En realidad el tema de una posible alianza de socialistas y BNG, las puyas entre ellos sobre las posibilidades de pacto y a quién le correspondería la presidencia configuraban un escenario de tanteo cara al futuro más que posibilidad próxima. Ambos tenían claro que estas elecciones no se movían del escenario de la mayoría absoluta y ninguno quiso asumir los costes electorales e internos de un planteamiento más a fondo.

No debe olvidarse, finalmente, que la campaña se desarrolla en pleno impacto de los atentados terroristas en EEUU y del inicio de la guerra en Afganistán. Las referencias a estos sucesos son pues frecuentes durante la campaña. Sin que pueda hablarse de influencia electoral directa acontecimientos de tanta relevancia política y mediática contribuyen sin duda a definir el contexto de decisión del voto. En este marco el radicalismo de algunos sectores votantes del BNG permitía ciertas conexiones más o menos implícitas desfavorables para esta opción, pero que contribuyeron más a caldear la dialéctica de la campaña que a decantar algún voto.

### *El tema del censo de residentes en el extranjero*

La polémica sobre del Censo de residentes ausentes (CERA) ha tenido importante protagonismo. Un primer aspecto a considerar es su importancia cuantitativa en Galicia. En 2001 este censo, cuyo voto se escruta separadamente, constaba de 296.000 personas con derecho a voto, 3 veces más que en 1993, indicando un gran esfuerzo en los últimos tiempos para poder en movilizar el voto de estos electores. El crecimiento más espectacular se produce entre 1996 y 1997 cuando se pasa de 149.424 a 232.067. En el año 2001 estos electores representan algo más del 10% del Censo total en Galicia, en comparación al 2% a nivel de España.

Un segundo aspecto es que la actualización de este censo presenta dificultades importantes que generan problemas graves, como la presencia en él durante un buen tiempo de personas ya fallecidas. Las 4 proposiciones no de ley de la oposición para que el Gobierno «limpiara» el CERA fueron rechazadas en el Congreso.

Finalmente, un tercer aspecto es que el voto por correo desde el extranjero no tiene la garantía de identificación que se exige en la Administración de Correos en España, por lo tanto cualquiera puede votar con la documentación enviada al domicilio de alguien pues todos los inscritos en el censo reciben la documentación-papeletas para votar. El mayor riesgo de manipulación para influir en el resultado reside en los envíos colectivos.

## Los resultados electorales

### *Aspectos generales*

El PP con Fraga a la cabeza renuevan su victoria en términos muy parecidos a los de anteriores elecciones autonómicas. Con el 51,3% de los votos alcanza también la mayoría absoluta de escaños. Muy por detrás se mantienen BNG (22,4) y PSdeG (21,7) que aparecen ahora muy igualados. La participación se sitúa en el 60,5%, con un ligero descenso respecto de las anteriores autonómicas. Los resultados, pues, no depararon sorpresas, coincidiendo con lo que venían prediciendo las encuestas.

	2001	Dif. 1997	Escaños
Participación	60,1	- 2,5	
	% s/Votantes		
PP	51,3	- 0,6	41 (-1)
BNG	22,4	- 2,3	17 (-1)
PSG/EU	21,7	+ 2,3	17 (+2)
IU	0,7	- 0,2	

Fuente: Xunta de Galicia. Resultados definitivos

### *La participación*

Con el 39.9% de abstención,<sup>2</sup> continua el ligero repunte abstencionista en Galicia que se inició en 1997 después de un largo período de descenso. ¿Influencia de las dificultades de mantenimiento actualizado del censo de residentes ausentes? Posiblemente influya en ello. Debe tenerse en cuenta que el CERA representa en Galicia el 10% del censo y que se trata de un colectivo con muy baja tasa de participación (20% en las autonómicas gallegas de 1997). La práctica «congelación» del modelo surgido de las elecciones de 1993 (pivotando sobre el liderazgo de Fraga y la debilidad del PSdeG) y la escasa expectativa de cambio en la elección constituye sin duda otro factor a tener en cuenta en la inflexión al alza de la abstención.

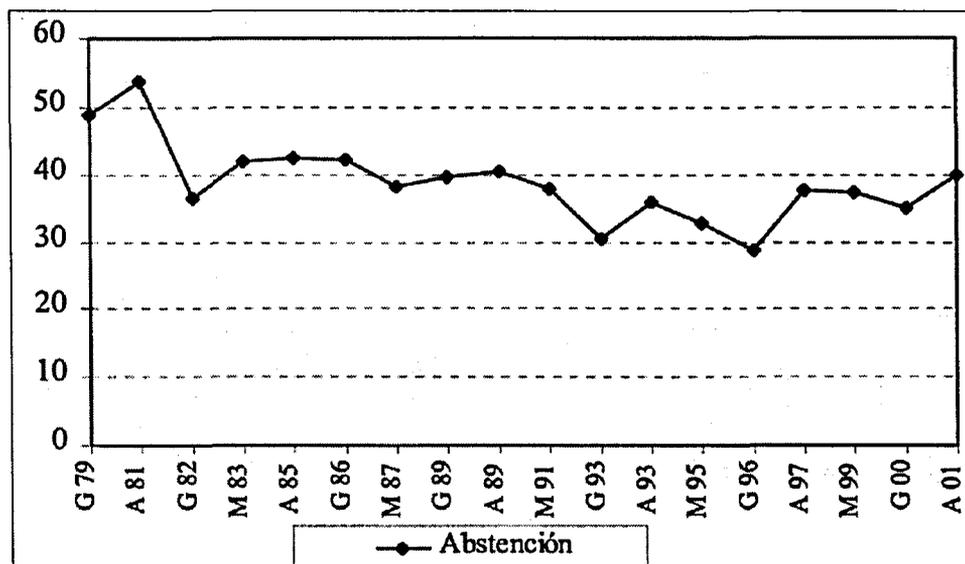
A Coruña (40%), como viene sucediendo desde las autonómicas de 1993, es la provincia más abstencionista mientras Lugo (35,5% de abstención) es claramente la más participativa. Es la misma pauta que se viene observando desde

2. Como ya sucediera en elecciones anteriores, las cifras de participación/abstención publicadas en la mayoría de medios de comunicación no son las correctas al no tener en cuenta los datos del Censo de Residentes Ausentes, que en el caso de Galicia es importante cuantitativamente. Ello llevó a algunas confusiones.

entonces en todas las elecciones si bien en las generales las diferencias son algo menores y en las municipales algo mayores. El incremento de la movilización electoral en Ourense desde 1993 es el aspecto más diferencial en la evolución de las circunscripciones, abandonando desde entonces Ourense su condición de provincia más abstencionista a favor de A Coruña, pero con valores cercanos a los de ésta así como a los de Pontevedra. Con respecto a 1997, en las elecciones de 2001 se amplían ligeramente las diferencias manteniéndose Lugo prácticamente al mismo nivel de entonces a diferencia del aumento de 2-3 puntos en la abstención que se registra en las demás provincias.

A nivel de municipios, el incremento de la abstención se ha basado sobre todo en las ciudades, que expresan los movimientos de coyuntura con oscilaciones más marcadas que los medianos y pequeños municipios.

Galicia: Abstención 1979-2001



### La orientación del voto

Con casi 800.000 votos (el 51,3% de los emitidos) el PP se mantiene estable en su condición de partido hegemónico en el sistema de partidos gallego. Debe destacarse sin embargo que por primera vez desde 1982 el PP obtiene peores resultados en las autonómicas que en las generales anteriormente inmediatas. Las generales de 2000 marcan así el porcentaje más alto alcanzado por el PP que parece por tanto haber llegado a un «techo» electoral. Su implantación es importante en los diferentes sectores sociales y zonas territoriales, destacando sin embargo su mejor implantación entre los electores en los tramos superiores de edad, especialmente en los pequeños municipios rurales.

El BNG con casi 350.000 votos (22,4%) se mantiene como segunda fuerza retrocediendo ligeramente en relación a 1997 si bien mejora notablemente sus resultados de las generales 2000. Se mantiene como la opción que recoge un mayor porcentaje de voto entre los jóvenes.

Por su parte el PSdeG parece haber superado el bajón de 1997 y con 335.000 votos (21,7%) prácticamente alcanza al BNG, aunque retrocede 2 puntos respecto a las generales.

Debe señalarse finalmente que no hay presencia significativa de otros partidos, reduciéndose el escenario político gallego a las tres opciones citadas.

### *Perspectiva territorial*

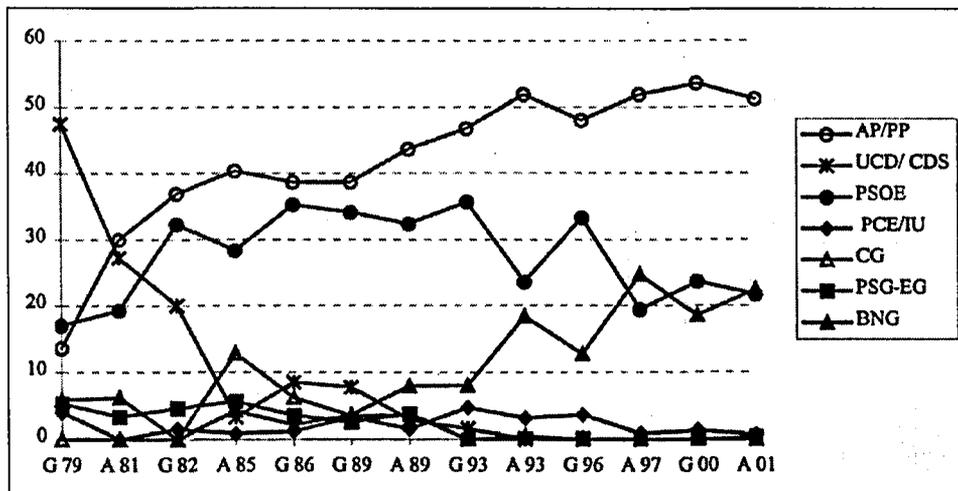
Esta estructura del sistema de partidos y de la correlación de fuerzas a nivel general se basa en una estructura prácticamente idéntica en las cuatro provincias, con escasas diferencias. El PP presenta sus mejores resultados y su mayor ventaja respecto a BNG y PSdeG en Ourense y Lugo, obteniendo en el feudo de Baltar (Presidente de la Diputación es superior. Por otra parte el equilibrio entre BNG y PSOE se expresa en las 4 provincias, manteniéndose a favor del BNG, aunque ahora sólo ligeramente, en Ourense, Coruña y Pontevedra, mientras en Lugo los socialistas consiguen recuperar la segunda plaza que perdieron en 1997.

También en las principales ciudades el PP obtiene una clara ventaja, superando en todas ellas el 43% de los votos, con la excepción de A Coruña donde queda ligeramente por debajo del 40% aunque con clara ventaja sobre el segundo, el PSdeG (29%). El PP se mantiene muy estable en la mayoría de las 7 ciudades y demás municipios más poblados, experimentando un claro retroceso en A Coruña y Santiago, y mejora algunas décimas en El Ferrol, Vigo y Lugo, sin embargo sólo consigue superar la suma de BNG y PSdeG en las ciudades de Santiago y Lugo. En el BNG, si bien la pauta de retroceso es general, es más pronunciada en Santiago (con alcalde socialista), Pontevedra y Vigo; detentar la alcaldía en estas dos últimas ciudades no le ha servido para consolidar su implantación electoral. Por su parte el PSdeG avanza en todas ellas pero es especialmente importante su recuperación en Santiago, Lugo y Pontevedra (ciudad de Pérez Touriño). Así la homogénea estructura de 1997, con el BNG como segunda fuerza en todas las capitales y municipios importantes de Galicia, se ha diversificado. El PSdeG ha recuperado la segunda posición en tres de las cuatro capitales –excepto en Ourense– así como en algunas de las ciudades y pueblos con mayor número de habitantes, si bien el BNG continúa siendo la segunda fuerza en mayor número de ellas.

### *El nivel institucional*

Dada la estabilidad de los apoyos electorales no hay tampoco cambios importantes en la representación. Los resultados permiten al PP de Fraga renovar la mayoría absoluta a pesar de retroceder 1 escaño. Por su parte, los socialistas ganan dos escaños y consiguen equilibrar a 17 escaños la representación del BNG que pierde 1 en relación a las anteriores autonómicas.

## GALICIA: Evolución electoral 1979-2000



El escrutinio del voto emigrante, con la tradicional amplia mayoría a favor del PP y flojo resultado del BNG, no alteró la distribución de escaños, a diferencia de 1997 cuando el PP consiguió un escaño más en detrimento del BNG. Ahora al PP le faltaron 712 votos para conseguir un escaño más en Ourense, pero el afectado habría sido el PSdeG. La no influencia en la distribución de escaños desactivó la, en caso contrario, segura fuente de reclamaciones y conflictos ante las evidentes irregularidades en este censo.

### Las elecciones y el proceso político gallego

Ha sido la cuarta mayoría absoluta de Fraga, que supera definitivamente a Pujol, y quedando sólo por debajo de las 5 de Bono en el ranking de victorias por mayoría absoluta. Pero la retirada de Fraga —que se ha comprometido a acabar la legislatura— pende una vez más sobre el proceso político gallego.

Los escenarios de futuro pueden ser múltiples. Ciertamente el PP gallego es más que Fraga, ha podido tejer una amplia red de apoyos durante estos años y ha conseguido una gran capilaridad social (con importante participación de redes clientelares en algunos casos). Sin embargo dada la importancia del liderazgo en los alineamientos electorales en España, y en especial el de Fraga en Galicia, el escenario menos verosímil tras la retirada de Fraga es el mantenimiento del modelo actual. Si el proceso de la sucesión fuera traumático y el PP se resquebrajara podría crearse el espacio para el resurgimiento de una opción galleguista de centro importante. En el contexto gallego, un escenario a cuatro sería complejo y con diversas posibilidades de dinámica de alianzas y de conflicto.

Pero es más verosímil un descenso electoral del PP, perdiendo la mayoría absoluta, con la consiguiente apertura de situaciones de pactos y de mayor incer-

tidumbre en la formación de alianzas, en la que cobraría relevancia una posible alianza entre BNG y PSG, pero que no es la única. La dinámica política de esta legislatura va a venir influida también sin duda por el horizonte de este escenario.

En esta perspectiva el PP ha ido avanzando tímidamente en la preparación del escenario de futuro y parece que de momento Fraga es capaz de gobernar el proceso político de su sucesión. En Pontevedra los resultados mantienen firme el papel de Cuiña en la sucesión, que cuenta en principio con el apoyo de Baltar, Presidente de la Diputación en Ourense, que consigue el único incremento del PP a nivel provincial mientras la «transición familiar» en el partido, de Baltar padre a Baltar hijo, así como la incorporación de una nueva cabeza de lista —que ha recibido una muy buena acogida electoral— parecen funcionar. En Lugo, en cambio, la sucesión en el antiguo territorio de Cacharro parece tener más problemas.

En el lado socialista, y a diferencia de lo sucedido en las autonómicas del País Vasco, los resultados en Galicia afianzan el liderazgo del candidato a Presidente y secretario general del partido en la CA, Perez Touriño. Después de los descabros de 1993 y 1997, haber frenado la caída e incluso avanzar dos puntos se acoge con gran satisfacción en el partido, a nivel de Galicia y de España, interpretándose en clave de recuperación y relanzamiento. A pesar de continuar siendo la tercera fuerza de Galicia los resultados fueron celebrados como una victoria por los socialistas. La figura de Vazquez continua siendo clave en el PSdeG, pues al tiempo que aporta la alcaldía de A Coruña aleja a sectores de izquierda.

¿Ha llegado el BNG a su techo electoral?. Ha crecido electoralmente a medida que ha moderado su discurso político permitiéndole integrar nuevo electorado. Sin embargo el peso de los sectores mas nacionalistas tiene un papel fundamental en la organización y el impulso al BNG con lo que el camino hacia la moderación tiene claros límites. Por otra parte, a pesar de haber situado al BNG como segunda fuerza de Galicia la figura de Beiras, candidato frente a Fraga en las cuatro ocasiones en que éste ha obtenido la mayoría absoluta, ha sufrido un cierto desgaste. Y en todo caso los datos de encuesta indican que a Beiras le cuesta mejorar su imagen entre el electorado no nacionalista, encontrando incluso rechazo importante en algunos sectores. El BNG tiene pues ante si un importante debate, con diversas aristas. De su resolución dependerá también la disposición de los actores y las dinámicas posibles en el escenario posfraga.

Por su parte, a nivel general los resultados son bien recibidos por las dos fuerzas mayoritarias, especialmente después de que los resultados en las elecciones autonómicas en el País Vasco no respondieran a sus expectativas. PP y PSOE intentan traducir los resultados en Galicia al proceso político estatal. Los populares por la renovación de una mayoría absoluta, interpretándolo en clave de refuerzo del apoyo popular a su proyecto a nivel español. Los socialistas lo interpretan como prueba de que empieza a ganar posiciones su proyecto de alternativa a nivel general.

**GALICIA**  
*Resultados elecciones autonómicas 2001*

<i>Galicia: Resultados globales</i>			
Electores	2.568.375		
Votantes	1.544.687		
% Particip.		60,1	
	Votos	% s/Votantes	Escaños
PP	791.885	51,3	41
BNG	346.423	22,4	17
PSG	334.819	21,7	17
EU-IU	10.431	0,7	
Div PANE	8.177	0,5	
DPG	6.938	0,4	
Otros	9.264	0,6	
Nulos	10.762	0,7	
Blancos	25.988	1,7	

<i>Resultados por provincias</i>				
	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Electores	1.039.916	345.722	350.931	831.806
Votantes	614.019	223.050	212.292	495.326
% Particip.	59,0	64,5	60,5	59,5
	% s/Votantes			
PP	48,3	55,6	57,0	50,5
BNG	23,9	19,4	20,2	22,9
PSOE	22,7	21,4	19,2	21,5

<i>Escaños por provincia</i>				
	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
PP	12	9	8	12
BNG	6	3	3	6
PSOE	6	3	3	4
	24	15	14	22

Fuente: Xunta de Galicia. Resultados definitivos



## VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*José Antonio Montilla Martos*

### Consideraciones generales

Las Ciudades Autónomas han logrado durante este año una situación política e institucional estable que parece asegurada para los venideros, precisamente tras el periodo más convulso de su historia reciente. Sin embargo, ha terminado siendo un año complicado y conflictivo a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, que tuvieron una repercusión notable en territorios en los que conviven distintas comunidades culturales y religiosas.

En el año 2000 se advertía un notorio declive del fenómeno GIL; en el 2001 ha desaparecido completamente este grupo político una vez que ha perdido el poder. En Ceuta, todos sus diputados locales han pasado al Grupo Mixto y la organización política se ha disuelto. La mitad de sus miembros se incorporaron al Gobierno y los restantes constituyen la oposición desde un nuevo partido político independiente. En Melilla, sólo dos diputados, uno en la práctica, mantienen su actividad política bajo las siglas del GIL, los restantes apoyan al Gobierno desde el grupo mixto e incluso ocupan cargos institucionales.

Existen en ambas ciudades gobiernos de concentración presididos por un miembro del Partido Popular en Ceuta y de un grupo localista (Unión del Pueblo Melillense), que concurrió junto al PP en las elecciones generales, en Melilla. El PSOE participa en el gobierno de ambas ciudades y, en Ceuta, también se ha incorporado al ejecutivo el grupo político que representa a la comunidad musulmana.

El abandono del poder por parte del GIL y el ascenso del Partido Popular han conllevado de inmediato una notoria mejoría de las relaciones con el Estado. Así, las Ciudades Autónomas han recibido la visita de numerosos ministros que han anunciado importantes inversiones para lograr el desarrollo socio-económico de estos territorios, sin duda los más deprimidos de todo el Estado, especialmente Melilla. También han aumentado los convenios de colaboración suscritos con el Estado, especialmente en materia de bienestar social, por ser éste el ámbito en el que las Ciudades Autónomas tienen más competencias y por la especial problemática social en materia de inmigración y menores.

Se han afianzado también durante este año, de forma significativa, las relaciones entre las dos Ciudades Autónomas, hasta ahora apenas formalizadas, con la celebración de Jornadas Institucionales, una en cada ciudad. La coincidencia política de ambos Presidentes ha facilitado los encuentros. En estas reuniones se han creado seis comisiones bilaterales de trabajo: régimen económico y fiscal, infraestructura y comunicaciones, desarrollo autonómico, vivienda, servicios sociales, fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea y órganos de la Asamblea. La finalidad es ofrecer respuestas conjuntas a los problemas comu-

nes y lograr en estos ámbitos una posición única para trasladarla al gobierno central. En las segundas Jornadas se lograron los acuerdos concretos de abrir los concursos públicos a los funcionarios de ambas ciudades o la creación de una Comisión de oferta universitaria para evitar que los jóvenes vayan a estudiar a la Península.

En la legislación del Estado hallamos referencias importantes a las Ciudades Autónomas en la tendencia de integrar progresivamente a Ceuta y Melilla en la dinámica del Estado autonómico, advertida desde 1995 con el significativo parón del tiempo en el que el GIL ha formado parte de los respectivos gobiernos. En primer lugar, la LO 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LO 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas establece la inclusión en el Fondo de Compensación Territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla, dando cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001. La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial concreta las características de esta incorporación. Hasta este momento, la legislación estatal preveía la realización de inversiones por el Estado en Ceuta y Melilla por un importe igual, como mínimo, al 0,75 por ciento del total del Fondo para cada una de ellas, aunque el importe de estas inversiones no era objeto de cómputo en el Fondo de Compensación Interterritorial. Ahora se da entrada a las Ciudades Autónomas en el Fondo teniendo en cuenta las características particulares de su situación geográfica. Esta integración no ha supuesto merma alguna de los recursos de los Fondos con destino a las Comunidades Autónomas, dado que éstos se han incrementado en la cuantía que corresponde a Ceuta y Melilla, fijado en un porcentaje sobre el importe asignado a cada Fondo para las Comunidades. De esta forma, la cuantía destinada a Ceuta y Melilla variará en la misma proporción que lo haga la que corresponda a los Fondos de las Comunidades Autónomas. En concreto, se asigna el 0,75% de la dotación anual del Fondo de Compensación Interterritorial, pero además se añade un 0.035% de ese fondo en virtud de la variable «Ciudad con Estatuto de Autonomía» (art. 4.1).

Por otro lado, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, resulta interesante porque vuelve sobre la cuestión de la ausencia de potestad legislativa y el legislador estatal como legislador de las Ciudades Autónomas. El art. 36.9 de los Estatutos incluye entre los recursos de las Ciudades Autónomas los rendimientos de los tributos del Estado que le sean cedidos por éste, añadiendo que el alcance y los términos de la cesión serán determinados por Ley. Por ello, la Disposición Transitoria Primera de la Ley 21/2001 indica que la posible cesión de tributos del Estado a las Ciudades Autónomas se realizará por una ley estatal específica de cesión para dichas Ciudades que deberá sujetarse a la Ley que ahora se aprueba, concretamente a su título II que regula la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.

Precisamente la exigencia de ley estatal específica para las Ciudades Autónomas en materia urbanística y su posible aplicación supletoria al resto del Estado fue analizada por el Tribunal Constitucional en su STC 164/2001, en la

que conoció diversos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1998, del Suelo y valoraciones. En el interpuesto por 85 diputados pertenecientes a la minoría parlamentaria (de los grupos Socialista, Izquierda Unida y Mixto), los recurrentes alegan que la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, según la cual las Ciudades Autónomas ejercerán la potestad normativa reglamentaria «dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto» causa «incertidumbre e incerteza y, por tanto, inseguridad jurídica» por el riesgo de que el Estado dicte leyes que regulen acabadamente el régimen urbanístico en Ceuta y Melilla, con la consecuencia derivada de que esa regulación goce de valor supletorio en el resto de España. Sin duda, pretendían los recurrentes que el Tribunal se pronunciara expresamente sobre la aplicación supletoria de las leyes que el Estado tendrá que elaborar para estos territorios, doctrinalmente discutida. Aunque, en principio, el Tribunal parece eludir un pronunciamiento expreso: «con independencia de cual pueda ser en cada caso el alcance de la legislación urbanística del Estado para Ceuta y Melilla», lo cierto es que, a continuación, expresa que «ninguna duda puede haber para los ciudadanos y los aplicadores del Derecho de que las normas urbanísticas aplicables en cada territorio son las aprobadas por cada Comunidad Autónoma. Ulteriores consideraciones sobre posibles desplazamientos entre normas supletorias pueden resultar de interés como hipótesis que hagan avanzar el pensamiento jurídico-público, pero no traen a la luz una situación de incertidumbre jurídica» (FJ 50).

La Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la «Ley de Acompañamiento» a los Presupuestos, habitual fuente de normas para las Ciudades Autónomas, únicamente incluye este año una leve modificación de la Ley 8/1991, por la que se crea el Impuesto sobre la producción, los servicios y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla. Incorpora al hecho imponible «las entregas de bienes inmuebles que radiquen en el ámbito territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla», considerando como tales la construcción, ejecución de obras inmobiliarias y transmisión de dichos bienes. Supone una nueva fuente de ingresos para las Ciudades Autónomas pues no se olvide que este Impuesto es la principal vía de financiación de Ceuta y Melilla.

En las leyes estatales citadas se incorporan normas que inciden en el régimen económico y fiscal de las Ciudades Autónomas pero sigue sin regularse en su conjunto este régimen como impone la Disposición Adicional segunda de los Estatutos. El Pleno del Congreso, en su sesión de 13 de marzo, rechazó una proposición de ley presentada por el Grupo socialista de Régimen económico y fiscal de las Ciudades autónomas. En esencia es la misma proposición que decayó por la finalización de la sexta legislatura.

Sin embargo, mientras el Estado continua empeñado en integrar a las Ciudades Autónomas como entes singulares en el Estado autonómico, con la misma pertinacia, Ceuta y Melilla siguen actuando como ayuntamientos con competencias reforzadas. El ejercicio de la potestad normativa reglamentaria es un buen ejemplo de ello. Los reglamentos de la Asamblea no distinguen el procedimiento para dictar disposiciones generales según que la competencia se sustente en la Ley de Bases de Régimen Local o en el Estatuto de Autonomía y los decretos de traspasos. En ambos casos se sigue el procedimiento indicado en el art. 49 de la Ley de Bases de Régimen Local para la aprobación de las ordenanzas locales. El

Consejo de Estado indicaba expresamente el año anterior la forma que debían adoptar las normas de las Ciudades Autónomas dictadas en ejercicio de las competencias asumidas en sus Estatutos de Autonomía. Ante la elevación para dictamen de dos reglamentos de la Ciudad Autónoma de Ceuta, el máximo órgano consultivo se declara competente para emitir consulta sobre los reglamentos de las Ciudades Autónomas con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980. Las observaciones que realiza son formales, referidas al modo de dictarse los reglamentos que, según el Consejo es inadecuada en cuanto falta el correspondiente instrumento normativo de aprobación. Este debería ser un Decreto adoptado por acuerdo del Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma y firmado por su Presidente, con arreglo al art. 12 a) del Estatuto de Autonomía. Incluso, indica expresamente las partes de las que debe constar el Decreto de aprobación del proyecto de Reglamento (Dictámenes 2419/2000 y 2420/2000 sobre dos proyectos de Reglamentos remitidos por el Presidente de la Ciudad de Ceuta: guías de turismo y clasificación de establecimientos hoteleros).

Sin embargo, pese al nítido pronunciamiento del Consejo de Estado, durante el año 2001, las Ciudades Autónomas de Ceuta (directamente afectada por el pronunciamiento) y Melilla (en la que también inciden estos dictámenes por la identidad de su Estatuto) han hecho caso omiso a las observaciones anteriormente mencionadas e incluso, lo que es más grave, no han remitido durante este año los reglamentos al Consejo de Estado, pese a señalar éste de forma expresa el carácter preceptivo de su Dictamen. Resulta absolutamente imprescindible la modificación de los respectivos Reglamentos orgánicos para adaptar el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales en ejercicio de las competencias estatutarias a las observaciones del Consejo de Estado, que asimilan estas normas reglamentarias de las Ciudades Autónomas a las de las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, la reforma del Estatuto sigue sin abordarse pese a la repercusión que tuvieron los Autos 201/2000 y 202/2000 y la mejora de las relaciones con el Estado que hace posible un acuerdo. La buena relación con la administración estatal debe servir para encauzar, y no para acallar, la reivindicación de avances estatutarios que comparten todos los grupos políticos de las Ciudades Autónomas.

La inmigración continúa siendo una cuestión nodal en Ceuta y Melilla. Dos normas que han iniciado su vigencia este año inciden en este fenómeno y, por ello, han repercutido en la actividad política y social de estas ciudades. El desarrollo de la Ley Orgánica 8/2000, que modifica la LO 4/2000, de derechos y deberes de los extranjeros ha supuesto la incorporación de Ceuta y Melilla al Consejo Superior de Inmigración y la aprobación estatal de los Estatutos de los Centros de Migraciones ubicados en estas ciudades (Disposición Final segunda, RD 846/2001). En el plano socio-político la entrada en vigor de la Ley ha provocado numerosas expulsiones de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Se han realizado habitualmente por sorpresa y durante la noche, lo que generó situaciones dramáticas como el encadenamiento de los inmigrantes o huelgas de hambre. Además, en los alrededores de los CETI se han concentrado inmigrantes ilegales viviendo en cartoneros y chabolas. Por otro lado,

la Ley 5/2000, de responsabilidad penal del Menor ha tenido también notable influencia en la ciudad por la situación de los menores transfronterizos y la incapacidad de los centros preparados de urgencia para acoger a cientos de menores marroquíes que malviven en ambas ciudades y han cometido delitos. La situación de los menores transfronterizos ha provocado incluso movilizaciones ciudadanas en reivindicación de mayor seguridad ciudadana. Se trata, sin duda, de un grave problema social. La falta de medios materiales y humanos que ha dificultado la aplicación de esta Ley en todo el Estado se ha advertido con especial rotundidad en las Ciudades Autónomas donde los propios gobiernos han expresado públicamente su incapacidad para atender a todos los menores infractores.

Pero, sin duda, el fenómeno más significativo y trascendente de este año han sido los episodios de conflicto entre las distintas culturas que conviven en las Ciudades Autónomas acaecidos tras el 11 de septiembre. Ya en los meses previos se produjo una importante polémica con motivo de la Pascua Grande musulmana durante el mes de marzo. La fiebre aftosa y la enfermedad de las vacas locas obligaban a controlar el tradicional sacrificio de los corderos efectuado por la comunidad musulmana en las casas sin control sanitario. Al final, la tradición cultural se impuso a las normas comunitarias y la única actuación administrativa fue la colocación de cientos de contenedores repartidos en cada una de las Ciudades para que se arrojaran los despojos. No obstante, fue tras el 11 de septiembre cuando se produjeron algunos hechos graves, que afectaron al frágil equilibrio entre comunidades. Más allá de pintadas, sermones incendiarios o gritos insultantes ante las sinagogas, la situación más conflictiva se produjo en Ceuta con el incendio, en la madrugada del 15 de septiembre, de la Iglesia de San José en el barrio de Hadú, de mayoría musulmana. En todo caso, debe destacarse que son episodios aislados, realizados por menores sin el respaldo de organizaciones o asociaciones y, sobre todo, el interés de los representantes de las distintas comunidades por apaciguar la situación y garantizar la convivencia.

Finalmente, la crisis diplomática con Marruecos, con la llamada a consultas del embajador de Marruecos en España, ha incidido, obviamente, en las Ciudades Autónomas aunque en esta ocasión la ubicación geográfica de estos territorios no se ha convertido en el centro del conflicto.

## CEUTA

### Actividad política

En los últimos días del año 2000 se produjo el paso al grupo mixto de seis de los doce representantes del GIL y, lo que es más importante, entre ellos la única diputada local de este grupo que no había suscrito la moción de censura del año 1999, al haberse incorporado posteriormente a la Asamblea. De esta manera esta diputada podía unir su firma a los doce representantes de la oposición para presentar una nueva moción de censura, salvando, al menos formalmente, el límite impuesto por el artículo 197.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que impide suscribir más de una moción de censura durante la legislatura, aplicable a las Ciudades Autónomas por expresa previsión de los Estatutos.

La moción fue presentada por los 8 diputados del Partido Popular, 3 del Partido Democrático Social de Ceuta, formado mayoritariamente por miembros de la comunidad musulmana, el único representante del PSOE y la integrante del grupo mixto anteriormente mencionada, Aida Piedra. Incluía como candidato a Presidente de la Ciudad a Juan Jesús Vivas Lara (PP), alterando el orden de la candidatura electoral de este partido y excluyendo al anterior Presidente y cabeza de lista en las elecciones, Fortes. El 6 de febrero se voto la moción en la Asamblea con la consecuente destitución de Sampietro y la designación del tercer Presidente de la Ciudad en menos de dos años de legislatura. La moción contó con el apoyo de los 17 diputados locales presentes en la sesión, se unieron a ella, por tanto, cinco diputados locales elegidos en las listas del GIL. El nuevo presidente toma posesión con la presencia del Ministro Posada y forma un gobierno con 12 consejerías, 6 de las cuales están ocupadas por antiguos miembros del GIL, lo que provoca numerosas críticas en la ciudad. Es un gobierno de concentración porque están representados también los socialistas y el partido que representa a la comunidad musulmana. La oposición la ejercen siete de los diputados elegidos en las listas del GIL, que tras la desaparición de éste grupo han constituido el denominado PIL (Partido Independiente Liberal). Poco tiempo después de la formación del Gobierno se produce la dimisión del Vicepresidente de la Ciudad y Consejero de Relaciones Institucionales, Jesús Simarro Marín, el primer gilista que había pasado al grupo mixto, tras una comisión de investigación por una polémica actuación urbanística cuando era Consejero de Obras Públicas en el gobierno del GIL. También dimite el consejero de fomento y medio ambiente, Tomas Álvarez de Lara Pizarro. Son las consecuencias negativas de la inclusión en el Gobierno de los miembros del GIL que apoyaron la moción de censura. De hecho el asunto que ahora se ha investigado fue considerado por la oposición del Partido Popular cuando gobernaba el GIL como un gran «pelotazo urbanístico».

Pero, sin duda, el acontecimiento más trascendente para la Ciudad Autónoma, junto a la moción de censura, fue la situación de conflicto y tensión entre comunidades vivida en la ciudad tras el 11 de septiembre. A la quema de la iglesia de San José en el barrio de Hadú siguió una multitudinaria celebración religiosa en el mismo lugar e incluso una declaración de la Asamblea en defensa de la españolidad de la Ciudad Autónoma, coincidiendo también con el inicio de la crisis diplomática entre España y Marruecos. A los pocos días del incendio de la iglesia se producía un ataque violento contra una sinagoga. Existía el riesgo de fractura de las buenas relaciones entre las distintas comunidades culturales y religiosas, que incluso comparten el Gobierno de la Ciudad. Sin embargo, finalmente estos hechos pueden considerarse episodios aislados y se ha retornado a una situación de tensa normalidad.

### **Actividad normativa**

La Ciudad Autónoma de Ceuta ha desarrollado una escasa actividad normativa en ejercicio de las competencias asumidas en su Estatuto y traspasadas por el Estado. Podemos mencionar el Reglamento regulador del registro, autoriza-

ción, acreditación e inspección de establecimientos y centros públicos o privados, en materia de asistencia social dictado en ejercicio de la competencia de la Ciudad Autónoma en materia de asistencia social (art. 21.1.18). No se indica, sin embargo, la legislación estatal en cuyo marco se ejercita esta potestad normativa reglamentaria.

En una buena práctica legislativa, el articulado de los reglamentos señala expresamente el tipo de competencia en que se sustenta su aprobación, no sólo en el caso de las competencias autonómicas sino también en el de las competencias locales. Cuando se aprueba el Reglamento del Consejo del Mayor o el de organización y funcionamiento de las guarderías infantiles indica expresamente su artículo primero que la regulación de actuaciones esenciales del sector social del colectivo constituido por las personas mayores, en el primer caso, o la regulación de las condiciones y forma de prestación del servicio de guardería, es competencia de todo municipio al amparo del artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, mientras que en el caso anteriormente mencionado del reglamento de registro y autorización de establecimientos de asistencia social se cita expresamente como título competencial el art. 21.1.18 del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, el problema es, como indicábamos más atrás, éste reglamento no ha sido aprobado según el procedimiento indicado el año anterior con todo detalle por el Consejo de Estado y, ni siquiera, ha sido remitido a este órgano para que lo dictamine. Se sigue utilizando el procedimiento de elaboración de normas locales establecido en la Ley de Bases de Régimen Local, como, por otro lado, indica expresamente el Reglamento Orgánico de la Asamblea, obviando, en consecuencia, los dictámenes del Consejo de Estado.

Son numerosos los actos normativos dictados en desarrollo de los reglamentos aprobados los años anteriores, especialmente en materia deportiva. Ocurre con la inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas de Ceuta de los Estatutos de las distintas Federaciones deportivas, en desarrollo del Reglamento del Registro General de Asociaciones Deportivas de 30 de junio de 2000.

Las modificaciones del Reglamento de la Asamblea han sido puntuales pues únicamente se han alterado los artículos 44.4 y 62.6. La intención de ambas modificaciones ha sido regular la capacidad de actuación de los miembros del Grupo Mixto, numeroso por la incorporación a ésta de los diputados elegidos en las listas del GIL. La nueva regulación impide la formación de grupos distintos a los existentes por los integrantes del Mixto y limita la intervención de los diputados individuales de este Grupo en los debates.

Entre los reglamentos organizativos puede destacarse por la importancia de su objeto, el Reglamento que regula la estructura orgánica y funcional del área de menores de la Ciudad Autónoma.

Respecto a las normas estatales que tienen a Ceuta como destinatario citamos el Real Decreto 1324/2001, de 30 de noviembre, de delimitación de la zona de promoción económica de Ceuta, que prevé incentivos regionales con un porcentaje máximo del 40%, las normas de autorización de estudios universitarios dependientes de la Universidad de Granada, concretamente el Real Decreto 61/2001 que autoriza las enseñanzas de Diplomado en Ciencias Empresariales, y

las Resoluciones de la Dirección General de Transportes por Carretera convocando pruebas de aptitud para el ejercicio de las actividades de transportista por carretera y de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (Resolución de 24 de Septiembre).

El nuevo gobierno ha potenciado las relaciones de colaboración con el Estado. Se han firmado numerosos convenios, especialmente, como suele ser habitual, en materia de asistencia social: erradicación de la pobreza, rehabilitación de residencia de la tercera edad, personas con discapacidad, atención a la primera infancia, Plan Gerontológico, apoyo a familias en situaciones especiales, atención de menores infractores o tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos. También atienden a la singularidad de este territorio, el convenio para el desarrollo del Plan Nacional sobre Drogas, el de actuaciones para la eliminación de residuos animales vinculado al mal de las vacas locas, sin duda impelido por el conflicto de los corderos en la Pascua musulmana, o el Plan Marco de modernización del comercio interior, principal fuente de ingresos de la Ciudad.

En otro orden, se ha suscrito un convenio de colaboración con la Iglesia católica para la protección, fomento y enriquecimiento del patrimonio cultural eclesiástico. Fue celebrado durante el gobierno del GIL, pero ha sido asumido por el nuevo equipo. Se realiza en ejercicio de la competencia de la Ciudad Autónoma en materia de patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental, arquitectónico y científico de interés para la ciudad.

## MELILLA

### Actividad política

El acuerdo de gobierno alcanzado durante el año 2000 entre PP, UPM y PSOE con el apoyo de los miembros del grupo mixto procedentes del GIL ha estabilizado la vida política. PP y UPM acudieron juntos a las elecciones generales y aunque se mantienen como organizaciones políticas distintas cada vez es más difícil diferenciarlas. El PSOE ha sido crítico con algunas decisiones del gobierno pero, en todo caso, su hipotética salida no pondría en crisis el gobierno. Su presencia es más conveniente, para ofrecer la imagen de gobierno de concentración, que necesaria, pues sus votos no son decisivos dado el apoyo que brindan al Gobierno cinco de los miembros del grupo mixto procedentes del GIL, que ocupan cargos institucionales en el propio Gobierno, la Asamblea o empresas públicas. La oposición está formada por Coalición por Melilla (CpM), del anterior Presidente Mustafa Hamed, que ha vuelto a la Asamblea después de abandonarla con motivo de la moción de censura del año anterior y mantiene una actitud de colaboración crítica, y el Partido Independiente de Melilla del expresidente Palacios, cada vez más radicalizado pero también más aislado. El GIL ha quedado reducido a dos representantes, de los que sólo uno participa en la vida política de la ciudad.

El único incidente político reseñable viene motivado, en los últimos días del año, por la sentencia del Tribunal Supremo que desestimó el recurso de casación

interpuesto por el ex-Presidente de la Ciudad, actual Consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, Ignacio Velazquez, en contra de una sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga en Melilla que lo condenó por un delito de prevaricación a seis años y un día de inhabilitación para ocupar cargos públicos por una actuación cuando era alcalde de la ciudad en 1992. Velazquez que dimitió en diciembre del año anterior al conocerse la calificación del Ministerio Fiscal en un asunto diferente en el que también está inculcado por cohecho, pero pocos meses después retorno a la actividad política, deberá ahora abandonar definitivamente su acta de diputado y su cargo de Consejero de Presidencia tras la sentencia judicial. Son las consecuencias de un decenio de agitada vida política, con continuos actos de transfuguismo, mociones de censura que quisieron ser abortadas por cualquier método y numerosos recursos judiciales aparejados a estas situaciones.

En el nuevo clima de estabilidad política puede destacarse el notorio respaldo de las instituciones estatales simbolizado en la visita del Presidente de la Ciudad al Presidente del gobierno y al Rey. El apoyo al desarrollo socioeconómico del territorio más deprimido de todo el Estado, con una regresión notoria en los últimos años, se ha plasmado en inversiones importantes como los 1500 millones previstos por el Ministerio de Fomento para mejorar los sistema de aproximación en el Aeropuerto, un importante convenio en materia de vivienda que ha permitido al gobierno de la ciudad elaborar un ambicioso Plan para apoyar a las familias más desfavorecidas o el apoyo al Plan de Empleo con 1500 millones de pesetas por parte del Ministerio de Trabajo. Pero, sin duda, sigue manteniéndose como problema fundamental el del transporte, sobre todo por el proceso de privatización de la compañía área que une a Melilla con la Península, Binter Mediterránea, y un nuevo accidente aéreo en el aeropuerto de Málaga.

También en Melilla han sido palpables este año los problemas de convivencia entre las distintas comunidades. En el mes de junio, una multitudinaria manifestación a favor de Palestina culminó con la quema de banderas de Israel y ataques verbales a la comunidad hebrea. Aunque la Comisión Islámica de Melilla no había aprobado el acto porque podía «minar la convivencia entre las cuatro culturas», se produjo un importante conflicto con la Comunidad israelita de Melilla. Luego, tras los acontecimientos de septiembre se han sucedido los enfrentamientos, las pintadas a favor de Bin Laden, los ataques a la Iglesia de la Medalla Milagrosa y a la sinagoga principal o incluso un polémico «sermón» (jutba) del imán de la mezquita que fue interpretado, erróneamente según su emisor, como un llamamiento al enfrentamiento violento contra los no musulmanes. No obstante, los representantes de las distintas comunidades se han esforzado en garantizar la convivencia pacífica. Distintas asociaciones y entidades de Melilla firmaron en el Palacio de la Asamblea el Manifiesto de la Concordia y los representantes de las comunidades hindú, hebrea, musulmana y cristiana han constituido la Mesa Interconfesional, con la presencia del Ministro Acebes y la presidencia de honor del Rey de España. Además, aprovechando la coincidencia temporal del Ramadán musulmán, la Januká hebrea y la Navidad cristiana se han desarrollado, en un clima de convivencia y cooperación, unas provechosas jornadas de diálogo entre culturas.

Las reivindicaciones autonómicas han sido menores de las esperadas teniendo en cuenta que ostenta la presidencia de la Ciudad un partido localista tradi-

cional defensor de una mayor autonomía para Melilla y es la primera vez que este partido tiene representación en las Cortes Generales. Unicamente se ha mencionado la cesión de la gestión del puerto deportivo y la gestión del 15% del impuesto sobre la renta pero como mera propuesta retórica, sin que se haya producido el más mínimo avance en la práctica.

En el ámbito cultural pueden destacarse dos hechos positivos y uno negativo. En primer lugar, la Ciudad ha recibido el premio Europa Nostra por la rehabilitación de los recintos fortificados; en segundo lugar, han aparecido importantes restos arqueológicos que permiten conocer mejor los primeros asentamientos fenicios en el siglo III a. C. En el lado negativo debe anotarse la demolición de uno de los edificios modernistas más interesantes de la ciudad, que ha originado un debate sobre la preservación del patrimonio histórico.

### Actividad normativa

Pese a la estabilidad política han sido muy pocas las disposiciones generales aprobadas en la Ciudad Autónoma en ejercicio de las competencias autonómicas. Puede destacarse la aprobación del Reglamento de catálogo de juegos (BOME de 16 de enero), el Reglamento regulador sobre registro, autorización, acreditación e inspección de establecimiento y centros públicos y privados en materia de asistencia social (BOME de 16 de febrero) y el Reglamento de voluntariado de Protección civil (BOME de 31 de julio). En ningún caso se remite al Consejo de Estado ni se sigue el procedimiento de ejercicio de la potestad normativa reglamentaria observado expresamente por el máximo órgano consultivo para Ceuta, aplicable a Melilla por la simetría de ambos Estatutos de Autonomía. Acaso se desconocen los Dictámenes a los que hacemos referencia, pues lógicamente no han sido trasladados a esta Ciudad Autónoma por referirse a Ceuta. En cualquier caso, les afectan de igual forma que a la otra Ciudad Autónoma y sería conveniente la incorporación de su contenido al Reglamento Orgánico de la Asamblea, que, como se indica enseguida, se encuentra en proceso de modificación.

Durante este año se ha conocido la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictada en el recurso contencioso-administrativo instado por la Delegación del Gobierno en Melilla contra diversos artículos del Reglamento Orgánico de la Asamblea. Desde la interposición de ese recurso estaban suspendidos los artículos 1, 12, 38, 41, 61, 71 y 84. A partir de lo resuelto en esa sentencia que obliga a la modificación de estos artículos se está tramitando un expediente de modificación completa del Reglamento de la Asamblea, a punto de concluirse al final de este año.

Haciendo uso de la capacidad de autoorganización que atribuye el Estatuto, se han aprobado los Estatutos de la Fundación Ciudad Monumental de Melilla, cuya finalidad primordial es la defensa, conservación y promoción de su patrimonio histórico-artístico. De igual forma se ha aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno el reglamento de un denominado «Órgano asesor de carácter consultivo de la Presidencia» y se ha creado el Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma.

La previsión de intervención estatal en las competencias urbanísticas de la ciudad introducida por el art. 68 de la Ley 55/1998 al adicionar a la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, del Suelo y valoraciones el control estatal de la planificación urbanística ha continuado provocando conflictos con el Estado, aunque este año hayan sido menos aireados que el anterior. En el 2000 el Ministerio de Fomento rechazó frontalmente y suspendió, con un sonoro enfrentamiento político, el expediente denominado «Elementos del Plan general de Ordenación Urbana, para adaptación de normas». Durante este año la Ciudad Autónoma ha trasladado al Ministerio el expediente subsanado con el objeto de obtener la aprobación definitiva. Sin embargo, con menor repercusión mediática, el Ministerio ha vuelto a rechazar la aprobación solicitada al considerar en Orden de 31 de julio, sobre modificación de Normas del Plan General de Ordenación Urbana de Melilla, que el nuevo documento constituye un mero cumplimiento parcial de la Orden del año anterior.

Otras normas estatales destinadas expresamente a Melilla son el Real Decreto 1325/2001, de 30 de noviembre, de delimitación de la zona de promoción económica de Melilla, con una incentivación del 40%, al igual que habíamos comprobado en Ceuta, el Real Decreto 61/2001, por el que se autorizan las enseñanzas de Diplomado en Gestión y Administración Pública, dependientes de la Universidad de Granada, la Orden de 5 de julio de 2001, del Ministerio de Fomento, por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Melilla o las mismas convocatorias de pruebas de aptitud para conductores que hemos reseñado en Ceuta.

Los convenios de colaboración han sido más numerosos que en años anteriores y, como se decía al inicio, inciden fundamentalmente en materia de asistencia social. Así, se han suscrito convenios con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la realización de programas del Plan Gerontológico, para la realización de proyectos del Plan de acción integral para personas con discapacidad, para la adopción de medidas alternativas al internamiento para menores infractores, para la realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, para la realización de programas de intervención social integral para erradicación de la pobreza, para la promoción de jóvenes o en materia de acogida básica de inmigrantes. Junto a estos se han suscrito también los anuales convenios con el Ministerio de Economía para la desarrollo del Plan Marco de modernización del comercio interior, importante en Melilla por la trascendencia del comercio en la Ciudad; con el Ministerio de Administraciones Públicas para el desarrollo de los planes de formación continua o con el Ministerio de Sanidad para la prevención y promoción de la salud, especialmente en el ámbito de las enfermedades emergentes y reemergentes de especial relevancia.



SEGUNDA PARTE  
**El estado de las AUTONOMÍAS EN 2001:**  
TEMAS MONOGRÁFICOS



# LA CULMINACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA SANIDAD ESPAÑOLA.

El Sistema Nacional de Salud tras el cierre de las transferencias  
y la aplicación del nuevo sistema de financiación.\*

*Juan Pemán Gavín*

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. / LA CULMINACIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DEL INSALUD Y EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA. / EL PERÍODO «POSTTRANSFERENCIAL»: EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD TRAS EL CIERRE DE LAS TRANSFERENCIAS Y LA APLICACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN. / CONSIDERACIONES FINALES.

## Introducción

En los Boletines Oficiales del Estado de los días 28 y 31 del pasado diciembre se han plasmado dos cambios de gran trascendencia para la Sanidad española y en particular para la estructura descentralizada de nuestro sistema sanitario: la transferencia de las funciones y servicios del INSALUD a las diez CCAA en las que no se había realizado hasta la fecha la mencionada transferencia<sup>1</sup> y la publicación del

---

\* Las abreviaturas que utilizo en el presente trabajo son las siguientes: CCAA: Comunidades Autónomas, CE: Constitución Española de 1978, CPFF: Consejo de Política Fiscal y Financiera, INSALUD: Instituto Nacional de la Salud, LGS: Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril), LGSS: Ley General de Seguridad Social (Texto refundido aprobado por RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio) LGSS-74 (Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo), LNSFCA: Ley del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía) Ley de MFAOS: Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social (en cada caso se indica el número y el año al que corresponde la Ley que se cita), LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LO 8/1980, de 22 de septiembre). LSSFCE: Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio), SNS: Sistema Nacional de Salud. El estudio se cierra en marzo de 2002.

1. Las transferencias se han llevado a cabo a través de los Reales Decretos 1471/2001 a 1480/2001, todos ellos de fecha 27 de diciembre, que han aprobado los correspondientes Acuerdos de las respectivas Comisiones Mixtas de transferencias y han tenido efectividad a partir de 1 de enero de 2002.

texto legal que incorpora el nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria dentro del contexto de un nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común.<sup>2</sup> La primera de las operaciones aludidas supone terminar con la «asimetría» competencial que había impregnado hasta ahora a nuestro sistema sanitario, y el nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria viene a implantar un nuevo modelo que, a diferencia de los que se han venido aplicando hasta el momento, tiene carácter indefinido y se aplica a todas las CCAA de régimen común.

Las dos operaciones son, como hemos apuntado, de gran significación y trascendencia en la configuración de nuestro sistema sanitario y en particular en la estructura descentralizada del mismo. De hecho puede decirse que es el paso más importante que se da en esta materia desde la promulgación de la LGS, con una incidencia muy relevante desde luego sobre las CCAA que hasta ahora no gestionaban la asistencia sanitaria de la Seguridad Social,<sup>3</sup> pero con trascendencia también para las demás en la medida en que el nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria altera por completo las pautas que se habían venido aplicando sobre la materia. Por lo demás debe decirse que el escenario resultante de estos cambios no podemos considerarlo cerrado en los momentos actuales puesto que el Gobierno ha anunciado la inmediata remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley de coordinación sanitaria en el que se pretende regular diversas cuestiones relacionadas con el funcionamiento cohesionado del sistema sanitario y con la garantía de igualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias en todo el territorio nacional.

El objeto del presente texto es exponer el contenido y alcance de los cambios que se han introducido en virtud de las dos actuaciones citadas y abordar alguna de las cuestiones que se plantean en lo que podemos denominar período «post-transferencial», esto es, en la nueva etapa que se ha abierto en nuestro Sistema Nacional de Salud tras la culminación de las transferencias. El análisis deberá tener en todo caso un carácter provisional a la espera de las novedades que incorpore la anunciada Ley, cuyo contenido no ha sido difundido todavía ni siquiera en fase de anteproyecto.

---

2. El nuevo sistema de financiación se ha plasmado fundamentalmente en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante LNSFCA).

3. El traspaso ha afectado a un colectivo de empleados públicos que se acerca a la cifra de 140.000 y a servicios cuya valoración supera la ingente cantidad de dos billones de pesetas.

## La culminación del proceso de transferencias del INSALUD y el nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria

*Los presupuestos jurídicos y políticos: la ampliación de las competencias estatutarias de las CCAA del art. 143 CE y la finalización del período de vigencia de los anteriores sistemas de financiación autonómica.*

El marco competencial establecido en la Constitución y los Estatutos había conducido a una situación de clara «asimetría» entre CCAA en la medida en que sólo las CCAA del 151 CE y asimiladas gestionaban de modo completo los servicios de salud en su respectivo territorio y, en cambio, en las CCAA del 143 CE subsistía el INSALUD como organismo estatal gestor de la asistencia sanitaria, lo que implicaba la necesidad de coordinación del mismo con los servicios de salud de la correspondiente Comunidad Autónoma.

La LGS perfiló un horizonte de total descentralización en la gestión de los servicios sanitarios contemplando la futura transferencia de la red asistencial del INSALUD a todas las CCAA,<sup>4</sup> pero condicionó dicha transferencia a la asunción por las respectivas CCAA de la competencia en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social e impuso entretanto la coordinación entre la red sanitaria de la Seguridad Social con el correspondiente Servicio de Salud autonómico.<sup>5</sup>

Esta situación se prolongó tras los Pactos Autonómicos de 1992, habida cuenta de que en aquel momento no se consideró oportuno incluir la asistencia sanitaria de la Seguridad Social entre las nuevas competencias que recibieron las CCAA del art. 143 CE, lo cual vino a implicar una suerte de prolongación de la etapa transitoria prevista en la LGS y de la pervivencia del INSALUD.

Pero esta opción de los Pactos autonómicos de 1992 –del que traen causa las reformas estatutarias de 1994– sería revisada en un momento posterior a través de las reformas que se operaron en los Estatutos de las CCAA del art. 143 CE<sup>6</sup> durante la Legislatura 1996-2000 (la reforma del Estatuto aragonés mediante LO 5/1996, de 30 de diciembre, fue la primera de ellas, y la del Estatuto de Extremadura mediante LO 12/1999 de 6 de mayo, fue la última)<sup>7</sup> en virtud de las

4. La subsistencia del INSALUD se contempló tan sólo de manera transitoria (vid. Disp. Transitoria 3ª.1 LGS).

5. Según lo dispuesto en la Disp. Adicional 6ª. 1 LGS «Los centros sanitarios de la Seguridad Social quedarán integrados en el Servicio de Salud sólo en los casos en que la Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con su Estatuto. En los restantes casos, la red sanitaria de la Seguridad Social se coordinará con el Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma.»

6. Como fruto de ello, la competencia sobre asistencia sanitaria de la Seguridad Social no se incluyó en la ampliación competencial operada por la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, ni en las subsiguientes reformas estatutarias de 1994.

7. Véanse también las Leyes Orgánicas 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, 1/1998, de 15 de junio, de reforma del Estatuto de Murcia, 5/1998,

cuales se incorporó la competencia sobre «gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social» a todos los Estatutos aludidos.

Esta ampliación competencial para las Comunidades de «vía lenta» estaba justificada tanto desde una óptica jurídico-constitucional general como desde la propia coherencia del modelo de Sistema Nacional de Salud diseñado por la LGS en 1986.

Desde la primera de las perspectivas citadas parecía plenamente justificado que las CCAA del art. 143 CE reclamasen la elevación de sus competencias hasta el nivel permitido por el art. 149 CE una vez que había transcurrido holgadamente el período de cinco años establecido por el art. 148.2 como etapa inicial en la que operaba el límite de las competencias enumeradas en el art. 148.1 CE.

Pero también desde la óptica específica del modelo de sistema sanitario perfilado por la LGS resultaba defendible la ampliación competencial. Al respecto debe subrayarse la opción a favor de un Sistema de Salud integrado y descentralizado que claramente había incorporado dicho texto legal; opción que no resultaban operativa obviamente en las CCAA del art. 143 CE, en las cuales coexistían los Servicios de Salud autonómicos con la red asistencial gestionada por el INSALUD estatal (que era, como es sabido, la más importante en medios materiales y humanos). Ni aquéllos ni éste estaban en condiciones de desarrollar sus actuaciones sobre la base de una responsabilidad global de la Sanidad en el correspondiente ámbito territorial, y sucedía por otro lado que el horizonte de incertidumbre que se cernía sobre la propia continuidad del INSALUD o su transferencia a las CCAA creaba obviamente un escenario poco propicio para las acciones a medio y largo plazo.

Sin perjuicio del mantenimiento de matices diferenciales en la formulación de esta competencia respecto a las CCAA del art. 151 CE,<sup>8</sup> las reformas estatutarias aludidas dejaron abierto el camino para la culminación de las transferencias del INSALUD, transferencias cuya materialización se ha realizado con mayor rapidez y simultaneidad de lo que hubiera cabido esperar.<sup>9</sup>

---

de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Madrid, 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Cantabria, 1/1999, de 5 de enero, de reforma del Estatuto de Asturias, 2/1999, de 7 de enero, de reforma del Estatuto de La Rioja, 3/1999, de 8 de enero, de reforma del Estatuto de las Islas Baleares, y 4/1999, de 8 de enero, de reforma del Estatuto de Castilla y León.

8. El título competencial que incorporan los Estatutos de las CCAA del art. 143 CE se formula como «gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social», enunciado que dota claramente a esta competencia de un carácter meramente ejecutivo. Hay que entender no obstante que ello no impide que dichas CCAA puedan regular los aspectos no básicos de la asistencia sanitaria que prestan a través de su competencia sobre Sanidad.

Por su parte, las CCAA del art. 151 CE y asimiladas incorporan la referencia al «desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado» en materia de Seguridad Social, y además la «gestión del régimen económico de la misma», sin mencionar de forma expresa la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (vid. por ejemplo, art. 17.2 del Estatuto de Cataluña, art. 20.2 del Estatuto de Andalucía o el art. 38.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana).

9. Téngase en cuenta que la transferencia del INSALUD a las CCAA del art. 151 CE y asimiladas se extendió durante un amplio período que se inició en 1981 (RD 1517/1981,

Esta rapidez y simultaneidad sin duda tienen que ver con la circunstancia de que a finales de 2001 finalizara tanto el período de vigencia del anterior sistema general de financiación autonómica –aprobado en su momento por el CPFF para el período 1997-2001– como también el período de vigencia del sistema específico de financiación de la asistencia sanitaria –cuya vigencia se había extendido entre 1998 y 2001–. No cabe duda en efecto de que esta circunstancia ha propiciado la opción del Gobierno a favor de impulsar a la vez la culminación del proceso de transferencias sanitarias y la aplicación de un nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria que se integra en el sistema general de financiación de las CCAA de régimen común y que se aplica a todas ellas.

*El contenido de los Decretos de transferencias y del nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria*

Tras unos meses de intensa negociación, sin duda marcados por la inminente entrada en vigor del nuevo sistema de financiación acordado por el CPFF en julio de 2001, finalmente las transferencias a las diez CCAA del art. 143 CE se aprobaron por las correspondientes Comisiones Mixtas de Transferencias en los últimos días del año de modo que pudieron publicarse los Reales Decretos de transferencias antes del primero de enero de 2002.

La estructura y el contenido de los acuerdos de las Comisiones Mixtas de Transferencias y de los Reales Decretos que los aprueban es lógicamente la misma, salvo algunos aspectos puntuales en determinados casos<sup>10</sup> y salvando también obviamente las relaciones nominales de los servicios, bienes y personal traspasados que se aprueban adjuntamente.

En todos ellos se explicitan las normas constitucionales, estatutarias y legales en las que se ampara la transferencia, se identifican las funciones y los servicios que se traspasan, se relacionan las competencias y funciones que retiene la Administración del Estado, así como las funciones a las que han de concurrir la Administración del Estado y la de la respectiva Comunidad Autónoma, se realiza una valoración de las cargas financieras de los medios que se traspasan y se establecen pautas sobre el traspaso de bienes, derechos y obligaciones y sobre el traspaso de personal.<sup>11-12</sup>

de 11 de julio, de transferencia del INSALUD a Cataluña) y terminó en 1994 (RD 446/1994, de 11 de marzo, por el que se aprobó el traspaso del INSALUD a Canarias).

10. En el caso de la Comunidad de Madrid se ha producido el traspaso del 32% de los puestos de trabajo de los servicios centrales del INSALUD, cuya identificación no se incorpora a la relación de personal que acompaña al Acuerdo, sino que se realizará «de mutuo acuerdo» en un momento posterior sin necesidad de nuevo Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias (apartado G.1 del Acuerdo de la Comisión Mixta, aprobado por RD 1479/2001, de 27 de diciembre, por el que se traspasan a la Comunidad de Madrid las funciones y servicios del INSALUD).

11. En relación con el personal del INSALUD que se transfiere, téngase en cuenta el proceso de consolidación del personal interino puesto en marcha a través de la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de conso-

El contenido de los acuerdos de las Comisiones Mixtas y de los Reales Decretos que los aprueban responde por lo demás en sus líneas generales al esquema plasmado en su momento en los Reales Decretos de traspaso del INSALUD a las CCAA de «vía rápida», sin perjuicio obviamente de las diferencias determinadas por el diferente contexto jurídico e institucional en el que ahora se realizan los traspasos.<sup>13</sup>

Por lo que se refiere al nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria que ha entrado en vigor de forma simultánea a la efectividad de los nuevos traspasos,<sup>14</sup> conviene reparar en primer lugar en las opciones básicas sobre las que descansa:

lidación y provisión de plazas de personal estatutario en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

12. Los Acuerdos de las Comisiones Mixtas de Transferencias han previsto, salvo en el caso de Murcia, un sistema provisional presupuestario, contable y de gestión de pagos a aplicar durante un plazo máximo de tres meses a partir de la efectividad de los traspasos, es decir, a partir de 1 de enero de 2002.

13. Destacan en particular las diferencias sobre financiación y presupuestación de los servicios transferidos que responden a un sistema diverso (ahora plasmado en la LNSF-CA). Compárese a este respecto por ejemplo, lo previsto en el apartado E de los Anexos correspondientes a los RRDD 1612/1987, de 27 de noviembre (traspaso del INSALUD a la Comunidad Valenciana) y 446/1994, de 11 de marzo (traspaso del INSALUD a Canarias) con los contenidos de los apartados D.g y E del RD 1475/2001, de 27 de diciembre (traspaso del INSALUD a Aragón).

También puede detectarse alguna diferencia en el régimen de los bienes inmuebles que se traspasan. Conforme a lo establecido en la LGS (Disp. Adicional 7ª) los bienes del INSALUD son objeto –tanto ahora como en los traspasos realizados anteriormente– de una mera *adscripción* a las respectivas CCAA que no implica cambio de titularidad de los mismos, puesto que se dispone que dicha adscripción se entiende «sin perjuicio de la unidad del patrimonio de la Seguridad Social distinto del Estado y afecto al cumplimiento de sus fines específicos, cuya titularidad corresponde a la Tesorería General de la Seguridad Social» (apartado F.7 del RD 1480/2001, de 27 de diciembre, de traspaso del INSALUD a Castilla y León). En los traspasos ahora realizados se contempla expresamente la reversión de los bienes inmuebles adscritos a la Tesorería General de la Seguridad Social en las hipótesis de no uso o de cambio de destino de los mismos (por ejemplo, apartado F.9 del RD 1480/2001).

En cambio, los traspasos realizados en su momento en relación con las CCAA del art. 151 CE y asimiladas incorporaban pautas de mayor flexibilidad en este punto. Así, los traspasos correspondientes a la Comunidad Valenciana y a Canarias (RRDD 1612/1987 y 446/1994 respectivamente, ya citados) previeron el cambio de destino de los bienes adscritos ajustándose «al procedimiento que por convenio se establezca, en el marco de la legislación básica del Estado» (apartado F.3 de ambos Reales Decretos). En el caso del País Vasco, el RD 136/1987, de 6 de noviembre, por el que se aprobó el correspondiente traspaso, contempló la posibilidad de que por convenio entre las Administraciones estatal y autonómica se regulara el procedimiento para la enajenación y gravamen de los bienes inmuebles traspasados «que en todo caso requerirán del mutuo acuerdo de ambas Administraciones»; y por otra parte, el régimen de mera adscripción de los bienes traspasados se configuraba con un carácter meramente transitorio «hasta tanto se creen las condiciones para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la plena titularidad de los bienes inmuebles de la Seguridad Social» (vid. apartados D.2 y 3 del RD 1536/1987). En relación con Cataluña, vid. apartado C.4 del RD 1517/1981, de 8 de julio.

14. El nuevo sistema responde a las ideas y criterios plasmados en el Acuerdo del CPFF

A) Frente a la situación anterior, en la que la financiación de la asistencia sanitaria se concebía con un carácter separado respecto a la financiación autonómica general, la financiación sanitaria se integra ahora en el sistema general de financiación de las CCAA sin perjuicio de que se mantenga una consideración específica de la misma, pues el nuevo sistema contiene en efecto previsiones específicas respecto a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, que diferencia de las demás «competencias comunes» y de los servicios sociales de la Seguridad Social.

B) Como consecuencia de esta integración, las nuevas pautas fijadas sobre la materia tienen una proyección temporal indefinida frente al carácter temporalmente limitado que habían venido teniendo hasta ahora. Por otro lado las mismas se aplican a todas las CCAA de régimen común, puesto que todas han recibido ya la transferencia del INSALUD.

C) El nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria no descansa ya en las transferencias estatales condicionadas sino que se nutre fundamentalmente, al igual que la financiación de las demás competencias autonómicas, de la recaudación derivada de los tributos estatales cedidos. No obstante, se establecen garantías de suficiencia y se imponen determinadas vinculaciones a las CCAA en los términos que expondremos a continuación.

D) El nuevo sistema mantiene de forma explícita la consideración de la asistencia sanitaria como prestación otorgada dentro del Sistema de Seguridad Social. Esta opción se utiliza como fundamento de determinadas previsiones que incorpora el nuevo modelo que responden a la idea de un «régimen económico» de la Seguridad Social fijado por el Estado con carácter unitario, y en particular, se utiliza como fundamento para imponer algunas vinculaciones y exigencias a las CCAA en relación con la materia.<sup>15</sup>

---

de 27 de julio de 2001, que fueron completados con las previsiones acordadas por el mismo órgano los días 16 y 22 de noviembre de 2001. En particular debe subrayarse que en estas últimas fechas se decidió implantar un nuevo tributo estatal cedido a las CCAA, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, que no estaba contemplado en el Acuerdo de julio y que no figuraba inicialmente por tanto entre los tributos cedidos que se contemplaban en el Proyecto de LNSFCA. El establecimiento y regulación de dicho impuesto mediante la Ley 24/2001, de MFAOS, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad presentado por parlamentarios del Grupo Socialista, en el que se cuestiona la introducción de este nuevo tributo durante la tramitación parlamentaria de la Ley por vía de enmienda en el Senado. También se ha impugnado por el mismo grupo parlamentario el hecho de que la aplicación del nuevo sistema de financiación estuviera condicionado a la aceptación de las transferencias sanitarias.

15. El documento aprobado por el CPFF, más explícito en este punto que la LNSFCA, destaca esta vinculación de determinadas opciones que incorpora el nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria con el «régimen económico» de la Seguridad Social. Tras citar los arts. 41 y 149.1.17<sup>a</sup> CE y el art. 38.1 LGSS afirma que «sobre el Estado sigue pesando la responsabilidad exclusiva del régimen económico de la Seguridad Social». Responsabilidad que fundamenta lo que el documento denomina «principio de afectación», así como la existencia de fondos gestionados directamente por la Administración del Estado. En relación con el primer aspecto, se indica lo siguiente:

«Respecto al principio de «afectación» o, dicho con otras palabras, respecto a la obli-

Sobre la base de estas opciones básicas, las reglas concretas a las que responde el nuevo sistema han quedado perfiladas en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre,<sup>16</sup> que en determinados aspectos debe ser completada con lo dispuesto en otros textos legales que se han elaborado y tramitado de forma conjunta.<sup>17</sup> Dichas reglas son en síntesis las siguientes:

a) El nuevo modelo fija los criterios para el cálculo de las *necesidades de financiación* de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (población protegida, población mayor de sesenta y cinco años e insularidad)<sup>18</sup> que quedan garantizadas a través de un «Fondo de suficiencia» que se concibe como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de las CCAA calculadas en atención a los criterios aludidos y el valor que resulte de sumar la recaudación de los tributos a los que se refieren las letras a) a i) del art. 6 LNSFCA.<sup>19</sup> A lo cual se suma la garantía, también reconocida legalmente, de un determinado crecimiento de la financiación disponible durante los tres primeros años de vigencia del nuevo sistema.<sup>20</sup>

---

gación de las Comunidades Autónomas de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social un determinado volumen de sus recursos, los preceptos constitucionales antes mencionados hacen necesario que, para financiar las transferencias de la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas manteniendo la competencia del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, esa financiación aparezca diferenciada y condicionada a la finalidad perseguida».

16. Repárese en el hecho de que es la primera vez que el sistema de financiación autonómica se incorpora a un texto con rango de Ley, puesto que hasta la fecha los sucesivos sistemas que se han venido aplicando se instrumentaban a través de Acuerdos del CPFF adoptados en el marco de las genéricas previsiones de la LOFCA. Esta plasmación en un texto con rango de Ley es destacado por la Exposición de Motivos de la LNSFCA que lo considera una consecuencia unida a la «vocación de permanencia» con la que se concibe el nuevo sistema.

17. En particular, debe tenerse en cuenta las modificaciones de la LOFCA operadas por la LO 7/2001, de 27 de diciembre, y lo dispuesto en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el que se regula el nuevo Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.

18. Vid. art. 4.B.a LNSFCA. El volumen de población protegida tiene una ponderación del 75%, el volumen de población mayor de sesenta y cinco años tiene una ponderación del 24.5% y la insularidad, del 0.5%.

19. Vid. art. 6.j) LNSFCA. Como subrayan J. RUIZ-HUERTA, A. HERRERO y C. VIZÁN en el trabajo sobre *La reforma del sistema de financiación autonómica y la culminación de los traspasos*, incluido en este Informe, el Fondo de suficiencia es una transferencia de fondos estatales que sustituye a la antigua Participación en los ingresos generales del Estado, configurándose como el instrumento de cierre del actual sistema de financiación autonómica. Sobre las operaciones previstas legalmente para su cálculo, ciertamente complejas, véanse las explicaciones que se contienen en el citado trabajo.

20. En virtud de lo dispuesto en el apartado 1 de la Disposición Transitoria 2ª LNSFCA el Estado garantiza que la financiación de los servicios de asistencia sanitaria asumidos por las CCAA en el año 2002 es, como mínimo, la obtenida en el último año de vigencia del sistema de financiación de la Sanidad para el período 1998-2001. Y en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 de esta misma Disposición, durante los tres primeros años del

b) Pero junto a la garantía de suficiencia en la financiación disponible por las CCAA se establece también la obligación positiva de las mismas de dedicar a la asistencia sanitaria un determinado volumen de recursos, que quedan así vinculados a este destino.<sup>21</sup> Esta vinculación opera también como una garantía (ahora de los ciudadanos residentes en las distintas CCAA) que conecta con el objetivo de mantener la asistencia sanitaria como prestación básica que se reconoce a todos los ciudadanos y se garantiza por el Estado en todo el territorio nacional.

c) Dentro de este contexto, debe destacarse la introducción del nuevo Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (diferente del ya existente Impuesto sobre Hidrocarburos),<sup>22</sup> que se concibe como impuesto estatal cedido cuyos rendimientos quedan afectados a «gastos de naturaleza sanitaria».<sup>23</sup> Nuevo Impuesto que junto a un «tipo estatal» incluye un «tipo autonómico» cuyo establecimiento y cuantía depende, hasta un límite máximo, de lo que dispongan las CCAA.<sup>24</sup> Lo cual proporciona a éstas obviamente la posibilidad de obtener unas cantidades adicionales para la financiación de la asistencia sanitaria.

---

nuevo sistema el Estado garantiza a las CCAA que la financiación asignada a la asistencia sanitaria evolucionará de acuerdo con el índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado.

21. Por lo que se refiere en particular al año 2002, la DT 6ª.2, 2º párrafo ha especificado los recursos que, como mínimo, las CCAA deben necesariamente destinar a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los cuales en consecuencia se consideran recursos que proporciona el nuevo sistema para la financiación de dichos servicios: el rendimiento del año 2002 correspondiente a la recaudación de una serie de impuestos que se especifican junto a la parte del Fondo de Suficiencia del año 2002 que corresponda a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Con una proyección temporal general, el art. 7.3 LNSFCA fija el importe que las CCAA deberán destinar cada año a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social: como mínimo, el importe que resulte de aplicar al valor en el año base (1999) establecido para tales servicios –en los términos que fija el art. 3.2– el índice de crecimiento ITE nacional (índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado en el que se computan los ingresos tributarios a los que se refiere el art. 15.3 LNSFCA).

22. La regulación legal de este nuevo impuesto se ha realizado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de MFAOS (art. 9) y los aspectos relacionados con su cesión en la LNSFCA.

23. Vid. art. 9.uno.3 de la Ley 24/2001, de MFAOS, en el que se dispone que los rendimientos de dicho impuesto quedan afectados en su totalidad a la financiación de «gastos de naturaleza sanitaria orientados por criterios objetivos fijados en el ámbito nacional». No obstante, se contempla la posibilidad de que los rendimientos que deriven de los tipos de gravamen autonómicos se dediquen a financiar «actuaciones medioambientales» orientados por los criterios aludidos.

24. Conforme a lo dispuesto por el art. 9.diez de la Ley 24/2001 de MFAOS, el Impuesto se integra por la aplicación de dos tipos de gravamen a la base imponible: el tipo estatal y el tipo autonómico. El primero se fija con carácter general para todo el ámbito territorial de aplicación del impuesto (todo el territorio nacional salvo Canarias y Ceuta y Melilla) y el segundo es una posibilidad que se abre a las CCAA con unos topes máximos fijados en la legislación estatal. Respecto de este tipo autonómico el art. 44 LNSFCA ha establecido unos límites iniciales, pero estos límites operan sólo para el año 2002, pues para

d) El nuevo sistema se completa con la previsión de dos fondos específicos destinados a finalidades concretas que se gestionan directamente por el Estado: el Fondo «Programa de Ahorro en incapacidad temporal»<sup>25</sup> y el denominado «Fondo de cohesión sanitaria». Este último Fondo pretende abordar el tema de la asistencia a los enfermos «desplazados», esto es, la atención a las personas no residentes en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, lo que constituye una de las cuestiones que habían venido planteándose con carácter problemático en los últimos años.<sup>26</sup>

e) Por último debe mencionarse la nueva regulación de las denominadas «asignaciones de nivelación», asignaciones que fueron previstas en su momento por la CE y la LOFCA<sup>27</sup> en relación con los servicios públicos fundamentales, pero que han carecido hasta el momento de operatividad. En virtud de la regulación ahora establecida se fijan unos criterios que eventualmente podrían justificar la recepción de una financiación estatal adicional por parte de alguna Comunidad Autónoma.<sup>28</sup>

los años 2003 y 2004 la DT 3ª LNSFCA eleva estos límites y a partir de 2005 se prevén ulteriores modificaciones por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

25. Este Fondo financia la adopción de medidas «dirigidas al control del gasto relativo a la incapacidad temporal y a la mejora de la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social para estas contingencias», correspondiendo la gestión financiera del mismo a la Tesorería General de la Seguridad Social. Vid. art. 4.B.c LNSFCA en el que se especifica también la cuantía del Fondo y se fija el criterio para su distribución entre CCAA.

26. La finalidad del Fondo de cohesión sanitaria es, según dispone el art. 4.B.c LNSFCA es «garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos en todo el territorio español, y la atención a ciudadanos desplazados procedentes de países de la Unión Europea o de países con los que España tenga suscritos convenios de asistencia sanitaria recíproca». Pendiente de desarrollar reglamentariamente, se prevé que a través de este Fondo se compense a las CCAA por el saldo neto de la asistencia prestada a desplazados.

La mención a los ciudadanos desplazados provenientes de países de la Unión Europea o que tengan convenios con España no estaba inicialmente en el Proyecto de LNSFCA, sino que fue incluida durante la tramitación parlamentaria de la Ley. En relación con los desplazados de países de la Unión Europea, debe tenerse en cuenta que la Presidencia española de la Unión está impulsando la adopción de medidas al respecto por las instituciones comunitarias: en concreto debe aludirse al Seminario ministerial celebrado en Málaga el 8 de febrero sobre «circulación de pacientes» en la Unión Europea en el que, entre otros aspectos, se trató de la necesidad de solventar la complejidad de los trámites necesarios para recibir asistencia sanitaria en países distintos al de residencia. También debe subrayarse que el reciente Consejo Europeo celebrado en Barcelona en marzo de 2002 ha impulsado una específica actuación comunitaria para facilitar la atención médica a los desplazados en todos los Estados miembros.

27. El art. 158.1 CE dispone que «en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función [...] de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

28 La LO 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, ha dado una nueva redacción al art. 15 de dicha Ley, relativo a las asignaciones de nivelación, en la que se dispone que «a los efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad».

Toda esta nueva regulación ha exigido la modificación de las disposiciones sobre financiación de la asistencia sanitaria establecidas en la Ley General de Sanidad y en la Ley General de la Seguridad Social, modificación que se lleva a cabo por los arts. 68 y 69 LNSFCA respectivamente.

Por lo que se refiere a la Ley General de Sanidad, se han incluido, como era obligado, los tributos cedidos en la relación de recursos previstos para la financiación de la asistencia sanitaria que formula su art. 79, y se ha dado nueva redacción al art. 82, en el que se fijaban unas pautas sobre financiación de la asistencia transferida a las CCAA que han quedado desplazadas por el nuevo sistema. En la nueva versión de dicho precepto se ha optado por una fórmula de remisión genérica en la que se dispone que «la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social transferidos a las Comunidades Autónomas se efectuará según el Sistema de financiación autonómica vigente en cada momento». Y se han incluido previsiones sobre los presupuestos de gastos de asistencia sanitaria de las CCAA en las que, en coherencia con las disposiciones sobre vinculación de determinados recursos antes aludidas, se impone una cuantía mínima a dichos presupuestos («las Comunidades Autónomas que tengan asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social elaborarán anualmente el presupuesto de gastos para dicha función, que deberá contener como mínimo la financiación establecida en el Sistema de Financiación Autonómica»), y se exige que una vez aprobado dicho presupuesto se remita a los órganos competentes de la Administración del Estado «a efectos de conocer el importe de la financiación total que se destina a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social».<sup>29</sup>

Por lo que se refiere a la Ley General de Seguridad Social se ha introducido una modificación en su art. 86.2 para adaptarlo al nuevo escenario de la financiación de la asistencia sanitaria. En dicho precepto se establece el criterio de que «la acción protectora de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva y universal» -ámbito en el que se incluye la asistencia sanitaria- se financia

---

Los presupuestos para que se doten efectivamente las asignaciones de nivelación han quedado especificados en el art. 67 LNSFCA. De acuerdo con lo previsto en el apartado 1.b de este precepto «queda afectado el nivel de prestación del servicio fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de 3 puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional» (no obstante, basta con un diferencial de un punto en las CCAA de mayor extensión, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3). Si se produce esta hipótesis, se establece (aparato 2) que la Administración General del Estado y la de la respectiva Comunidad Autónoma, «analizarán conjuntamente» las posibles soluciones a efectos de concluir lo procedente sobre la participación de la Comunidad afectada en las asignaciones de nivelación.

29. La redacción originaria del art. 82 LGS disponía que las CCAA elaboraban el *anteproyecto* del presupuesto de gastos de la asistencia sanitaria transferida y debían remitirlo a los órganos competentes de la Administración del Estado. Estos debían proceder a su «integración y adaptación a los recursos disponibles del Sistema de Seguridad Social, presentándolo después a las Cortes Generales para su aprobación».

mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social. Pero a ello se añade ahora el inciso siguiente: «con excepción de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales cuya gestión se halle transferida a las Comunidades Autónomas, en cuyo caso, la financiación se efectuará *de conformidad con el sistema de financiación autonómica vigente en cada momento*». También aquí por tanto se ha optado por dejar abierto el terreno para que sea la legislación sobre financiación autonómica la que fije las pautas de la financiación de la asistencia sanitaria.

### El período «postransferencial»: el Sistema Nacional de Salud tras el cierre de las transferencias y la aplicación del nuevo sistema de financiación.

#### *Preliminar*

No cabe duda de que la culminación de las transferencias y la aplicación del nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria han venido a cerrar una etapa, que podemos considerar transitoria, de descentralización incompleta de la gestión de la asistencia sanitaria y han situado al Sistema Nacional de Salud en un escenario calificable, con toda la relatividad que hay que utilizar esta expresión, como *definitivo*, en el sentido de que se ha completado ya el proceso de descentralización abierto en esta materia por la Constitución y asumido por la Ley General de Sanidad.

En este nuevo escenario han quedado atrás algunas de las cuestiones problemáticas que se venían planteando anteriormente, y en cambio hay otras cuestiones que han pasado a un primer plano del debate técnico y político en torno a la Sanidad española: en particular todo lo relativo al funcionamiento coordinado y cohesionado de un sistema sanitario que ha quedado conformado por una decidida opción por la descentralización política y administrativa.

Atrás quedan así todos los problemas vinculados a la «asimetría» de la descentralización realizada hasta la fecha —en particular, los derivados de la dualidad de Administraciones competentes para la gestión de la Sanidad en diez CCAA o el horizonte de incertidumbre que se cernía sobre la continuidad del INSALUD— o las objeciones que se venían planteando en relación con los anteriores sistemas de financiación sanitaria, basados como se sabe en las transferencias condicionadas de fondos estatales.<sup>30</sup> El nuevo escenario supone un importante paso adelante en la efectividad de la descentralización sanitaria dado que, de una parte, *todas*

---

30. Una posición crítica con el anterior sistema se ha venido sosteniendo por ejemplo por G. LÓPEZ CASANOVAS, quien propugnaba la integración de la financiación sanitaria en la financiación autonómica general (véase por ejemplo al respecto sus trabajos *La financiación autonómica de la Sanidad: algunas afirmaciones, valoraciones y constataciones*, en el vol. col. coordinado por L. PAREJO, F. LOBO y M. VAQUER, *La organización de los servicios sanitarios*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 113 y ss.) y *La financiación sanitaria y su relación con la financiación autonómica general*, en el vol. col. *Jornadas sobre descentralización y transferencias sanitarias*, Confederación sindical de Comisiones Obreras,

las CCAA han recibido ya los trasposos que les permiten una gestión completa de la Sanidad en su respectivo territorio y, de otra parte, porque supone indudablemente una profundización en la autonomía respecto a la situación anterior en la medida en que mejora el marco de la financiación de la Sanidad, lo que afecta también a las CCAA que ya gestionaban la asistencia sanitaria. A este respecto cabe destacar que el nuevo sistema de financiación combina las previsiones orientadas a dotar de suficiencia a esta financiación, en condiciones de mayor certidumbre y estabilidad que el sistema anterior, con las opciones que potencian la «corresponsabilidad» y que permiten una cierta autonomía en el nivel de los ingresos impositivos. Y ello sin perjuicio de la incorporación de elementos en los que se materializa la idea de que estamos ante una prestación pública cuya cobertura en todo el territorio nacional continúa siendo garantizada por el Estado: fundamentalmente la vinculación de determinados recursos financieros autonómicos a la cobertura de las prestaciones sanitarias, la financiación de los gastos por asistencia a desplazados mediante el «fondo de cohesión sanitaria» gestionado por el Ministerio de Sanidad y Consumo y la posibilidad excepcional de que se establezcan «asignaciones de nivelación».

Entre las cuestiones que han pasado a un primer plano en el debate sobre la Sanidad en nuestro país hay tres a las que resulta obligado referirse, y que abordaré por tanto a continuación de forma sucesiva: a) la relativa al mantenimiento de la asistencia sanitaria pública en el doble marco conceptual y competencial de la Sanidad (arts. 43 y 149.1.16<sup>a</sup> CE) y de la Seguridad Social (arts. 41 y 149.1.17<sup>a</sup> CE); b) los instrumentos para la garantía de una protección de la salud básicamente igualitaria en todo el territorio nacional; y c) la efectividad de los instrumentos de coordinación en un sistema sanitario que ha materializado ya de forma plena el proceso de descentralización abierto por la Constitución.

### *Sobre el mantenimiento de la asistencia sanitaria como prestación de la Seguridad Social*

#### *La evolución normativa*

Una de las cuestiones que se han venido planteando en los últimos años –en realidad desde el momento mismo de promulgación del texto constitucional– y que en la actualidad ha vuelto a ser objeto de debate es la relativa al doble encaje institucional y normativo que ha venido teniendo la asistencia sanitaria pública: de una parte como un aspecto integrado en un Sistema Nacional de Salud comprensivo de todas las cuestiones vinculadas con la protección de la salud –cuyos referentes constitucionales fundamentales son los artículos. 43 y 149.1.16<sup>a</sup> CE– y de otra parte como una prestación que forma parte del marco conceptual e institu-

---

Madrid, 2001, pp. 229 y ss.). Los posicionamientos no eran en todo caso ni mucho menos unánimes y había quien defendía el mantenimiento de un sistema específico de financiación sanitaria (por ejemplo, J. REY DEL CASTILLO, *La financiación de los servicios sanitarios: una parte de un debate más amplio*, «Gaceta sanitaria», 2000, 14, pp. 306 y ss).

cional de la Seguridad Social –cuyos referentes constitucionales fundamentales son como se sabe los artículos 41 y 149.1.17ª del texto constitucional–.

En relación con ello creo que no es ocioso recordar que la gestación de un sistema de asistencia sanitaria pública en nuestro país no tuvo lugar en el marco de lo que era históricamente la Sanidad pública en términos estrictos, sino en el contexto normativo e institucional de la acción protectora de la Seguridad Social: primero a través de una Ley específica, la Ley de 14 de diciembre de 1942 por la que se creó el Seguro Obligatorio de Enfermedad, y posteriormente en el marco de la legislación general de la Seguridad Social (Leyes Generales de Seguridad Social de 1966 y de 1974).

Esta opción institucional no vino a ser alterada por la Constitución, si bien debe decirse que ésta contenía elementos que desbordaban claramente la concepción y el alcance que había venido teniendo la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y que postulaban el tránsito hacia un sistema sanitario construido autónomamente respecto al sistema protector de la Seguridad Social y gestionado de forma descentralizada. Me refiero por supuesto a la consideración autónoma de la protección de la salud humana en un precepto constitucional específico (el art. 43), separado del relativo a la Seguridad Social (el art. 41), a la idea de universalidad en la protección en la que descansa el reconocimiento de un «derecho a la protección de la salud» para todos (art. 43.1) y al régimen competencial que deriva de los listados incluidos en los arts. 148 y 149 del texto constitucional.<sup>31</sup>

Los elementos que acaban de apuntarse fueron desarrollados por la LGS, la cual perfiló el denominado «Sistema Nacional de Salud» sobre la base de los postulados de universalidad e igualdad de los ciudadanos, en el marco de lo previsto en los arts. 43 y 149.1.16ª CE. En dicho sistema se integran todas las funciones y responsabilidades públicas relativas a la salud dentro de una estructura descentralizada que contempla un amplio protagonismo de las CCAA. Pero el diseño del nuevo modelo tuvo un alcance sobre todo programático, ya que no materializó de forma inmediata las ideas en las que descansaba.

En efecto, el texto de la Ley no consagra la universalidad como regla operativa –tan sólo lo asume como un principio general inspirador del Sistema al que éste debe aproximarse progresivamente– ni prescinde de las cotizaciones sociales en la financiación de la asistencia sanitaria. Y por otro lado mantiene en pie la regulación de la asistencia sanitaria realizada por la normativa de Seguridad Social –a la que remite implícitamente para la determinación de los sujetos con derecho a la asistencia sanitaria y del contenido concreto de la misma–,<sup>32</sup> así como la vinculación financiera de la asistencia sanitaria con la Seguridad Social.<sup>33</sup>

---

31 Una exposición de síntesis sobre las diversas posiciones doctrinales mantenidas en torno a las relaciones entre Sanidad y Seguridad Social en el texto constitucional pueden verse en la tesis doctoral, todavía inédita de A. NAVARRO MUNUERA, *Derecho a la protección de la salud y sistema sanitario integrado*, Universidad de Barcelona, 2000, pp. 367 y ss.

32. Vid. arts. 18 y 80 LGS, así como su Disposición Final 2ª.

33. Véase en particular lo dispuesto en los arts. 78, 79 y 82 LGS.

Junto a ello, mantuvo la continuidad de la red sanitaria de la Seguridad Social gestionada por el INSALUD en aquellas CCAA que carecían estatutariamente de competencias sobre asistencia sanitaria de la Seguridad Social.<sup>34</sup>

Todo ello dio lugar a una situación en la que concurren dos bloques normativos en la ordenación de la materia; bloques que responden a lógicas distintas y que no están armonizados entre sí: el sanitario –que enuncia unos principios generales que no ha llegado a materializar plenamente– y el de la Seguridad Social –basado en los requisitos de afiliación y cotización que son propios del principio contributivo y con una pluralidad de regímenes protectores para diferentes colectivos de personas–. Y este desencaje se mantendrá en el período posterior a la promulgación de la Ley General de Sanidad, habida cuenta de la falta de adaptación del ordenamiento de la Seguridad Social a las pautas generales fijadas en la LGS,<sup>35</sup> y sólo parcialmente se solventará mediante la normativa sobre asistencia sanitaria aprobada por el Estado a mediados de los años 90: el RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de las prestaciones sanitarias, en el que se determina el contenido de la asistencia sanitaria pública mediante lo que suele denominarse «catálogo» de prestaciones.<sup>36</sup>

Así las cosas, se produjo la promulgación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social –que es la plasmación legal del denominado «Pacto de Toledo»– en la cual se opta por configurar la asistencia sanitaria como *prestación no contributiva y universal de la Seguridad Social*, modificándose al efecto la redacción del art. 86.2 LGSS. Esta opción implicaba la total supresión de las cotizaciones sociales como fuente de financiación de la asistencia sanitaria –que era ya minoritaria desde 1989–, supresión que se haría efectiva a partir del año 1999.<sup>37</sup>

34. Disposición Adicional 6ª.1 y Disposición Transitoria 3ª.1 LGS.

35. La Disposición Final 2ª había previsto un horizonte en el que los «los diversos sistemas públicos de cobertura sanitaria» quedarían integrados en el SNS y había ordenado al Gobierno la «armonización y refundición», en el plazo de 18 meses, de los sistemas de cobertura pública, entre ellos diversos regímenes de la Seguridad Social. Pero ni esta armonización ni tampoco por supuesto la integración prevista como punto de llegada se han materializado en la práctica.

36. El RD 63/1995 se dictó al amparo de lo dispuesto en los apartados 16 (bases de la Sanidad) y 17 (legislación básica de la Seguridad Social) del art. 149.1.CE, y también al amparo de lo previsto en el apartado 1 del mismo artículo sobre condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (véase lo indicado al respecto en su preámbulo, donde se citan tanto el art. 41 como el art. 43 CE, y lo dispuesto en su Disposición Adicional 6ª) y reguló a la vez la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. A través de esta importante norma reglamentaria, que sería complementada por otras disposiciones posteriores, se perfiló el contenido de las prestaciones sanitarias públicas mediante una regulación adaptada a los conceptos y principios generales consagrados en la LGS.

37. La Exposición de Motivos de la Ley 24/1997 explica cómo quedaba separada la financiación de las prestaciones en función de su respectiva naturaleza: las prestaciones «de naturaleza no contributiva y de extensión universal» se financian a partir de entonces mediante aportaciones del Estado y las prestaciones contributivas, mediante cotizaciones

Este nuevo planteamiento legal rompía frontalmente con la configuración de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social en los diversos regímenes en vigor y en particular en el régimen general (contenido en la LGSS de 1974 y en el Reglamento aprobado por Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre) y parece que marcaba un punto de encuentro y convergencia del ordenamiento de la Seguridad Social respecto del modelo sanitario diseñado por la LGS, puesto que en definitiva, la idea-fuerza en la que descansa dicho modelo no es otra que la concepción de la protección sanitaria de la población como un servicio de carácter no contributivo y universalizado.

Sin embargo esta convergencia está lejos de haberse producido porque el cambio introducido en la LGSS se ha materializado tan sólo en el sistema de financiación de las prestaciones sanitarias, pero no, sorprendentemente, en los demás aspectos de la regulación de la materia por el ordenamiento de la Seguridad Social, que no ha sido adaptado a la nueva conceptualización de la asistencia sanitaria formalmente proclamada por el art. 86.2 LGSS.

Es éste el escenario en el que se ha producido el cambio determinado por el cierre de las transferencias y el nuevo sistema de financiación, operaciones ambas que se han llevado a cabo, como ya nos consta, desde la explícita consideración de la asistencia sanitaria pública como prestación de la Seguridad Social.<sup>38</sup>

#### *Posición que se sostiene al respecto*

Con ello ha venido a consolidarse un planteamiento que dota a la asistencia sanitaria pública de un doble anclaje desde el punto de vista conceptual y competencial: se considera en efecto un aspecto de un Sistema Nacional de Salud construido al amparo de la competencia estatal sobre las bases de la Sanidad, pero también una prestación incluida en el concepto de Seguridad Social.

Este doble anclaje ha sido cuestionado por algunos autores (TORNOS MÁS, VAQUER CABALLERÍA, BELTRÁN AGUIRRE) que sostienen que la asistencia sanitaria debería abordarse únicamente desde el concepto de Sanidad y los títulos competenciales correspondientes, prescindiendo en cambio de la consideración de la asistencia sanitaria como prestación de la Seguridad Social.<sup>39</sup>

---

de empresas y trabajadores. En coherencia con ello se daba una nueva redacción al art. 86.2 LGSS en virtud de la cual la acción protectora de la Seguridad Social «en su modalidad no contributiva y universal» se financia mediante aportaciones del Estado, y se incluye entre las prestaciones no contributivas la asistencia sanitaria, salvo la que deriva de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este último caso, la asistencia sanitaria se sigue configurando como una prestación contributiva financiada por cotizaciones sociales.

38. Por lo que se refiere a los Reales Decretos de transferencia, es obvio que traspasan los servicios correspondientes a la competencia sobre gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, sin perjuicio de que el traspaso se enmarque también en el bloque normativo –constitucional, estatutario y legal– de la Sanidad, de modo que concurren los dos bloques normativos aludidos: el de la Sanidad y el de la Seguridad Social.

39. Véase en este sentido J. TORNOS MÁS, *La consideración constitucional de los servi-*

Por mi parte creo que no resulta difícil entender las razones que han conducido a mantener y enfatizar la incardinación de la asistencia sanitaria dentro del marco conceptual e institucional de la Seguridad Social en un momento político de culminación y profundización en la descentralización sanitaria.

Al margen del debilitamiento de las competencias estatales que podría de la opción de prescindir de la consideración de la asistencia sanitaria como prestación de la Seguridad Social —no creo que la jurisprudencia constitucional recaída hasta la fecha permita llegar a conclusiones unívocas en este punto—, parece claro que la vinculación al referente conceptual de la Seguridad Social —de tanto arraigo como marco de un sistema protector unitario— viene a subrayar, en el plano social y político, la dimensión solidarista a nivel nacional que resulta inherente a nuestro sistema de asistencia sanitaria pública, y por tanto facilita y propicia una visión unitaria del mismo.<sup>40</sup>

Desde el punto de vista del orden constitucional de competencias, el mantenimiento de la asistencia sanitaria dentro de la Seguridad Social conlleva la aplicación de la competencia exclusiva del Estado sobre «régimen económico» de la Seguridad Social que no aparece en cambio entre los títulos de competencia estatal relacionados con la Sanidad. Aunque es claro que este enunciado constitucional está pensado para mantener la unidad financiera propia de una Seguridad Social de carácter contributivo<sup>41</sup> —de la que hoy queda fuera como ya nos consta la asistencia

---

*cios sanitarios*, en el vol. col. citado *Jornadas sobre descentralización y transferencias sanitarias*, cit., pp. 21 y ss., así como, más recientemente, *Sistema de Seguridad Social versus Sistema Nacional de Salud*, versión provisional de la ponencia presentada por el autor al X Congreso Derecho y Salud celebrado en Palma de Mallorca en noviembre de 2001. También M. VAQUER CABALLERÍA, *La consideración constitucional de los servicios sanitarios*, también en el vol. col. *Jornadas sobre descentralización*, citado, pp. 41 y ss. y J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *Prestaciones sanitarias y autonomías territoriales: cuestiones en torno a la igualdad*, versión provisional de la Ponencia elaborada para el X Congreso Derecho y Salud también citado. En dicho Congreso se asumió como conclusión la posición que propugna la total desvinculación de la asistencia sanitaria pública respecto a la Seguridad Social: «La asistencia sanitaria pública ha de desvincularse definitivamente de la Seguridad Social e integrarse en la materia *Sanidad* (art. 43 CE) y en el título competencial correspondiente a tal materia (art. 148.1.21 y 149.1.16)».

40. Esta es la posición que se asume, como ya nos consta, por el nuevo sistema de financiación. Por otro lado debe notarse que había sido sostenida por algunos autores en sus aportaciones al vol. col. citado *Jornadas sobre descentralización*, (J. MERCADER, J. REY DEL CASTILLO, J. M. FREIRE); desde esta línea de pensamiento se defendía la necesidad de consolidar los mecanismos de coordinación e igualdad del sistema sanitario antes de la realización de las transferencias (vid. en este sentido la aportación de J. M. FREIRE y las conclusiones de las Jornadas), sugerencia ésta que no ha sido obviamente atendida.

41. Véase al respecto la doctrina sentada por la STC 124/1989, de 7 de julio, a propósito del RD 1314/1984, de 20 de junio, sobre estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social. En el FJ 3 se subraya que la consideración constitucional del «régimen económico» de la Seguridad Social como función exclusiva del Estado trata de «garantizar la unidad del Sistema de Seguridad Social, y no sólo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas». También se refiere al principio de unidad presupuesta-

sanitaria—, no creo que sea descartable que el título sobre régimen económico pueda tener también implicaciones en ámbitos de la Seguridad Social configurados como no contributivos (especialmente, dada la clara cobertura que el art. 41 CE ofrece para las prestaciones no contributivas en el marco institucional de la Seguridad Social). Así, para excluir o limitar las divergencias autonómicas en el establecimiento de contribuciones a abonar por los usuarios («copagos»), o para fundamentar previsiones normativas que vinculan determinados recursos de las CCAA a la financiación de la asistencia sanitaria (en esta línea se mueve el nuevo sistema de financiación, que fundamenta las vinculaciones aludidas en la idea de un régimen económico de la Seguridad Social de carácter unitario establecido por el Estado).<sup>42</sup>

Otra cosa es que la regulación normativa que hoy por hoy se realiza desde la legislación de la Seguridad Social constituya un obstáculo para la plena virtualidad del modelo sanitario universalizado, integrado y descentralizado que, con un claro apoyo en el texto constitucional, fue diseñado por la Ley General de Sanidad,<sup>43</sup> lo que suscribo plenamente pues, como antes apuntábamos, el ordenamiento de la Seguridad Social no ha interiorizado la nueva configuración de la asistencia sanitaria como prestación no contributiva y universalizada y mantiene una regulación continuista en no pocos aspectos con la concepción contributiva y no universalizada. Lo cual resulta ciertamente incongruente con las pautas sobre la materia que derivan de la Constitución y de la Ley General de Sanidad.

Así las cosas, creo que son dos los ámbitos en los que prioritariamente se debe centrar nuestra atención en el momento presente:

- Los instrumentos orientados a garantizar la unidad del sistema sanitario y en particular el funcionamiento coordinado del mismo y la igualdad básica de todos los españoles en la protección sanitaria, instrumentos cuya *efectiva operatividad* debe centrar nuestra atención más allá de los títulos competenciales sobre los que los mismos se construyen (bases y coordinación general de la Sanidad, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, o condiciones básicas de igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales).
- La necesidad de adaptar la normativa vigente sobre asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las pautas que derivan de una concepción de la misma

---

ria de la Seguridad Social, que significa «la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de todos los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social [...] no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema».

42. Esta idea está implícita en efecto en la LNSFCA y se explicita como tuvimos ocasión de subrayar en el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001.

43. En las Conclusiones del X Congreso Derecho y Salud se señala al respecto que «no tiene ningún sentido que una asistencia sanitaria pública que se predica universalista y .no contributiva, a la que, por tanto, se tiene derecho por el simple hecho de ser ciudadano, se vincule a la Seguridad Social, que sigue siendo esencialmente un sistema contributivo y no universalista. Se trata de construir el Sistema Nacional de Salud, que se conforma como un sistema sanitario integral e integrado».

como prestación no contributiva y universalizada; concepción proclamada formalmente por la LGSS desde su modificación por la Ley 24/1997 pero no asumida en su integridad.

Dejando para los epígrafes siguientes la primera de las perspectivas citadas, apuntamos a continuación algunas ideas en torno a la segunda de ellas.

*La necesidad de completar la transición hacia la configuración de la asistencia sanitaria como prestación no contributiva y universalizada*

Como acaba de apuntarse, la regulación positiva que en la actualidad se hace de la asistencia sanitaria desde la normativa de Seguridad Social no es coherente con el sistema sanitario diseñado por la LGS ni con la opción de configurar la asistencia sanitaria como prestación no contributiva y universalizada de la Seguridad Social, opción que se introdujo en la LGSS en 1997, pero sin deducir las consecuencias que de la misma derivaban. Entiendo que mientras no se supere la falta de interiorización de esta opción por la legislación de Seguridad Social seguirán planteándose problemas de desencaje entre los principios sobre asistencia sanitaria que incorpora la legislación general de Sanidad y su tratamiento desde la óptica de la Seguridad Social, y se mantendrán los problemas para la plena virtualidad del modelo sanitario universalizado, integrado y descentralizado que postula la LGS.

En efecto, la opción de configurar la asistencia sanitaria como prestación no contributiva de la Seguridad Social se introdujo en 1997 mediante una alteración de la LGSS que incidió únicamente sobre la financiación de la misma pero no se alteraron los demás aspectos de su regulación normativa, realizada obviamente en un momento anterior dentro de un marco contributivo y no universal: no se adaptó el propio texto refundido de la LGSS a esta opción ni se modificó la normativa específica reguladora de la asistencia sanitaria tanto en el régimen general (arts. 98 y ss. LGSS-74) como en los diferentes regímenes especiales. Esta situación se proyecta sobre una pluralidad de temas como son los siguientes: el ámbito subjetivo de cobertura del derecho a la asistencia sanitaria –todavía no plenamente universalizado–, las previsiones en relación con las denominadas «empresas colaboradoras», la pervivencia de diversos regímenes protectores con una definición no coincidente del contenido del derecho a la asistencia sanitaria que se reconoce a los beneficiarios, o la consideración separada de la asistencia sanitaria que deriva de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.<sup>44</sup> Expongo a continuación algunas observaciones sobre las cuestiones que acaban de mencionarse.

44. Obsérvese al respecto cómo pueden encontrarse exposiciones generales de Derecho de la Seguridad Social (es el caso del *Curso de Seguridad Social* de J. F. BLASCO LAHOZ, J. LÓPEZ GANDÍA y M. A. MOMPALER CARRASCO, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 339 y ss.) que siguen incluyendo a la asistencia sanitaria dentro de la Seguridad Social contributiva y lo abordan con una sistemática similar a las demás prestaciones contributivas (sujetos protegidos, contenido de la prestación, dinámica del derecho, etc.). Sólo la asistencia sanitaria a personas sin recursos económicos se incluye por dicho Manual dentro de las prestaciones no contributivas (vid. pp. 615 y ss.).

A) El primero de los temas aludidos es demasiado obvio como para que resulte necesario tratarlo *in extenso* en este lugar.<sup>45</sup> Mediante la Ley 24/1997 la asistencia sanitaria se calificó legalmente como prestación no contributiva y universal de la Seguridad Social, pero esta declaración no condujo, ni entonces ni en un momento posterior, a reformular toda la normativa en vigor sobre asistencia sanitaria, que sigue reconociendo el derecho sobre la base fundamentalmente de criterios contributivos (el derecho se atribuye a los afiliados a algún régimen de Seguridad Social, pensionistas y familiares a su cargo), pero que utiliza también criterios de carácter asistencial: reconocimiento del derecho a personas que se encuentran en circunstancias de pobreza comprobada (RD 1088/1989, de 8 de septiembre, sobre derecho a la asistencia sanitaria de personas sin recursos económicos suficientes), o también, a colectivos de ciudadanos en situaciones específicas (minusválidos, menores, extranjeros, etc.).<sup>46</sup>

Debería por tanto consagrarse legalmente el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria de *todas las personas residentes en España*, sean españoles o extranjeros, y ello con independencia de que se pueda considerar también en términos flexibles el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situaciones irregulares o distintas de la residencia estable (como ya se hace por la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España) y de los españoles no residentes en España cuando circunstancialmente se encuentren en nuestro país,<sup>47</sup> lo cual debería conducir a la derogación de las reglas vigentes antes aludidas sobre determinación de los sujetos con derecho a la asistencia sanitaria (en particular las disposiciones al respecto de la LGSS-74 y del Decreto 2766/1967),<sup>48</sup> así como los preceptos de la Ley General de Sanidad en los que de manera expresa o implícita se consagra la no universalización remitiéndola a un futuro indeterminado.<sup>49</sup> Y también cae por su base por supuesto la tradicional distinción entre *titulares* y meros *beneficiarios* del derecho a la asistencia sanitaria, que está obviamente vinculada a la configuración de la asistencia sanitaria como prestación de carácter contributivo.<sup>50</sup>

45. Me remito para ello a mi trabajo *Las prestaciones sanitarias públicas: configuración actual y perspectivas de futuro*, «Revista de Administración Pública» 156, 2001, pp. 117-119 y 129-137.

46. En la práctica confluyen por tanto los planteamientos propios de una *Seguridad Social contributiva* con los que se sitúan en el terreno propio de la *asistencia social*. Lo cual contrasta vivamente con las ideas universalizadoras que de forma en apariencia contundente consagra la LGS (repárese al efecto en el tenor literal de sus arts. 1.2, 3.2 y 46 a).

47. Una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista al principio de la presente Legislatura incidía sobre este punto (BOCG, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie B, nº 9, Proposición de Ley «por la que se extiende la asistencia sanitaria a los españoles no residentes cuando se encuentren en España»).

48. En particular, art. 100 LGSS-74 y arts. 2 a 7 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sobre prestaciones de asistencia sanitaria en el régimen general de la Seguridad Social. También debería derogarse obviamente el RD 1088/1989, de 8 de septiembre, sobre derecho a la asistencia sanitaria de las personas sin recursos económicos suficientes.

49. Vid. los artículos 16 y 80, así como la Disposición Transitoria 5ª de dicho texto legal.

50. Vid. al respecto lo dispuesto en el art. 100.3 LGSS-74. También el art. 15 LSSFCE

B) Tampoco resulta congruente con la configuración de la asistencia sanitaria como prestación no contributiva y universalizada el mantenimiento de la fórmula de gestión de la asistencia sanitaria que se materializa a través de las denominadas «empresas colaboradoras». Fórmula plasmada en su momento en la LGSS-74 (art. 208.1.b) y recogida también por el texto refundido de la LGSS de 1994 (art. 77.1.b) que abre la posibilidad de que las empresas puedan gestionar por sí mismas la prestación de la asistencia sanitaria de sus trabajadores (y familiares a cargo) obteniendo a cambio una reducción de las cotizaciones que en otro caso deberían abonar a la Seguridad Social.

En el marco de esta previsión legal<sup>51</sup> ha habido determinadas empresas con un número elevado de trabajadores (inicialmente de más de 500 trabajadores y desde 1992, de más de 250 trabajadores), entre las que hay que incluir algunas empresas públicas y también Administraciones públicas, que han venido asumiendo la provisión de la asistencia sanitaria a sus empleados a cambio de la correspondiente deducción de las cuotas a pagar a la Seguridad Social.

Se trata por tanto de una suerte de «autoaseguramiento» de la asistencia sanitaria que resultaba encajable dentro de una configuración de la misma como prestación contributiva —y aun en ese marco conceptual, no sin algunas dificultades—<sup>52</sup> pero queda en cambio por completo fuera de lugar en un contexto como el actual en el que el Estado asume globalmente la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos como prestación no contributiva, lo cual descansa en la opción de dar a la solidaridad implícita en la cobertura sanitaria un alcance universal de ámbito nacional. Razón por la cual debe procederse a la eliminación de esta fórmula, que resulta ciertamente ajena a un Sistema Nacional de Salud universalizado e integrado.<sup>53</sup>

---

mantiene esta distinción, aunque sin deducir de la misma diferencias en el estatus de titulares y beneficiarios.

51. El desarrollo reglamentario de esta fórmula se realizó en su momento a través de la todavía vigente Orden Ministerial de 25 de noviembre de 1966, sobre colaboración de las empresas en la gestión del régimen general de la Seguridad Social. Orden que ha sido objeto de modificaciones a través de las posteriores Ordenes Ministeriales de 24 de abril de 1980, 16 de enero de 1992 y 20 de abril de 1998.

52. Obsérvese al respecto la directriz que contiene el art. 77.5 LGSS (anteriormente, art. 208.5 LGSS-74), en la que se exige a la regulación de la colaboración de empresas la armonización de «el interés particular por la mejora de las prestaciones y medios de asistencia con las exigencias de la solidaridad nacional». Ello se traduce en el régimen de las deducciones de las cuotas de la Seguridad Social a aplicar en estos casos, en el cual se contempla la exigencia de que las empresas ingresen una cantidad «en concepto de aportación al sostenimiento de los servicios comunes y sociales de la Seguridad Social y demás gastos generales y a la satisfacción de las exigencias de la solidaridad nacional» (art. 6 de la Orden Ministerial de 25 de noviembre de 1966, según la redacción dada por la Orden de 24 de abril de 1980).

53. En lugar de ello, la Disposición transitoria 6ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, articuló un mecanismo orientado a prolongar transitoriamente la vigencia de esta fórmula en relación con las empresas que con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley vinieran asumiendo la gestión de la asistencia sanitaria en relación con sus empleados. Mecanismo consistente en una asig-

C) También resulta cuestionable desde la óptica que venimos considerando el mantenimiento de una regulación específica para determinados colectivos de personas en el marco de los diversos regímenes especiales de Seguridad Social, entre los cuales destacan los relativos a los funcionarios que se incluyen dentro de los tres regímenes especiales de Seguridad Social vigentes que se aplican a determinados funcionarios públicos: el de los funcionarios civiles del Estado, el de las Fuerzas Armadas y el del personal de la Administración de Justicia.

Los regímenes especiales aludidos —que afectan tan sólo a una parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas—<sup>54</sup> contienen como es sabido una regulación específica de la asistencia sanitaria a las personas incluidas dentro del campo de aplicación de los mismos, con un contenido sustancialmente análogo al que es propio del régimen general,<sup>55</sup> pero con algunos elementos diferenciales<sup>56</sup> que se manifiestan sobre todo en el modo de provisión de la asistencia sanitaria a través de conciertos con entidades privadas de aseguramiento sanitario y con la propia red pública de asistencia sanitaria, entre las cuales pueden elegir los afiliados o mutualistas.

Junto a ello, debe subrayarse que las prestaciones se gestionan centralizadamente a través de organismos públicos *ad hoc* dependientes de la Administración General del Estado (para los funcionarios civiles del Estado, MUFACE, que es un organismo público dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas;

---

nación financiera con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (una «compensación económica») calculada en función del número de trabajadores protegidos. Véase también el RD 1380/1999, de 27 de agosto, por el que se regula el procedimiento para obtener la compensación económica aludida.

54. Quedan sujetos al régimen general de la Seguridad Social, y por tanto fuera del campo de aplicación de los regímenes especiales citados, el personal funcionario de los Organismos Autónomos del Estado, los funcionarios de las CCAA, los funcionarios de la Administración Local y por supuesto el personal laboral de todas las Administraciones públicas. Una buena exposición de síntesis sobre el régimen de Seguridad Social de los funcionarios públicos puede encontrarse en el libro de M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 217-222. Para mayores detalles vid. J. F. BLASCO LAHOZ, J. LÓPEZ GANDÍA y M. A. MOMPALAR CARRASCO, *Regímenes especiales de la Seguridad Social*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 250 y ss.

55. Véase lo dispuesto al respecto en la Ley de Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado (texto refundido aprobado por RD Legislativo 4/2000, de 23 de junio), en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (texto refundido aprobado por RD Legislativo 1/2000, de 9 de junio), en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia (RD Legislativo 3/2000, de 23 de junio) y en las disposiciones reglamentarias complementarias. La asimilación del contenido de la asistencia sanitaria al propio del régimen general de la Seguridad Social puede verse consagrada por ejemplo en el art. 16 LSSFCE.

56. Es diferente en particular la cuantía de la aportación de los beneficiarios al pago de los medicamentos que se establece en el Reglamento General del Mutualismo administrativo (art. 92 del RD 843/1976, de 18 de marzo). El beneficiario aporta el 30% del precio de los medicamentos, frente al 40% que aportan los beneficiarios del régimen general. Pero ese mismo 30% es abonado por los beneficiarios pensionistas, que no se benefician por tanto de la gratuidad total de la que disfrutaban los pensionistas del régimen general.

para el personal de la Administración de Justicia, la Mutualidad General Judicial, dependiente del Ministerio de Justicia; y para el personal de las Fuerzas Armadas, el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, dependiente del Ministerio de Defensa), los cuales financian la asistencia sanitaria con sus propios presupuestos (junto a las demás prestaciones que se les encomiendan) que se nutren fundamentalmente de las cuotas pagadas por los mutualistas y de las aportaciones del Estado fijadas conforme a los criterios que anualmente establecen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.<sup>57</sup>

La especificidad de estos regímenes de prestación de la asistencia sanitaria se ha mantenido en pie tras la Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, y se ha previsto tan sólo su adaptación a la misma en lo relativo a las fuentes de financiación de la prestación.<sup>58</sup>

Aunque no resulta difícil intuir las razones de oportunidad política que explican el mantenimiento de estos regímenes diferenciados de asistencia sanitaria,<sup>59</sup> es lo cierto que los mismos tienen un difícil encaje dentro de un sistema de salud diseñado sobre la base del carácter no contributivo y universalizado de las prestaciones y gestionado de forma descentralizada. La asistencia sanitaria prestada a los beneficiarios de los regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios sigue enmarcada en unos planteamientos de carácter mutualista –y por tanto contributivos– y profesionalizado –esto es, definido para colectivos profesionales determinados– y no parece fácil encontrar razones sólidas que desde un punto de vista institucional justifiquen la pervivencia de una regulación

57. Vid. por ejemplo, arts. 34 y 35 LSSFCE.

58. La Disposición Final 2ª de la Ley 24/1997 autorizó al Gobierno para proceder a la «armonización de la normativa especial del Mutualismo Administrativo, en lo referente a sus sistemas de recursos económicos, con las previsiones del art. 86.2 de la Ley General de Seguridad Social, en la redacción dada por el artículo 1 de esta Ley», pero se añade que ello es «sin perjuicio del mantenimiento de las peculiaridades que en cuanto a la forma de realizar la prestación de la asistencia sanitaria se contienen en aquella normativa especial». Esta autorización se reproduce en la Disposición Final 1ª LSSFCE.

59. Entre ellas cabe apuntar la propia capacidad de gestión acreditada por las entidades responsables del mutualismo administrativo (MUFACE, MUGEJU e ISFAS), cuya creación constituyó en su día sin duda un gran avance respecto a la situación anterior. Pero es seguramente la peculiar forma de provisión de la asistencia sanitaria lo que explica su pervivencia. Y ello porque, de una parte, esta fórmula (contemplada en su momento por el art. 19.1 de la Ley 29/1975, de 27 de junio, de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, que se reproduce en el art. 17.1 del texto refundido vigente) encontró un clima propicio dentro de los planteamientos que propugnan una separación entre las funciones de financiación y «compra» de los servicios sanitarios respecto a la provisión de los mismos, planteamientos que han tenido una considerable fuerza como es sabido a partir del Informe elaborado por la «Comisión Abril» en 1991. Pero por otro lado, se trata de una fórmula que se percibe como ventajosa por los beneficiarios del mutualismo administrativo –entre los que nos encontramos por cierto los funcionarios docentes universitarios– en la medida en que permite optar entre la red sanitaria pública o la provisión mediante entidades aseguradoras privadas. Y genera también por supuesto un fuerte interés de las entidades privadas de aseguramiento en su mantenimiento, dado que constituye para las mismas una importante fuente de clientes y de actividad.

específica y diferenciada que se aplica a unos determinados colectivos funcionariales.<sup>60</sup>

En los momentos actuales resulta difícil saber con certidumbre si la asistencia sanitaria prestada a los beneficiarios de los regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios tiene carácter contributivo o no.<sup>61</sup> Si como parece, lo tiene, aunque sea sólo en parte,<sup>62</sup> ello resulta contradictorio con la actual configuración de la asistencia sanitaria como prestación no contributiva y universal (art. 86.2 LGSS en la redacción dada por la Ley 24/1997). Pero desde el momento en que esta situación se corrija y el Estado asuma íntegramente la financiación de la asistencia sanitaria a estos colectivos ya no tendrá sentido una regulación diferenciada de la asistencia sanitaria en tales casos –y ello tanto si favorece al colectivo afectado en relación con los demás como si resulta perjudicial para el mismo–. Lo procedente será por el contrario establecer el mismo régimen en cuanto al contenido de las prestaciones y la forma de prestación de las mismas, reconduciendo la asistencia sanitaria de los beneficiarios del mutualismo funcional hacia el sistema general de asistencia sanitaria, de carácter integrado y de gestión descentralizada.

Desde un punto de vista jurídico-institucional no parece por tanto que puedan aducirse razones sólidas que justifiquen el régimen diferenciado de la asistencia sanitaria de una parte del personal al servicio de las Administraciones públicas, más allá de las comprensibles tendencias inerciales que siempre tienen las situaciones consolidadas. Frente a ello, tanto la opción de configurar la asistencia sanitaria como prestación no contributiva de la Seguridad Social como la plena realización de un Sistema de Salud universalizado, integrado y descentralizado postulan la desaparición de esta especificidad, lo que probablemente tendría sentido dentro de una reconducción hacia el régimen general de la Seguridad Social de los actuales regímenes especiales de Seguridad Social de los funcionarios públicos.

---

60. Las reglas vigentes sobre delimitación del ámbito subjetivo del mutualismo administrativo son por lo demás prolijas y determinan que en no pocas dependencias administrativas conviva el personal sujeto a alguno de los regímenes especiales con el sujeto al régimen general de la Seguridad Social. En las Universidades por ejemplo, los miembros de los cuerpos docentes universitarios están sujetos al régimen de Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado, pero no así los profesores interinos y los contratados o el personal de administración y servicios, que están sujetos al régimen general. Los funcionarios de las CCAA están sometidos al régimen general, y quedan fuera por tanto del mutualismo administrativo, pero los funcionarios del Estado transferidos mantienen en principio su vinculación al régimen especial de los funcionarios civiles del Estado.

61. Las diversas prestaciones que otorgan las Organismos del mutualismo funcional se financian globalmente mediante las cuotas de los mutualistas y las aportaciones del Estado fijadas anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

62. Para el caso concreto de MUFACE, de los datos sobre el Presupuesto de la entidad del año 2001 que figuran en la revista *Muface*, 185, noviembre de 2001, p. 7, puede deducirse que las aportaciones del Estado (que suponen el 67% de los ingresos de MUFACE) alcanzan a financiar la mayor parte de los gastos que genera la asistencia sanitaria (prestación que absorbe el 74% de los gastos de la entidad) pero no a la totalidad de los mismos.

D) Un planteamiento distinto creo que debe hacerse en cambio en relación con el tratamiento diferenciado de la asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, asistencia sanitaria que el legislador califica expresamente como prestación de la Seguridad Social de naturaleza contributiva<sup>63</sup> –calificación con la que el legislador ha optado de modo expreso por excluir estos supuestos de la tendencia hacia el marco no contributivo y universalizado que con carácter general impregna la asistencia sanitaria pública– y cuya gestión se viene realizando a través de unas entidades asociativas creadas a tal fin que son las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.<sup>64</sup>

A mi juicio el mantenimiento de esta opción legislativa puede encontrar su justificación no sólo en una dilatada tradición histórica de cobertura separada y específica de los riesgos profesionales<sup>65</sup> y en la consolidada fórmula organizativa implantada para gestionar las prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales,<sup>66</sup> sino sobre todo en la existencia de un fundamento específico que justifica el tratamiento diferenciado de la asistencia sanitaria.

---

63. Según dispone el art. 86.2.a LGSS (en la redacción dada por la Ley 24/1997) tienen naturaleza contributiva «la totalidad de las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales».

64. Conforme a lo dispuesto por el art. 70.1 LGSS, para formalizar la protección respecto a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, los empresarios pueden optar entre hacerlo en la correspondiente entidad gestora de la Seguridad Social, o bien asociándose en una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 68.1, las Mutuas son asociaciones de empresarios sin ánimo de lucro, debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y constituidas con el principal objetivo de colaborar en la gestión de la Seguridad Social. Esta colaboración en la gestión de la Seguridad Social se proyecta en primer lugar sobre las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 68. 2.a LGSS).

65. La legislación social sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales arranca en nuestro país de un momento muy anterior a la de consolidación de la protección social frente a la enfermedad como riesgo «común». Si la primera ley española de accidentes de trabajo es de 30 de enero de 1900, hasta 1942 no se creó el Seguro Obligatorio de Enfermedad: fue concretamente la Ley de 14 de diciembre de 1942 la que creó dicho Seguro de Enfermedad, en el que por cierto no se integraron las prestaciones relativas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que siguieron rigiéndose por su legislación específica. En virtud de la reforma de la Seguridad Social de 1963-1966 la asistencia sanitaria correspondiente a riesgos comunes (enfermedad común y accidente no laboral) y a riesgos profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) se integró en un único sistema legal, pero manteniendo algunos elementos diferenciales que siguen estando presentes en el tratamiento de la asistencia sanitaria que contiene la LGSS-74.

66. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo no sólo tienen una gran tradición que se remonta a los inicios mismos de la legislación social sobre accidentes de trabajo en España, sino que se han reforzado en los últimos años con la atribución a las mismas de nuevas funciones: no sólo gestionan las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino también las prestaciones económicas por incapacidad temporal y asumen funciones en materia de prevención de riesgos laborales (véase lo dispuesto en el art. 68.2 LGSS en la redacción dada por la Ley 66/1997, de MFAOS).

ria derivada de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (respecto a la derivada de los riesgos «comunes»: enfermedad común y accidente no laboral) y su configuración con un carácter contributivo.

Dicho fundamento específico no es otro a mi juicio que el *principio de responsabilidad empresarial* por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, principio que descansa en la idea expresada en la máxima latina *periculum eius esse debet, cuius commodum est*, es decir, el riesgo debe ser soportado por quien percibe el beneficio. De acuerdo con esta idea, quien genera unos riesgos beneficiándose de la situación creada –el empresario, que hace suyos los frutos de la actividad desarrollada por el trabajador– debe soportar también las consecuencias dañosas que derivan de estos riesgos –el eventual accidente de trabajo, en la acepción amplia que esta noción ha venido teniendo en el Derecho de la Seguridad Social, o la enfermedad profesional–.

Este es en efecto el principio que late en la tradición histórica de nuestra legislación social protectora frente a los riesgos profesionales – la legislación sobre accidentes de trabajo se dirigió inicialmente a declarar la responsabilidad empresarial y sólo en un segundo momento se introdujo la fórmula del seguro obligatorio<sup>67</sup> y es también la idea que explica el tratamiento que dichos riesgos tienen en el Derecho positivo vigente. Un tratamiento en el que destaca en primer lugar el dato de que el empresario asume la cotización completa correspondiente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional –no existe aquí aportación de los trabajadores–,<sup>68</sup> una cotización que por cierto aparece legal-

67. La doctrina iuslaboralista (M. ALONSO OLEA, *Instituciones de Seguridad Social*, 6ª ed. IEP, Madrid, 1977, pp. 49-50, 8ª ed. Civitas, Madrid, 1982, pp. 37-38; J. M. ALMANSA PASTOR, *Derecho de la Seguridad Social*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1981, pp. 118-119 y 354 y ss. y M. R. ALARCÓN CARCUEL – S. GONZÁLEZ ORTEGA, *Compendio de Seguridad Social*, 4ª ed., Madrid Tecnos, 1991, pp. 19-20 ) nos enseña cómo, en efecto, la primera ley sobre accidentes de trabajo en España (Ley de 30 de enero de 1900) fue una ley de declaración de la responsabilidad del empresario por los accidentes de trabajo ante las dificultades que planteaba fundamentar su responsabilidad en el marco de las reglas generales sobre responsabilidad civil entonces vigentes (que exigían la concurrencia de una conducta culpable o negligente por parte del empresario). Mediante la Ley citada se dio la responsabilidad empresarial por accidente de trabajo un carácter objetivo y se contempló el aseguramiento de esta responsabilidad mediante un seguro de carácter voluntario. Posteriormente (Decreto-Ley de 8 de octubre de 1932) dicho seguro se transformó en un seguro obligatorio que con la reforma de 1963-1966 pasaría a integrarse en el sistema de Seguridad Social. Pero, como señalara ALMANSA PASTOR, ese origen afectó a la consideración jurídica del aseguramiento del accidente de trabajo frente a otros seguros sociales «caracterizándolo como el más cercano y el más directamente influido por el seguro privado» (*Ob. cit.*, p. 119).

Por lo que se refiere a las enfermedades profesionales, fueron en principio equiparadas a los accidentes de trabajo por la jurisprudencia y serían objeto posteriormente de un tratamiento normativo específico (véase en relación con ello L. E. DE LA VILLA – A. DESDENTADO BONETE, *Manual de Seguridad Social*, Aranzadi, Pamplona, 1977, pp. 122-124).

68. El art. 103 LGSS dispone que con carácter general la cotización comprende dos aportaciones: la de los empresarios y la de los trabajadores (apartado 2). No obstante, la cotización completa corre a cargo exclusivamente de los empresarios en las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional (apartado 3).

mente calificada como «prima».<sup>69</sup> Y junto a ello debe subrayarse también el hecho de que la normativa sobre asistencia sanitaria de la Seguridad Social ha venido reconociendo un contenido privilegiado a la asistencia sanitaria que deriva de estos riesgos —más completa que en relación con las contingencias comunes— que descansa en el principio de reparación íntegra.<sup>70</sup> Por otra parte, la gestión de las prestaciones derivadas de estos riesgos se canaliza, como hemos apuntado, hacia la peculiar forma de «autoadministración» que constituyen las Mutuas de Accidentes de Trabajo.<sup>71</sup>

El modelo vigente no se basa por tanto en la idea de un servicio público universal garantizado por el Estado sino en la responsabilidad de las empresas por los riesgos vinculados a la actividad laboral y la imposición a éstas de la carga del aseguramiento de tales riesgos<sup>72</sup> mediante el pago de las primas correspondientes. Ciertamente que el legislador podría optar por configurar la asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales también como no contributiva asumiéndose por el SNS la cobertura de los riesgos derivados de la actividad laboral, lo que comportaría la financiación por vía fiscal de los gastos correspondientes y la provisión de la asistencia a través de los servicios públicos de salud de carácter general. Esta opción resultaría por supuesto coherente desde la óptica del modelo sanitario diseñado por la LGS que postula, como sabemos, un entramado organizativo único, sin perjuicio de su descentralización, que se responsabiliza globalmente de todas las cuestiones relacionadas con la protección de la salud de la población.<sup>73</sup> Pero no es posible desconocer la entidad de las razones que pueden aducirse para justificar el mantenimiento de un tratamiento diferenciado —en la órbita de la Seguridad Social contributiva— de la asistencia sanitaria derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesiona-

69. Vid. art. 108 LGSS. No obstante, el art. 17 del mismo texto legal dispone que «las primas correspondientes a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tendrán, a todos los efectos, la condición de cuotas de la Seguridad Social».

70. Véase lo dispuesto en el art. 107.1 LGSS—74, que consagró la gratuidad total de los medicamentos en los tratamientos que derivan de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales— y art. 11 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, sobre prestaciones de asistencia en el régimen general de la Seguridad Social, que estableció un contenido diferente, más completo, para la asistencia sanitaria por accidente de trabajo y enfermedad profesional, que comprende «todas las técnicas diagnósticas y terapéuticas que se consideren precisas por los facultativos asistentes» e incluye «el tratamiento de rehabilitación necesario para obtener una curación más completa».

71. Sobre el régimen de las Mutuas, que se financian por las cuotas pagadas por los empresarios asociados, vid. arts. 68 a 76 LGSS y RD 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

72. Por eso, cuando los servicios públicos de salud prestan asistencia sanitaria en supuestos de accidentes laborales o enfermedades profesionales, las Mutuas son «terceros obligados al pago» del importe de la asistencia prestada, de acuerdo con lo previsto en el art. 83 LGS, Disp. Adicional 22 LGSS y art. 3.1 y Anexo II.3 del RD 63/75 de ordenación de las prestaciones sanitarias del SNS. Del mismo modo que son terceros obligados al pago de la asistencia sanitaria prestada las entidades que cubren seguros obligatorios (accidentes de tráfico, deportistas federados y profesionales, etc.).

73. Véase en particular lo dispuesto en los arts. 4.1, 18.9, 21, 22, 46, *b* y *c* y 56.2 LGS.

les: además del arraigo y la fuerza que tiene el aludido principio de responsabilidad empresarial, no cabe duda de que concurren importantes razones de tipo económico –el importante coste de los servicios que tendrían que asumir las Administraciones públicas en la hipótesis de que se optase por un planteamiento no contributivo– y político –una supresión del tratamiento específico de la asistencia sanitaria derivada de los riesgos de la actividad laboral difícilmente podría dejar de ser visto como una disminución en el nivel de la protección social efectiva dispensada a los trabajadores–. Razones a las que hay que añadir el hecho de que la responsabilización empresarial en esta materia suministra un punto de partida adecuado para estimular el celo de las empresas en la prevención de los riesgos laborales.<sup>74</sup>

Pero dejando al margen este último tema –en el que la situación actual encuentra razones consistentes que la apoyan– las cuestiones más atrás abordadas permiten descubrir la pervivencia de elementos procedentes de un modelo contributivo y profesionalizado de asistencia sanitaria<sup>75</sup> que deberían eliminarse si se quieren materializar las opciones en las que descansa la LGS y en particular para completar el tránsito hacia un modelo de sistema sanitario integrado, basado en las ideas de universalidad e igualdad. No cabe duda de que se dará un paso importante para la plena realización de dicho modelo si el Derecho positivo evoluciona en un futuro en la línea que hemos apuntado, en coherencia con la formalmente declarada configuración de la asistencia sanitaria como prestación no contributiva y universal.

---

74. Esta es la orientación que está presente en el art. 108.3 LGSS, en virtud del cual la cuantía de las primas a pagar por las empresas para el aseguramiento de las contingencias por accidente de trabajo y enfermedad profesional «podrá reducirse en el supuesto de empresas que se distingan por el empleo de medios eficaces de prevención; asimismo dicha cuantía podrá aumentarse en el caso de empresas que incumplan sus obligaciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo».

75. Las cuestiones tratadas son a mi juicio las más relevantes que plantea la herencia de un sistema contributivo de asistencia sanitaria, pero no las únicas. También debe dejarse apuntada la cuestión planteada en relación con los centros sanitarios (hospitales y centros de salud) que, procedentes del INSALUD, se han traspasado a las CCAA, los cuales se entiende que forman parte del patrimonio único de la Seguridad Social y en consecuencia quedan simplemente *adscritos* a las CCAA y siguen siendo de titularidad de la Tesorería General de la Seguridad Social (de acuerdo con el criterio plasmado en su momento por la Disp. Adicional 7ª LGS que los Decretos de traspasos han asumido).

En la medida en que la asistencia sanitaria ya no es Seguridad Social en un sentido orgánico, financiero y patrimonial –tan sólo en el sentido más amplio que hoy cabe dar a esta expresión– y en la medida en que la responsabilidad de gestionar dicha función corresponde globalmente a las CCAA, el mantenimiento de la titularidad por parte de la Tesorería General no parece sostenible como opción definitiva. Por el contrario, parece lógico que dicha titularidad se asuma por las CCAA, del mismo modo que tienen la titularidad de otros hospitales y centros de salud, que sirven de soporte a la misma actividad, y de los bienes afectos a los demás servicios públicos que prestan, en relación con los cuales resultan suficientes las cautelas y garantías generales que son propias de los bienes de dominio público. Véase en este sentido la posición mantenida por J. TORNOS MÁS en el trabajo ya citado, *Sistema de Seguridad Social versus Sistema Nacional de Salud*, pp. 9-10.

*La garantía de igualdad básica de los ciudadanos en un sistema sanitario descentralizado*

El tema de la preservación de una posición básicamente igualitaria de todos los españoles en las condiciones de protección de la salud no puede decirse que sea en modo alguno nuevo, sino que ha acompañado al proceso de descentralización sanitaria desde sus mismos comienzos y ha sido objeto de atención tanto en el debate político y doctrinal como a nivel legislativo —en la propia LGS es patente la preocupación por este tema—.

La situación a la que se ha llegado tras dos décadas largas de andadura por el camino de la descentralización sanitaria<sup>76</sup> creo que no puede considerarse como especialmente problemática o preocupante desde este punto de vista,<sup>77</sup> aunque presenta algunos «flecós» o cuestiones pendientes que reclaman una solución adecuada.

Se ha producido ciertamente un proceso de progresiva diferenciación en el contenido de las prestaciones que se otorgan en diferentes CCAA —a través del reconocimiento por éstas de prestaciones adicionales respecto a las básicas del conjunto del SNS—<sup>78</sup> y se han introducido también diferencias en determinados aspectos instrumentales relacionados con las prestaciones sanitarias (fijación de plazos máximos de espera, derecho de información de los pacientes y acceso a las historias clínicas, derecho a una segunda opinión facultativa)<sup>79</sup> o en las formas de gestión que se utilizan,<sup>80</sup> pero ello es la consecuencia inevitable de un sistema sanitario plural o compuesto que queda conformado también por la existencia de unos poderes normativos autonómicos que no son puramente organizativos y que permiten a las CCAA incidir sobre los aspectos mencionados.<sup>81</sup> Y por otro

76. Recuérdese que Cataluña asumió la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social ya en 1981 y que desde 1994 el volumen de población atendida por el INSALUD estatal era inferior al 40% del total.

77. Aunque pueda resultar paradójico, las diferencias *de facto* en la cobertura de la asistencia sanitaria pueden resultar mayores en países con modelos centralizados (donde no suele existir una preocupación tan intensa por esta cuestión) que en sistemas sanitarios descentralizados (en los que se mantiene una vigilancia permanente sobre las cuestiones vinculadas con la igualdad de los ciudadanos desde una perspectiva territorial). Véase en este sentido las indicaciones de G. LÓPEZ CASASNOVAS, *La financiación sanitaria y su relación con la financiación autonómica general*, cit. p. 232, donde menciona el caso de Francia como país de elevado grado de heterogeneidad territorial en el nivel de gasto per cápita.

78. Por ejemplo, en el ámbito de las prestaciones de salud bucodental, en la relación de medicamentos financiados públicamente, en la ampliación de la cirugía transexual, etc.

79. Vid. sobre ello el trabajo de J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *Prestaciones sanitarias y autonomías territoriales: cuestiones en torno a la igualdad*, ya citado, pp. 17 y ss.

80. Me refiero naturalmente a las diversas formas de personificación de los establecimientos sanitarios públicos y también a las nuevas modalidades de contratación con entidades que asumen la provisión de la asistencia sanitaria.

81. Un análisis de la normativa dictada por las Comunidades de Andalucía, Cataluña y País Vasco en relación con los diversos aspectos de las prestaciones sanitarias en su respectivo ámbito territorial puede verse en el completo y documentado trabajo de G. BARDAJÍ PASCUAL y M. VIÑAS PONS, *Alcance jurídico del ejercicio de las competencias*

lado, no puede decirse que se haya producido la ruptura de una homogeneidad básica en la posición del ciudadano/usuario respecto a la protección de su salud, posición cuyos perfiles se fijan como ya nos consta en la LGS, en el RD 63/1995, de ordenación de las prestaciones sanitarias, y en la normativa estatal complementaria, por más que las CCAA que han introducido elementos diferenciales hayan tendido a enfatizar, por razones políticas perfectamente comprensibles, la importancia de los mismos.

Menos defendible me parece en cambio la incidencia de la legislación autonómica sobre el ámbito subjetivo del derecho a la asistencia sanitaria, materia que también ha comenzado a ser abordada, con más o menos alcance, por la legislación de algunas CCAA, que se han referido en particular al estatus de los extranjeros en relación con la asistencia sanitaria.<sup>82</sup> Aunque pueda explicarse políticamente esta tendencia por la tardanza del Estado en culminar el proceso de universalización del derecho a la asistencia sanitaria, la irrupción de la legislación autonómica en este campo no resulta justificable. Desde la perspectiva del conjunto del sistema sanitario, no se alcanza a entender los efectos saludables o beneficiosos que derivan de unas regulaciones autonómicas divergentes en este punto –por el contrario tales regulaciones conducen a agudizar los problemas derivados del elevado grado de dispersión y complejidad que presenta la legislación estatal sobre la materia– y, por otro lado, las aludidas regulaciones resultan claramente objetables desde la perspectiva competencial (además lo previsto en la regla 2ª del art. 149.1 CE –competencia exclusiva del Estado sobre inmigración y extranjería–, hay que tener en cuenta lo dispuesto en las reglas 1ª, 16ª y 17ª del mismo artículo).

Junto a ello debe subrayarse que se han venido detectando algunos problemas vinculados con la igualdad de trato en el ámbito de la atención a lo que vienen denominándose «desplazados», esto es, personas que son atendidas por Servicios de Salud de otra Comunidad Autónoma distinta de la de su residencia en virtud de diversas circunstancias (desplazamiento por razones de trabajo, estudios o turismo, residencia en lugares próximos a centros sanitarios ubicados en otra Comunidad Autónoma, etc.).

---

*transferidas*, en el vol. col. dirigido por G. LÓPEZ i CASASNOVAS, *Evaluación de las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías*, I, Fundación BBV, Bilbao, 2001, pp. 23 y ss.

82. El supuesto que más reparos suscita viene dado a mi modo de ver por la Ley navarra 2/2000, de 25 de mayo, por la que se extendió la cobertura de la asistencia sanitaria a todos los inmigrantes en la Comunidad Foral, que introduce unas opciones sobre la materia que desconocen por completo lo dispuesto unos meses antes por la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Véase también lo dispuesto por la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, que reconoció a todas las personal las «prestaciones vitales de emergencia», con independencia de que sean titulares del derecho a la asistencia sanitaria, y el Decreto valenciano 26/2000, de 22 de febrero, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria de los ciudadanos extranjeros y se crea la Tarjeta Solidaria (en ésta última disposición se sostiene un desarrollo en sentido ampliatorio de lo previsto en la LO 4/2000; vid. en particular lo dispuesto en los arts. 2.2 *in fine* y 3 del Decreto 26/2000).

En este ámbito se han planteado en efecto situaciones problemáticas que reflejan actitudes poco «hospitalarias» por parte de los Servicios de Salud y que han aflorado en los informes del Defensor del Pueblo y órganos autonómicos similares así como en los medios de comunicación.<sup>83</sup> Aunque es muy probable

83. En la aportación de Manuel AZNAR LÓPEZ al volumen *Jornadas décimo aniversario. La coordinación en el ámbito sanitario. Perspectivas de futuro*, Consejo Interterritorial, Ministerio de Sanidad y Consumo, pp. 137 y ss. se pone de relieve algunas situaciones planteadas en relación con la atención a personas residentes en zonas cercanas a un hospital de otra Comunidad Autónoma que pudieron solucionarse tras la correspondiente actuación del Defensor del Pueblo. También se alude (p. 156) al problema planteado por la atención prestada en un hospital de Madrid a una persona residente en otra Comunidad Autónoma, cuyo importe fue reclamado a los familiares del paciente (la persona atendida había fallecido); por su parte, la Comunidad Autónoma en la que residía el paciente rechazó la solicitud de cobertura de gastos. En la queja planteada ante el Defensor del Pueblo, la persona firmante se lamentaba de que los problemas padecidos no se le hubieran planteado en la hipótesis de que hubiera sido extranjera (francesa, es el ejemplo que se ponía), pues las Administraciones española y francesa se hubieran puesto de acuerdo; un lamento que se asume implícitamente por M. AZNAR al aludir en su intervención a esta situación.

Hace algún tiempo la prensa dio cuenta del caso de un paciente residente en un pueblo de la provincia de Teruel que se encontraba de vacaciones en Barcelona y tuvo que ser atendido en un hospital público de dicha ciudad, en el que permaneció tres meses ingresado. Una vez que fue dado de alta, la ambulancia que hubiera debido llevarle a su domicilio se detuvo en «la frontera» entre Cataluña y Aragón, concretamente en el último pueblo de Tarragona antes de la provincia de Teruel, donde tuvo que continuar el viaje con sus propios medios. Este hecho fue reconocido como una anomalía por el Servicio Catalán de Salud, que pidió disculpas por lo sucedido (vid. sobre ello la información publicada en *El Heraldo de Aragón* de los días 17 y 20 de octubre de 1999). Más recientemente han aflorado también problemas en un sentido inverso: *El Heraldo de Aragón* de 6 de septiembre de 2001 daba cuenta del supuesto de una anciana residente en Barcelona operada de cadera en un hospital de Calatayud (INSALUD) que tuvo que ser trasladada a Barcelona con su propios medios, sin contar con servicio de ambulancia para ello, ante las discrepancias entre el INSALUD y el Servicio Catalán de Salud para determinar la Administración que debía asumir su transporte sanitario. La responsable del Servicio Catalán de Salud sostenía que es la CA en la que se atiende al paciente la que debe poner la ambulancia para llevarle a su lugar de origen y señalaba que así lo venía haciendo el Servicio Catalán y que si alguna vez no se había hecho así, se había actuado mal. Por su parte el INSALUD sostenía que el acuerdo que se mantiene en toda España es que cada Comunidad se debe hacer cargo de sus habitantes e ir a buscarlos allí donde sean atendidos.

Un carácter más institucional han tenido en cambio las divergencias entre la Comunidad de Madrid y la de Canarias (de las que dan cuenta J. M. SALA ARQUER – F. J. VILLAR ROJAS, *Análisis de la cooperación en un sector determinado: la sanidad pública*, ponencia presentada en el Seminario sobre «La cooperación en el Estado compuesto», INAP, Madrid, abril de 2001) a propósito de la atención prestada por hospitales de Madrid a residentes canarios remitidos por el Servicio Canario de Salud y que dieron lugar a que la Comunidad madrileña ordenase el embargo de las cuentas de dicho Servicio ante el impago del importe de la asistencia prestada. Con ocasión de esta situación se reunió la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias para encontrar una solución al problema de los desplazados y en ella, la representación autonómica advirtió sobre la posibilidad de exigir el pago de la deuda generada por la asistencia sanitaria y farmacéutica prestada a los visitantes peninsulares en período vacacional.

que tales situaciones problemáticas se hayan planteado en un número porcentualmente muy reducido de supuestos de atención a desplazados, es claro que las mismas ponen de relieve una cuestión insuficientemente abordada hasta ahora en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, en la medida en que no había fórmulas operativas orientadas a compensar a las CCAA que reciben flujos de desplazados complementando un sistema de financiación que se basaba en transferencias fijadas en función de la población protegida (y por tanto de la población residente en la respectiva Comunidad Autónoma).<sup>84</sup>

Pero no cabe duda de que en el actual escenario «postransferencial» la problemática aludida se intensifica de manera notoria en atención a un doble orden de circunstancias:

A) La transferencia de los servicios del INSALUD a las 10 CCAA en las que éste venía gestionando hasta el momento la asistencia sanitaria de la Seguridad Social ha dado lugar a una situación en la que, por un lado, hay CCAA que difícilmente van a poder ser autosuficientes sanitariamente (así, en el caso de la Rioja cuya población apenas supera el umbral poblacional fijado por la Ley General de Sanidad para las Áreas de Salud— que, como regla general, comprenden una población que oscila entre los doscientos mil y los doscientos cincuenta mil habitantes—).<sup>85</sup> Y, por otro lado, hay CCAA muy intensamente interrelacionadas de hecho en la prestación de la asistencia sanitaria (es el caso en particular de la asistencia que se viene prestando desde diversos hospitales de Madrid a enfermos provenientes de las provincias del entorno geográfico, pertenecientes a otras CCAA). Todo lo cual agudiza obviamente la problemática a la que acaba de aludirse de atención a desplazados y exige la previsión de fórmulas que garanticen la cobertura de las prestaciones sanitarias a todos los españoles en condiciones homogéneas con independencia de los medios más o menos sofisticados de que disponga la Comunidad Autónoma en la que residen.

B) La aplicación del nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria introduce también un importante elemento diferencial respecto a la situación anterior: en la medida en que dicho sistema no descansa ya en las trasferencias condicionadas de fondos estatales (conforme a lo previsto en su momento por la LGS) sino en la recaudación de los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado (de acuerdo con las pautas que ha incorporado el nuevo sistema de financiación autonómica), es claro que ha desaparecido un elemento de indudable

84. Muy escasa virtualidad a estos efectos han tenido las previsiones contenidas al respecto en el sistema de financiación de la asistencia sanitaria que ha estado vigente entre 1998 y 2001, en el que se preveía la asignación de una cantidad a determinadas CCAA para financiar la atención a desplazados, pero se trataba de unas cantidades fijadas globalmente *a priori*, con desconexión del cálculo real de los flujos de desplazados. En cambio, el nuevo sistema de financiación aborda de manera directa esta cuestión, como hemos apuntado más atrás, a través del «Fondo de cohesión sanitaria».

85. No resulta defendible desde una óptica de gestión eficiente de los recursos sanitarios que las Comunidades Autónomas muy pequeñas dispongan de todos los instrumentos diagnósticos y terapéuticos hoy en uso y que puedan realizar todo tipo de intervenciones y tratamientos con suficientes garantías de seguridad y calidad.

relevancia en el plano político y económico para la configuración unitaria y cohesionada del sistema sanitario como son las transferencias de fondos estatales como mecanismo básico de financiación. Desaparición que podría propiciar una completa «apropiación» o «patrimonialización» de la asistencia sanitaria por parte de las CCAA –al menos en el plano político– debilitándose la percepción de la asistencia sanitaria como un servicio universalizado cuya cobertura en todo el territorio nacional es asegurada por el Estado.<sup>86</sup>

Así las cosas se hace necesario prestar una atención reforzada a los instrumentos dirigidos a preservar la igualdad básica de todos los ciudadanos y el funcionamiento del servicios públicos de salud como un sistema cohesionado («coherente, armónico y solidario» son los adjetivos que utiliza la LGS en sus arts. 43.2.b y 70.2.c), en línea con algunas previsiones que incorpora el nuevo sistema de financiación y con las medidas legislativas que se anuncian para un horizonte próximo.

Tres son las perspectivas desde las que se puede y debe construir esta aproximación al tema de la igualdad de los ciudadanos en un sistema sanitario descentralizado y de las que nos ocupamos a continuación sucesivamente: el nivel normativo –que garantiza una regulación básicamente homogénea de las prestaciones sanitarias–, las fórmulas de financiación de la asistencia sanitaria orientadas al objetivo de la «equidad» y los instrumentos de carácter operativo con los que se pretender lograr el funcionamiento cohesionado y coordinado del sistema sanitario en su conjunto.

1) La normativa estatal en vigor sobre prestaciones sanitarias aborda ya de forma adecuada la determinación del contenido de las mismas que queda garantizado para el conjunto del Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de la posibilidad de las CCAA de establecer prestaciones adicionales: a través concretamente del ya citado RD 63/1995, de ordenación de las prestaciones sanitarias, se lleva a cabo una pormenorización del «catálogo» de las prestaciones para el conjunto del Sistema y se fijan también unas pautas generales para su actualización.<sup>87</sup>

No sucede lo mismo en cambio en lo que se refiere a la delimitación del ámbito subjetivo del derecho a la asistencia sanitaria, materia en relación con la cual continúa en vigor una dispersa y prolija normativa específica que resulta inaceptable desde los parámetros universalizadores que derivan de la Constitución y de la LGS.

Sería por eso necesaria una intervención del legislador estatal que consagrara definitivamente la universalización reconociendo el derecho a la asistencia sani-

86. No cabe duda de que el nuevo sistema de financiación reduce ostensiblemente el protagonismo que el Estado asumía a través de las previsiones sobre financiación sanitaria en la Ley General de Sanidad (véase al respecto lo dispuesto no sólo en los preceptos relativos a la financiación de dicho texto legal –arts. 78 y ss.– sino también los relativos a la planificación sanitaria –arts. 70 a 77–).

87. Mayores indicaciones respecto a la determinación del contenido de las prestaciones sanitarias por la normativa estatal pueden encontrarse en mi trabajo *La configuración de las prestaciones sanitarias públicas: cuestiones abiertas y retos pendientes*, «Derecho y salud», 9, 2, 2001, pp. 91 y ss., 98 y ss.

taria a todos los españoles y extranjeros residentes en España con independencia de su afiliación a los regímenes de Seguridad Social y del nivel de los ingresos disponibles, en los términos más atrás apuntados.

Esta opción legal a favor de la plena universalización de la asistencia sanitaria proporcionaría por otra parte una ocasión adecuada para abordar otros aspectos relativos a la realización de las prestaciones sanitarias. Sería así una ocasión propicia para incorporar a un texto con rango legal los aspectos más relevantes, desde un punto de vista jurídico y político, que hoy figuran en el RD 63/1995 –cuya inclusión en una norma de rango reglamentario resulta ciertamente inadecuada–<sup>88</sup> y también para introducir algunas pautas sobre la dimensión temporal de la prestación de la asistencia sanitaria (tiempos máximos de espera) y los aspectos cualitativos de la misma.<sup>89</sup> Y creo por otro lado que sería una ocasión propicia para reformular algún aspecto de la regulación de los derechos básicos de los usuarios que contiene la LGS, en particular las previsiones sobre el derecho de información de los pacientes y el acceso a las historias clínicas; materia susceptible de soluciones más matizadas que las establecidas en su momento por la LGS a la vista de la experiencia de aplicación de dicho texto legal, y a la vista también de las aportaciones introducidas en la legislación autonómica.<sup>90-91</sup>

2) En relación con las previsiones sobre financiación de la asistencia sanitaria que se orientan al objetivo de la «equidad» desde un punto de vista territorial, se trata de un aspecto que está presente en el nuevo sistema de financiación que ha entrado en vigor el presente año, si bien resulta prematuro a mi juicio hacer una valoración del mismo desde esta óptica a la vista tan sólo de las pautas que ha incorporado la Ley del nuevo sistema de financiación –faltando todavía su desarrollo en aspectos importantes a esos efectos, como el relativo al «Fondo de

---

88. Me refiero tanto a las reglas generales a través de las cuales se vertebra el sistema público de prestaciones sanitarias (cláusulas generales de carácter negativo o de exclusión de prestaciones, pautas para la actualización del catálogo de prestaciones, criterios sobre reclamación del importe de la asistencia prestada a terceros obligados al pago y sobre el «reintegro de gastos» correspondientes a la asistencia recibida al margen del SNS, etc.), como también a la estructura básica del catálogo de prestaciones propiamente dicho, cuyo detalle en cambio sí parece oportuno remitir a las normas reglamentarias en aras de una mayor facilidad para su modificación.

89. Sobre la dimensión temporal de las prestaciones y los aspectos cualitativos de las mismas, véanse las observaciones que incluyo en mi trabajo ya citado *Las prestaciones sanitarias públicas*, cit., p. 137-151.

90. Me refiero en particular a las Ley de Cataluña 21/2000, de 29 de diciembre y a la Ley de Galicia 3/2001, de 28 de mayo, que se refieren específicamente a esta materia.

91. Una consideración legal de diversos aspectos de las prestaciones sanitarias se propugna en la Proposición de Ley de Coordinación del Sistema Nacional de Salud presentada recientemente (febrero de 2002) por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados. En los arts. 4 a 11 del texto presentado se abordan en efecto diversas cuestiones relacionadas con las prestaciones sanitarias (derecho a una segunda opinión facultativa, tiempos máximos de espera, compatibilidad de las tarjetas sanitarias individuales emitidas por los Servicios de Salud de las CCAA, criterios sobre incorporación de nuevas actividades o técnicas al catálogo de prestaciones, servicios de referencia para el conjunto del SNS, etc).

cohesión sanitaria», y faltando también por supuesto análisis cuantitativos en los que apoyarse—.

En efecto, aunque el nuevo sistema de financiación se basa en la recaudación obtenida por los tributos estatales cedidos y en la cesión total o parcial de la recaudación de diversos tributos estatales generada en el correspondiente territorio —lo que sería objetable desde la óptica de la igualdad si no se complementara con otras previsiones, habida cuenta de que la financiación disponible por cada Comunidad Autónoma dependería únicamente de su capacidad para generar ingresos impositivos—, esta opción básica se complementa con otras que la matizan sustancialmente.

Entre ellas hay que mencionar en primer lugar las relativas al cálculo de las «necesidades de financiación de la asistencia sanitaria» de cada Comunidad Autónoma en base a determinados criterios (poblacional, envejecimiento e insularidad) que quedan garantizadas por el Estado haciendo uso en su caso del «Fondo de suficiencia»,<sup>92</sup> y a la garantía por el Estado de una determinada evolución positiva de la financiación disponible por cada Comunidad Autónoma durante los tres primeros años de funcionamiento del nuevo sistema.<sup>93</sup> Pero el nuevo sistema no sólo garantiza la suficiencia de los recursos financieros disponibles por las CCAA sino que impone además el efectivo destino de los mismos a la financiación de la asistencia sanitaria que, como hemos subrayado, se sigue concibiendo como una prestación de la Seguridad Social (no contributiva) garantizada por el Estado.<sup>94</sup>

Junto a ello hay que mencionar también la introducción del «Fondo de cohesión sanitaria» que, gestionado por el Ministerio de Sanidad, financia la atención prestada a los pacientes «desplazados» garantizando con ello «la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos en todo el territorio español».<sup>95</sup> Dicho Fondo constituye sin duda un elemento importante para garantizar la efectividad de la atención de los Servicios de Salud a las personas no residentes en la respectiva Comunidad Autónoma, dado que si el Estado asume su coste, el mismo deja de ser gravoso para las CCAA —lo que hasta ahora ha podido propiciar las situaciones de rechazo o desatención hacia pacientes desplazados a las que más atrás hemos aludido— y evita las complejas operaciones de cobro o compensación entre Comunidades Autónomas que sería necesario arbitrar en su ausencia.

92. Vid. arts. 4.B y 6.j LNSFCA

93. Vid. la Disposición Transitoria 2ª LNSFCA.

94. Véase lo dispuesto al respecto por el art. 7.3 y la Disposición Transitoria 6ª.2 LNSFCA más atrás citados, que vinculan unas cantidades mínimas a la financiación de la asistencia sanitaria. Las CCAA pueden dedicar más fondos a dicha finalidad, pero en ningún caso menos que ese volumen de fondos priorizando otros servicios o actividades de su competencia. La autonomía en el gasto de las CCAA cede aquí por tanto ante la necesidad de garantizar un nivel mínimo de cobertura de las prestaciones sanitarias en todo el territorio nacional.

95. Art. 4.B.c LNSFCA.

Además, como más atrás apuntamos, se ha contemplado la posibilidad excepcional de que se establezcan «asignaciones de nivelación» a favor de determinadas CCAA, es decir, transferencias adicionales de fondos estatales para garantizar la cobertura de un «nivel mínimo» de prestaciones sanitarias en todo el territorio español.<sup>96</sup>

Sobre el papel parece por tanto que hay un equilibrio entre la ampliación de la autonomía que el nuevo sistema indudablemente supone y los objetivos de suficiencia y «equidad» que son inherentes a un «servicio público fundamental»<sup>97</sup> cuya cobertura en todo el territorio nacional se garantiza por el Estado.

3) Por lo que se refiere a la tercera de las perspectivas aludidas –los instrumentos operativos que se orientan al funcionamiento del sistema sanitario de forma armónica y cohesionada– se trata de una perspectiva claramente reflejada en su día en la Ley General de Sanidad de 1986<sup>98</sup> y que late en algunas de las previsiones ya aludidas del nuevo sistema de financiación –en particular, está presente en la ya aludida creación del Fondo para financiar la atención a desplazados gestionado por el Ministerio de Sanidad, cuya denominación como «Fondo de cohesión sanitaria» no parece inadecuada–.

Pero no cabe duda de que en el actual escenario «postransferencial» se hace preciso reforzar esta perspectiva, ya sea mediante un soporte legal específico o mediante un impulso político no reflejado en un nuevo texto legal, y en esta línea se mueven algunas de las propuestas que se han formulado últimamente tanto en el ámbito político como en el doctrinal.

En esta línea cabe mencionar la sugerencia de dar una nueva orientación e impulso a la función de Alta Inspección sobre la Sanidad –que ha resultado escasamente operativa hasta ahora–,<sup>99</sup> o las propuestas relativas a determinados instrumentos operativos que se orientan a asegurar la «interterritorialidad» del sistema sanitario; es el caso de la fijación de condiciones de compatibilidad de las tarjetas sanitarias individuales emitidas por los Servicios autonómicos de salud

96. Véase la nueva versión del art. 15 LOFCA y el art. 67 LNSFCA a los que más atrás hemos aludido, que desarrollan lo previsto en el art. 158.1 CE.

97. Esta es la expresión que utiliza el art. 158.1 CE y que la LOFCA (art. 15) aplica a la Sanidad.

98. Repárese en particular en el art. 46.b, que incluye entre las «características fundamentales» del SNS «la coordinación y, en su caso, la integración de todos los recursos sanitarios públicos en un dispositivo único». O también en la identificación de las funciones de la Alta Inspección que se contiene en el art. 43.2, entre las cuales se incluye la de «evaluar el cumplimiento de fines y objetivos comunes y determinar las dificultades o deficiencias genéricas o estructurales, que impidan alcanzar o distorsionen el funcionamiento de un sistema sanitario coherente, armónico y solidario» (letra b), o también la de «verificar la inexistencia de cualquier tipo de discriminación en los sistemas de administración y regímenes de prestación de los servicios sanitarios» (letra f).

99. Así lo ha sugerido Joaquín TORNOS, en su ponencia ya citada *Sistema Nacional de Salud versus Sistema de Seguridad Social*, donde se expresa en estos términos:

«Si bien hasta el presente su actividad [de la Alta Inspección] ha sido inapreciable, puede pensarse que una vez se transfieran todas las competencias en materia de asis-

—a efectos de que puedan utilizarse en el conjunto del Sistema—, o de la creación de un registro unificado de historias médicas —para facilitar la atención médica desde cualquier punto del territorio nacional—, o la potenciación de los «Servicios de referencia» accesibles a todos los ciudadanos, que ponen a disposición del conjunto del SNS medios diagnósticos o terapéuticos de los que se carece en algunas CCAA y a cuya financiación contribuye el Ministerio de Sanidad.

Estas últimas propuestas se sitúan en una línea de reforzamiento de la función estatal de coordinación general de la Sanidad; reforzamiento que se viene propugnando tanto desde el Ministerio de Sanidad como desde el Grupo Parlamentario Socialista y que se pretende plasmar en un texto legal específico —una ley de coordinación sanitaria—.<sup>100</sup> Lo cual enlaza directamente con la última de

---

tencia sanitaria a las Comunidades Autónomas su actividad se incrementa con el fin esencial de garantizar la igualdad de las prestaciones básicas, tanto en su prestación como en su calidad. Cuestiones como el rechazo a la atención de desplazados, las diferencias en las condiciones de acceso o las prestaciones, o el establecimiento desigual de fórmulas de copago o tasas para determinados servicios, podrían ser objeto de atención por parte de la Alta Inspección».

Por otro lado, debe señalarse que el Acuerdo de la Subcomisión parlamentaria de consolidación y modernización del SNS de septiembre de 1997 consideró esta cuestión al incluir entre los objetivos a conseguir en materia de coordinación territorial el de «redefinir la Alta Inspección Sanitaria, que deberá ser fundamentalmente el instrumento específico de garantía de equidad en el acceso a las prestaciones y de la inexistencia de discriminaciones» (apartado 12.e) a cuyo efecto se instaba al Gobierno a que procediera a la regulación reglamentaria de esta función.

Debe advertirse en todo caso que entre las CCAA —al menos entre las más beligerantes en estos temas— no parece existir un clima propicio para el ejercicio de la función de Alta Inspección por la Administración estatal. Obsérvese al respecto la dureza del comentario realizado por un Consejero de Sanidad autonómico con ocasión de la entrevista realizada por un estudioso: «el día que alguien me diga que hay alguien de la Alta Inspección que ha entrado en un hospital de mi Comunidad, le envío a mi policía autonómica para que lo ponga de patitas en la frontera» (J. SUBIRATS, *Los instrumentos de coordinación en el Estado descentralizado español*, en el vol. col. ya citado *Jornadas sobre descentralización y transferencias sanitarias*, p. 274). Ciertamente, es dura la actitud y son duras las palabras (en particular la palabra «frontera», con todas las connotaciones que tiene —¿no estamos trabajando para construir a nivel europeo «un espacio sin fronteras interiores», según la fórmula que luce en el art. 14.2 del Tratado de la Comunidad Europea—). Si esta actitud se generalizase entre todas las CCAA, a los altos inspectores no les quedaría más remedio que ejercer su profesión —en principio, tan respetable como la de cualquier funcionario público— desde algún país vecino, o desde Ceuta o Melilla, salvo que encontraran Consejeros autonómicos más comprensivos con su función, o sin policía autonómica a sus órdenes. Se trata sin duda de un exceso verbal al que probablemente no haya que dar mucha importancia, pero pone de relieve en todo caso la actitud de recelo o antipatía que suscita la función de Alta Inspección en las CCAA, o al menos en algunas de ellas.

100. El Partido Socialista se ha adelantado al Gobierno presentando una Proposición de Ley sobre la materia que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 2002. Por lo que se refiere a la iniciativa gubernamental, no se ha difundido todavía ningún texto conteniendo un borrador o anteproyecto de Ley de coordinación sanitaria, razón por la cual se dispone tan sólo de los datos que derivan de las informaciones aparecidas en los medios de comunicación con declaraciones de la actual Ministra de Sanidad sobre la materia.

las cuestiones que nos habíamos propuesto abordar: la relativa a los instrumentos de coordinación sanitaria. A ella dedicamos las consideraciones que siguen.

### *Los instrumentos de coordinación general sanitaria*

El objetivo del funcionamiento coordinado de los servicios de salud tuvo un reconocimiento explícito en el texto constitucional a través de la atribución al Estado de la competencia de coordinación general de la Sanidad, competencia cuyo alcance fue objeto de importantes concreciones en el plano jurisprudencial a través de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (en particular, en la STC 32/1983, de 28 de abril) y en el plano legislativo a través de las diversas previsiones al respecto contenidas en la Ley General de Sanidad.<sup>101</sup>

A la vista de la regulación contenida en dicho texto legal, cabe destacar tres planos sobre los que se proyecta la competencia estatal de coordinación general sanitaria:

A) El objetivo coordinador está presente en primer lugar en muchas de las regulaciones normativas que se prevén en la Ley General de Sanidad,<sup>102</sup> de modo que la competencia de coordinación aparece muy frecuentemente unida a la competencia para determinar las bases normativas de la Sanidad.<sup>103</sup> Y ello sin perjuicio por supuesto de la previsión de actuaciones estatales de carácter coordinador que no necesariamente tienen carácter normativo.<sup>104</sup>

B) La coordinación sanitaria tiene en la Ley General de Sanidad un específico soporte orgánico que es el Consejo Interterritorial del SNS, órgano presidido por el Ministro de Sanidad e integrado por un representante de cada Comunidad Autónoma –en la práctica, el Consejero competente sobre Sanidad– y el mismo número –es decir, 17– de miembros de la Administración General del Estado, y

101. Sobre la coordinación general sanitaria véase mi libro *Derecho a la salud y Administración sanitaria*, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989, pp. 177-181 y 218 y ss., y E. COBREROS MENDAZONA, *La coordinación sanitaria estatal y las Comunidades Autónomas*, «Documentación Administrativa», 230-231 (1992). También, P. P. MANSILLA IZQUIERDO, *Coordinación General Sanitaria*, Mondadori, Madrid, 1988. Más recientemente un amplio tratamiento de la cuestión a la vista de la experiencia habida en la aplicación de la Ley General de Sanidad puede encontrarse en el libro de J. REY DEL CASTILLO, *Descentralización de los servicios sanitarios. Aspectos generales y análisis del caso español*, Escuela Andaluza de Salud Pública, Granada, 1998, en especial pp. 265 y ss. y 421 y ss.

102. Es el caso por ejemplo de no pocas de las reglamentaciones contempladas en diversos apartados del art. 40, o en los arts. 91.4 y 100.2 LGS.

103. Esto explica que los títulos sobre bases y coordinación general de la Sanidad se utilicen en ocasiones de forma conjunta en la justificación competencial de disposiciones normativas sobre Sanidad que elabora el Estado. Es el caso en particular de la Ley 11/2001, de 5 de julio, de creación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (vid. su Disposición Adicional 1ª).

104. Véanse por ejemplo los apartados 12 a 16 del art. 40 y la Disposición Adicional 2ª de la Ley.

cuya regulación legal —no demasiado explícita ciertamente— le otorga una clara vocación coordinadora.<sup>105</sup>

C) Por otro lado, la Ley General de Sanidad contempló instrumentos específicos de coordinación vey vinculados con la planificación sanitaria: los «criterios generales de coordinación» a los que se refiere el art. 70 y el «Plan Integrado de Salud» regulado en los arts. 74 a 76. Ambos se conciben en efecto como instrumentos de coordinación de los diversos planes de salud que se prevén (planes de salud de las Comunidades Autónomas y planes de salud del Estado),<sup>106</sup> y se complementan con la previsión de que el Estado asigne una financiación específica a determinadas actuaciones autonómicas.<sup>107</sup>

D) A ello debe añadirse las diversas fórmulas de colaboración y cooperación contempladas en la LGS (convenios entre el Estado y las CCAA, planes conjuntos entre el Estado y las CCAA, Instituto de Salud Carlos III, etc.), que pueden englobarse en la idea de coordinación entendida en un sentido lato aunque quedan fuera de lo que es la competencia estatal de coordinación en sentido estricto.

El balance deducible de la experiencia real de aplicación de las fórmulas de coordinación diseñadas por la LGS durante los años de su vigencia presenta no pocos claros oscuros e insuficiencias, razón por la cual no es de extrañar que en los últimos años se haya venido propugnando, tanto en los foros especializados como en documentos de carácter político, la necesidad de dar un nuevo impulso a la función coordinadora para el conjunto del SNS y de reformular los instrumentos diseñados al efecto por la LGS.<sup>108</sup>

---

105. El art. 47.2 LGS lo configura como «órgano permanente de comunicación e información de los distintos Servicios de Salud, entre ellos y con la Administración estatal» y le da una fuerte impronta coordinadora al disponer que «coordinará, entre otros aspectos, las líneas básicas de la política de adquisiciones, contrataciones de productos farmacéuticos, sanitarios y de otros bienes y servicios, así como los principios básicos de la política de personal». Impronta coordinadora que se refuerza en el apartado 3 del mismo art. 47, en virtud del cual «asimismo, ejercerá las funciones que le puedan ser confiadas para la debida coordinación de los servicios sanitarios». Junto a ello, asume también funciones en el ámbito de la planificación sanitaria en los términos que establecen los arts. 47.3 y 70 y ss.

Sobre las ideas que sostienen la regulación de este órgano en la Ley General de Sanidad, véanse las indicaciones de quien fuera el primer secretario del Consejo Interterritorial, P. P. MANSILLA, *Coordinación General Sanitaria*, cit., pp. 87-105. En dicho estudio se mencionan como precedentes de Derecho comparado la Conferencia de Ministros de Sanidad en Alemania y el Consejo Sanitario Nacional en Italia.

106. Los criterios generales de coordinación permiten al Estado fijar objetivos mínimos y prioridades en relación con las materias que se mencionan en el art. 70.2 que deben ser tenidos en cuenta por las CCAA en la elaboración de sus planes de salud y de los Presupuestos anuales (art. 70.4). Por su parte, el Plan Integrado de Salud es un documento que recoge los diferentes planes de salud autonómicos, los planes estatales y los planes conjuntos, y se concibe por tanto como instrumento de coordinación de los planes de salud.

107. Vid. lo dispuesto en los arts. 70.4 y 72 LGS, en los que se contemplan fórmulas que pueden servir para orientar las actuaciones autonómicas hacia objetivos determinados.

108. En el ámbito de los documentos de carácter político cabe mencionar el ya citado

En particular, como valoraciones ampliamente compartidas y constataciones más significativas a los efectos que aquí interesan, cabe destacar las siguientes:

a) Determinados instrumentos de coordinación general sanitaria previstos en la LGS no han sido operativos en la práctica: ni los «criterios generales de coordinación» ni el Plan Integrado de Salud han tenido existencia real.

b) El Consejo Interterritorial ha venido a consolidarse como una pieza de indudable relevancia para el conjunto de nuestro sistema sanitario,<sup>109</sup> pero ha tenido un papel más bien débil como soporte orgánico de la función coordinadora. En efecto, ya sea por las pautas normativas que regulan su composición y funcionamiento,<sup>110</sup> o por la dinámica política que *de facto* ha presidido su actuación, su perfil se ha desplazado en la práctica hacia el terreno propio de los órganos de colaboración que responden al esquema de las Conferencias Sectoriales,<sup>111</sup> o incluso hacia el nutrido grupo de los órganos consultivos de la Administración estatal en los que participan representantes de las CCAA,<sup>112</sup> pero han resultado en cambio escasas

---

Acuerdo de la Subcomisión parlamentaria de consolidación y modernización del SNS constituida en el Congreso de los Diputados en 1997, cuyo apartado IV está dedicado específicamente a la coordinación territorial. En la literatura especializada pueden verse por ejemplo, K. AGUIRRE y J. SUBIRATS, *Descentralización y coordinación de la Sanidad en el Estado autonómico*, «Papeles de Economía Española», 76 (1998), pp. 78 y ss. y J. REY DEL CASTILLO, *El futuro de la Sanidad española. Un proyecto de reforma*, Exlibris Ediciones, Madrid, 1999, pp. 44-47, y *Algunas notas para el diseño de los servicios públicos sanitarios en una España federal*, «Revista de Administración Sanitaria», IV, 15 (2000), pp. 107 y ss., 125 y ss.

109. Véanse al respecto los datos y observaciones que se contienen en el libro colectivo *Jornadas décimo aniversario. La coordinación en el ámbito sanitario. Perspectivas de futuro*, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Sanidad y Consumo, en el que se recoge el contenido de las Jornadas celebradas en diciembre de 1997. En particular las observaciones de J. REY, pp. 41-50 y el estudio sobre el Consejo Interterritorial que se inserta en las pp. 171-183.

110. Además de lo dispuesto en el art. 47 LGS hay que tener en cuenta el Reglamento de régimen interior del Consejo aprobado por el mismo en abril de 1987 (que no ha sido oficialmente publicado), objeto de modificaciones posteriores. Con carácter complementario debe tenerse en cuenta el RD 1515/1992, de 11 de diciembre, sobre composición y funciones del Comité Consultivo vinculado al Consejo Interterritorial y los arts. 10 y 11 del RD 1450/2000, de 28 de julio, sobre estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo, que se refiere a la Secretaría Permanente del Consejo Interterritorial.

111. Ello explica que en el reciente estudio sobre *Las competencias sectoriales. Informe anual 1999* publicado por el Ministerio de Administraciones públicas en 2001 el Consejo Interterritorial se incluya entre las Conferencias sectoriales (vid. en particular, pp. 32-33 de esta publicación). No obstante debe tenerse en cuenta que la composición del Consejo Interterritorial es paritaria entre los representantes de la Administración estatal (17) y los representantes autonómicos (uno por cada CA), lo cual no encaja en el marco normativo general sobre las Conferencias sectoriales establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Administraciones públicas (art. 5.3).

112. Esta asimilación puede apoyarse en algunas disposiciones específicas que imponen la exigencia de recabar el informe preceptivo del Consejo en relación con diversas materias (introducción de nuevas prestaciones, transplantes de órganos, etc.), lo cual ha sido subrayado por J. M. SALA ARQUER y F. VILLAR ROJAS, *Análisis de la cooperación en un*

las actuaciones de carácter propiamente coordinador que se han materializado a su través.<sup>113</sup> No resulta por ello de extrañar que se hayan realizado aproximaciones diferentes en torno a la conceptualización de este órgano que sirve al conjunto del Sistema Nacional de Salud.<sup>114</sup>

c) Entre las carencias detectables en la coordinación de nuestra Sanidad se viene subrayando la falta de un sistema de información sanitaria como base indispensable para el ejercicio de la función coordinadora en un sistema sanitario descentralizado, carencia que se explica por algunos autores en el contexto de una atención insuficiente por el Ministerio de Sanidad y Consumo al ejercicio de la función coordinadora del conjunto del Sistema, en la medida en que —según se sostiene por los autores aludidos— dicho Ministerio se ha venido concentrando de manera prioritaria en la gestión de los servicios asistenciales no transferidos.<sup>115</sup>

d) Todo ello no es óbice para que la coordinación sanitaria haya venido funcionando de manera real y satisfactoria en ámbitos determinados al amparo de unos soportes normativos específicos y de unas organizaciones *ad hoc* de carácter técnico —de mayor o menor entidad según los casos—. Es el caso de la coordinación en materia de trasplante de órganos encomendada a la Organización Nacional de Trasplantes —que tuvo inicialmente una base normativa particularmente endeble, lo que no ha sido obstáculo para un funcionamiento muy eficaz—,<sup>116</sup> o también,

---

*sector determinado: la Sanidad pública*, ponencia presentada al Seminario sobre «La cooperación en el Estado compuesto», organizado por el INAP en abril de 2001, p. 10.

113. En esta línea se subraya cómo el Consejo no adopta acuerdos que resulten vinculantes para las CCAA y que no existe un sistema formalizado de publicación de sus acuerdos (J. REY, *Algunas notas*, cit., p. 128). No obstante, SALA ARQUER y VILLAR ROJAS apuntan la emergencia de una forma de coordinación consistente en la elaboración en el seno del Consejo Interterritorial de criterios comunes sobre materias específicas que *de facto* son tenidas en cuenta por las CCAA (*Análisis de la cooperación*, pp. 10-11).

114. J. TORNOS ha subrayado la diferencia existente entre el Consejo Interterritorial como órgano de la Administración estatal en el que se concreta la función de coordinación y las Conferencias sectoriales contempladas en el art. 5 de la Ley 30/1992, de Administraciones públicas, como órganos de naturaleza política que sirven de cauce al principio de colaboración (vid. su contribución al libro colectivo antes citado *Jornadas décimo aniversario*, pp. 74-75, y más recientemente su trabajo también citado *Sistema de Seguridad Social*, p. 15). Sin embargo, en el estudio del Ministerio de Administraciones Públicas sobre *Las Conferencias sectoriales* al que antes hemos aludido se sostiene una visión del Consejo Interterritorial que lo viene a asimilar a las Conferencias Sectoriales. Véase también lo indicado al respecto por SALA ARQUER y VILLAR ROJAS, en el trabajo citado *Análisis de la cooperación*, pp. 7 a 11, en el que se subrayan las dificultades para una conceptualización clara del Consejo Interterritorial.

115. Esta es la línea de pensamiento en la que se mueven AGUIRRE y SUBIRATS, *Descentralización y coordinación de la Sanidad*, cit. pp. 84 y 86, REY DEL CASTILLO, *El futuro de la Sanidad española*, p. 45 y J. M. FREIRE, *Situación y resultados de la descentralización sanitaria española*, en el vol. col. *Jornadas sobre descentralización y transferencias sanitarias*, cit. pp. 212-216.

116. Creada formalmente por una resolución de 27 de junio de 1980, no contó en la práctica con una infraestructura física y de personal hasta finales de 1989. A partir de

del sistema español de farmacovigilancia,<sup>117</sup> de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica<sup>118</sup> o, recientemente, de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria creada por Ley 11/2001, de 5 de julio.<sup>119</sup>

Los aludidos soportes normativos y organizativos han permitido en efecto crear instrumentos operativos para una coordinación efectiva en los ámbitos correspondientes, pero no dejan de constituir a la vez una prueba de la debilidad de los instrumentos de *coordinación general* sanitaria previstos en la LGS y en particular del papel que en la misma ha venido desempeñando el Consejo Interterritorial.

Así las cosas, resulta perfectamente comprensible que la culminación de las transferencias y la aplicación del nuevo sistema de financiación hayan avivado el debate sobre la coordinación sanitaria. Un debate que, como acabo de indicar, estaba planteado ya con anterioridad en atención a las insuficiencias aludidas, pero que se sitúa ahora en un primer plano por razones análogas a las que antes apuntábamos a propósito del tema de la igualdad de los ciudadanos.

Dentro de este nuevo contexto, tanto el Gobierno como el Grupo Parlamentario Socialista convergen en la necesidad de que el impulso renovado a la coordinación sanitaria se realice en el marco de un nuevo texto legal centrado en la función de coordinación del conjunto del Sistema Nacional de Salud: una Ley de Coordinación Sanitaria.

Dicha iniciativa ha sido en efecto anunciada de forma reiterada por la Ministra de Sanidad y Consumo en los últimos meses sin que por el momento se haya difundido su contenido;<sup>120</sup> en cambio sí que se ha difundido una iniciativa

---

entonces la Organización Nacional de Transplantes una importante labor en un ámbito en el que las necesidades de coordinación en espacios territoriales amplios y en tiempos brevísimos son particularmente evidentes.

En la actualidad la Organización Nacional de Transplantes está adscrita a la Secretaría General de Gestión y Cooperación Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo, con rango de Subdirección General (art. 10.4 del RD 1450/2000) y está regulada en el art. 19 del RD 2070/1999, de 30 de diciembre, sobre obtención y utilización clínica de órganos humanos y coordinación territorial en la materia.

117. Vid. art. 58 de la Ley 25/1990, de 25 de diciembre, del Medicamento.

118. Vid. RD 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

119. La Agencia Española del Medicamento es un Organismo público adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo con funciones de coordinación y soporte técnico en materias de seguridad alimentaria (vid. art. 2. 2 de la Ley citada).

120. Adviértase en todo caso que determinadas previsiones incorporadas a la regulación del nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria tienen un alcance indudablemente coordinador. Es el caso del Fondo de cohesión sanitaria, creado con el objetivo de garantizar la asistencia a enfermos desplazados y cuya regulación reglamentaria se encuentra pendiente de aprobación. También lo tiene, aunque con un alcance ciertamente más ambiguo, la previsión contenida en el art. 9. uno. 3 de la Ley 24/2001, de MFAOS, en la que se establece que la recaudación obtenida por el nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos se destinarán a «gastos de naturaleza sanitaria orientados por criterios objetivos de ámbito nacional».

en el mismo sentido adoptada por el Grupo Socialista en el Congreso, el cual se ha adelantado al Gobierno presentando una *Proposición de Ley de Coordinación del Sistema Nacional de Salud*.<sup>121</sup>

No es posible en consecuencia por el momento hacer una valoración de la iniciativa que se impulsa desde el Ministerio de Sanidad y Consumo, si bien parece —a la vista de diversas declaraciones realizadas por la Ministra de Sanidad a los medios de comunicación— que hay un amplio grado de coincidencia con la iniciativa presentada por el Grupo Socialista: en ambos casos se propugna implantar determinados instrumentos operativos al servicio de la coordinación y cohesión del Sistema Nacional de Salud,<sup>122</sup> así como la reforma y reforzamiento del Consejo Interterritorial.<sup>123</sup>

### Consideraciones finales

A) Con la aprobación de los diez Reales Decretos de traspaso del INSALUD a las CCAA del art. 143 CE, y la efectividad de los mismos a partir del primero de enero del presente año, se ha culminado el proceso de descentralización en

---

121. La Proposición consta de 7 Capítulos relativos a los siguientes temas: Disposiciones Generales (Capítulo I), Asistencia sanitaria (Capítulo II), Actuaciones en materia de salud pública y vigilancia del estado de salud (Capítulo III), Consejo Interterritorial (Capítulo IV), Instituto de Salud Carlos III y Organización Nacional de Transplantes (Capítulo V), Participación y control social (Capítulo VI), y De la coordinación con la Unión Europea (Capítulo VII). Su contenido excede de lo que sería una ley de coordinación sanitaria en sentido estricto para abordar también las diversas formas de colaboración y cooperación en el SNS, así como una serie de aspectos en materia de prestaciones sanitarias y derechos de los usuarios de los servicios de salud.

122. Desde el Ministerio de Sanidad se ha anunciado el establecimiento de un modelo único de tarjeta sanitaria para todo el Sistema y la creación de un registro unificado de historias clínicas para el conjunto del SNS que facilite la atención sanitaria a cualquier persona con independencia de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre.

Por su parte, la Proposición de Ley socialista se refiere a la compatibilidad de las tarjetas sanitarias individuales que emiten las CCAA y a la creación de una Oficina Técnica que gestionará un registro con todos los datos disponibles sobre el ciudadano para facilitar las prestaciones en el conjunto del SNS (art. 5). También se ocupa de la atención a desplazados (art. 4.1.d) y de los centros de referencia para el conjunto del Sistema (art. 9.3 y 9.4 y art. 10).

123. Desde el Ministerio de Sanidad se ha anunciado el reforzamiento del Consejo Interterritorial, pero no se han concretado los términos en los que se pretende realizar ese reforzamiento. En cambio sí que contiene detalladas previsiones sobre el tema la Proposición de Ley presentada por el Grupo Socialista (arts. 15 a 18). En ella se establece que lo componen el Ministerio de Sanidad y Consumo, que lo preside, y los Consejeros autonómicos de Sanidad (lo cual implica modificar la actual composición paritaria), se perfilan sus funciones en cinco ámbitos distintos (como órgano de «superior dirección», como órgano «consultivo y de planificación», como órgano de «superior coordinación», como órgano de «cooperación», y como órgano de «evaluación del funcionamiento» del Sistema Nacional de Salud) y se articula una vinculación del mismo con el Senado.

materia sanitaria abierto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.<sup>124</sup> Un proceso cuyos ritmos han estado marcados por razones políticas no siempre claras y explícitas, pero que a la postre ha terminado por desembocar en el horizonte abierto en su día por los textos citados y perfilado por la Ley General de Sanidad, sin que al recorrido que se ha seguido se le pueda reprochar precipitación –por el contrario, ha proporcionado tiempos suficientemente holgados para la preparación y acomodación al nuevo marco competencial–.

El impacto de estos trasposos en la «planta» de nuestro sistema de Administraciones públicas y en la estructura autonómica del Estado es ciertamente notable, pues supone una aproximación muy significativa en el volumen de servicios públicos gestionados por las diversas CCAA –ha quedado ahora ya totalmente descentralizada la gestión de uno de los servicios públicos más relevantes de los que asumen las Administraciones públicas, tanto por el volumen de gasto que absorbe como por la significación de las prestaciones que otorga– y se ha producido, en la misma medida, el correspondiente adelgazamiento de los servicios gestionados por la Administración estatal –la envergadura del traspaso hace difícilmente pensable que en el futuro pueda producirse una nueva transferencia en el mismo sentido que resulte comparable en la valoración económica de los servicios y en el volumen de personal y de medios materiales que se traspasan–.

B) Por otro lado, la efectividad de los trasposos se ha realizado de forma simultánea a la entrada en vigor de un nuevo sistema de financiación de la asistencia sanitaria que se integra dentro del sistema general de financiación de las CCAA, sin perjuicio del tratamiento singularizado de determinados aspectos de la financiación sanitaria. La aplicación de este nuevo sistema de financiación supone indudablemente una profundización en el principio de autonomía financiera, en una línea de «corresponsabilidad fiscal», en la medida en que aumenta la «cesta» de los tributos estatales cedidos a las CCAA, con ampliación también de la capacidad normativa de éstas respecto de algunos de tales tributos, y se amina el peso de las transferencias estatales en la financiación autonómica.

Por lo que se refiere en particular a la financiación de la asistencia sanitaria, ésta ha dejado de basarse en las transferencias estatales condicionadas para nutrirse fundamentalmente de la recaudación de los tributos estatales cedidos. Pero el nuevo sistema incorpora también garantías de suficiencia en la financiación disponible por cada una de las CCAA e impone a la vez a éstas la obligación de destinar a la asistencia sanitaria un determinado volumen de recursos financieros. Lo cual se completa con previsiones adicionales orientadas específicamente al logro de la

---

También cabe destacar la previsión de un sistema de voto ponderado para el ejercicio de las competencias de «superior dirección» (art. 17.3) y la previsión de un Consejo Social vinculado al Consejo Interterritorial como órgano de participación y control social que sustituiría al actual Comité consultivo (art. 21).

124. En realidad las primeras transferencias sanitarias, relativas a materias vinculadas a la protección de la salud pública, se anticiparon brevemente a los Estatutos de Autonomía (véanse los RRDD 2209 y 2210/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencia de funciones en materia de Sanidad al País Vasco y Cataluña respectivamente). Hay por tanto un recorrido de más de 22 años desde las primeras transferencias respecto a las ahora aprobadas.

solidaridad interterritorial en relación con este importante servicio público (cálculo de las necesidades de gasto en base no sólo a la cifra de población residente, sino también en base al envejecimiento y la insularidad; creación del Fondo de cohesión sanitaria para financiar la asistencia a desplazados, y regulación de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales).

C) En virtud de todo ello se da un paso adelante muy importante en el desarrollo de nuestro sistema de autonomías territoriales; paso cuyo alcance no puede desconocerse, pues se crea un escenario que sitúa a las CCAA en un contexto que bien podría calificarse como de «mayoría de edad» institucional.

Sin perjuicio de la necesidad de ajustes puntuales sobre cuestiones determinadas, y sin perjuicio de la permanente dinamicidad que es propia de un sistema político-administrativo tan complejo como el nuestro —que no es posible todavía dar por «cerrado» en el sentido de que hayan quedado perfilados definitivamente todos sus engranajes—,<sup>125</sup> es claro a mi juicio que las CCAA no deben ya centrar su discurso político en la reivindicación de nuevas transferencias o en la demostración de una presunta insuficiencia de los recursos económicos de que disponen —con la correspondiente demanda al Estado de fondos adicionales—. Más bien deben centrarse prioritariamente en la gestión del ya amplio conjunto de funciones y servicios de su responsabilidad y en la utilización eficiente del también amplio volumen de recursos públicos que administran —volumen de recursos que podrán ampliar, o reducir, haciendo uso de su acrecentada capacidad normativa en materia fiscal—. De todo lo cual habrán de responder obviamente ante la correspondiente población, que se beneficia de su actividad y soporta a la vez las cargas vinculadas a la misma. Mayor nivel de autonomía por tanto, pero también —inescindiblemente—, mayores cotas de responsabilidad.

D) Por lo que se refiere al impacto que los cambios considerados en el presente trabajo han tenido sobre nuestro sistema sanitario, los mismos son, como ha quedado subrayado, de una importancia notoria. Se ha cerrado una larga etapa transitoria de descentralización incompleta en la materia y la Sanidad constituye ya en la actualidad un servicio cuya gestión se asume por todas las CCAA, y en relación con el cual disponen de un amplio poder para su configuración, sin perjuicio de que siga siendo un «servicio público fundamental» cuya prestación en todo el territorio nacional queda garantizada por el Estado.

Quedan no obstante abiertas y pendientes de ser abordadas por el legislador una serie de cuestiones que han ido apareciendo en las páginas anteriores. Algunas de ellas vinculadas con la culminación del tránsito —todavía no completado— hacia un modelo sanitario universalizado e integrado, y otras relacionadas con la necesidad de completar y reformular los instrumentos encaminados a garantizar el funcionamiento cohesionado del sistema, esto es, los instrumentos al servicio de la igualdad básica de los ciudadanos y de la coordinación general

125. En la «valoración general» que se incorpora al presente *Informe*, suscrita por J. TORNOS, se hace hincapié en dos temas de alcance general que se han debatido últimamente y que pueden considerarse abiertos: la reforma del Senado y la participación de las CCAA en las instituciones europeas.

del conjunto del Sistema Nacional de Salud. Sobre ambos planos es de esperar que se produzcan avances y novedades de relieve con la anunciada elaboración de una Ley sobre la materia cuyo Proyecto será remitido en breve por el Gobierno a las Cortes Generales.

# LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS

*Ramon Riu i Fortuny*

**SUMARIO.** INTRODUCCIÓN. / LA DELIMITACIÓN Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS. / LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. / LOS ESPACIOS MARÍTIMOS COMO ÁMBITO DE EJERCICIO DE COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. / CONCLUSIONES.

## Introducción

Las Comunidades Autónomas han asumido a partir de los enunciados de sus Estatutos de Autonomía, la titularidad de competencias en diversas materias que, por su propia naturaleza, comportan, necesariamente, el ejercicio de sus potestades y funciones públicas –legislativas, reglamentarias o de ejecución administrativa– sobre espacios marítimos. Se trata, entre otras, de las competencias en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo, salvamento marítimo, transporte marítimo, vertidos al mar, puertos, etc. Además, en muchos otros casos, las materias en las que las Comunidades Autónomas han asumido sus competencias comprenden el ejercicio de potestades y funciones tanto en espacios marítimos como en espacios terrestres. Es el caso, por ejemplo, de las competencias asumidas en materias como medio ambiente, deporte, espacios naturales protegidos, etc. Por fin, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar también en espacios marítimos determinadas actividades instrumentales de sus competencias, como las cartográficas, e incluso es fácil pensar en supuestos en los que la aplicación de las normas autonómicas o el desarrollo de sus actuaciones dentro de su ámbito terrestre, pueden producir determinados efectos en los espacios marítimos adyacentes.

La posibilidad que las Comunidades Autónomas puedan regular determinadas actividades que se producen en el mar e incluso actuar directamente en esos espacios resulta perfectamente lógica y consecuente con su configuración constitucional, especialmente con las que disponen de litoral marítimo. Si la actividad e intereses de su población se proyecta sobre el espacio marítimo, parece lógico que la corporación pública que sirve los intereses generales propios de esa comunidad pueda intervenir regulando y actuando también en determinados aspectos relacionados con ese espacio físico. Pero además, el propio texto de la Constitución Española de 1978 contiene algún reconocimiento explícito en ese sentido. Así, el art. 148.1.6 y .11 CE prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de puertos, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Otro tanto puede deducirse de las competencias que, por exclusión, los apartados 19 y 20 del art. 149.1 de la Constitución no han reservado al Estado en materia de pesca marítima, transportes marítimos o puertos de interés general.

Sin embargo, si nos atenemos a los enunciados de los Estatutos de Autonomía, esa deducción no resulta tan sencilla y puede tropezar con algunas dificultades interpretativas. Así, en muchos Estatutos de Autonomía,<sup>1</sup> junto a las largas listas en las que se enuncian las materias en las que la Comunidad Autónoma asume competencias, aparece un precepto en el que se viene a determinar que tales competencias se entienden referidas al territorio de la Comunidad Autónoma.<sup>2</sup>

En un sentido distinto, en algunos Estatutos<sup>3</sup> aparece un precepto por el que se establece que las leyes y normas de la Comunidad Autónoma tendrán eficacia territorial. En algunos casos, las propias normas estatutarias<sup>4</sup> añaden excepciones a esa norma general, no estrictamente ceñidas al derecho civil propio, ya sea en razón de la materia, de la eficacia personal u otras normas de extraterritorialidad. Tales preceptos fijan, por tanto, el criterio o principio jurídico por el que se ha de regir la eficacia de las normas autonómicas.<sup>5</sup>

Hasta aquí, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan competencias sobre los espacios marítimos no debería suscitar reparos, toda vez que nada impediría atribuir un sentido amplio al término territorio empleado en esos preceptos estatutarios, comprensivo de todos los espacios terrestres, marítimos e incluso aéreos, en los que se proyecta el ejercicio de las competencias asumidas.<sup>6</sup>

1. Art. 20.6 del EA del País Vasco; 25.1 del EA de Cataluña; art. 37.1 EA de Galicia; art. 41.1 EA de Andalucía; art. 15.1 EA de Asturias; art. 33.1 EA de Cantabria; art. 15.1 EA de Murcia; art. 47 EA de Baleares; art. 34.1 EA de Madrid; art. 39.1 EA Castilla-La Mancha; art. 43 LORAFNA. En términos equivalentes los arts. 27 de los EEAA de Ceuta y Melilla. Un caso especial es el EA de Canarias, cuyo art. 39 se limitaba a establecer que todas las competencias contenidas en el Estatuto se entendían referidas al territorio de Canarias; pero en la actual redacción, aprobada mediante la LO 4/1996, de 30 de diciembre, el art. 40.1 establece: «Todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo segundo, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española.». A su vez, el referido art. 2º del EA de Canarias fue también modificado para calificar como archipiélago su ámbito territorial y poder acogerse al régimen especial reconocido en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 30 de abril de 1982.

2. Preceptos de ese tenor aparecen tanto en los Estatutos de las Comunidades Autónomas costeras como en los de aquellas cuyo territorio carece de litoral marítimo, y tanto en los de aquellas que han asumido competencias sobre espacios marítimos como en los de las que no lo han hecho, por lo que el término territorio contenido en esos preceptos ha de entenderse referido en abstracto a la realidad física sobre la que se proyecten las competencias.

3. Art. 7.1 EA de Cataluña; art. 9 EA de Andalucía; art. 8 EA de Valencia; art. 9 EA de Aragón; art. 7 EA de Baleares.

4. Art. 7.1 EA de Cataluña; art. 43 LORAFNA; art. 8 EA de Valencia; art. 9 EA de Aragón; art. 7 EA de Baleares.

5. Ferran BADOSA COLL en el comentario al art. 7.1 de los «Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña» Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1990.

6. Incluso en el caso de las Islas Canarias es evidente que la interpretación sistemática de los distintos preceptos del Estatuto requiere interpretar que el tenor literal de la reser-

No obstante, al poner en conexión aquellos preceptos estatutarios con la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma que, por mandato expreso de la Constitución,<sup>7</sup> han incluido todos los Estatutos de Autonomía,<sup>8</sup> las dificultades interpretativas aumentan notablemente. En efecto, los Estatutos de Autonomía han delimitado el territorio empleando distintas fórmulas, pero siempre por referencia al territorio de las provincias que la integran, por lo que para establecer de un modo preciso su delimitación habrá que estar a los límites provinciales. Y si atendemos a la delimitación del territorio de las provincias resulta patente que ha excluido los espacios marítimos.

Es decir, por una parte, la delimitación del territorio autonómico no comprende el mar adyacente. Por otra parte, los Estatutos de Autonomía determinan que las competencias asumidas se entienden referidas al territorio de la Comunidad Autónoma y, al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas costeras asumen competencias en determinadas materias que necesariamente comportan el ejercicio de potestades, cuando menos, en las zonas marítimas adyacentes a sus costas.

Para resolver esa aparente contradicción hemos de partir de la premisa que los títulos competenciales autonómicos no están, en ningún caso, vacíos de contenido,<sup>9</sup> de modo que los títulos competenciales estatutarios reconocidos sobre materias que, por su propia naturaleza, comportan el ejercicio de potestades públicas en los espacios marítimos, habilitan efectivamente a las Comunidades Autónomas para ejercer esas potestades y funciones en el mar adyacente a sus costas.

En algún caso se ha intentado resolver la cuestión atribuyendo a esas competencias autonómicas un alcance extraterritorial sobre los espacios marítimos adyacentes. Sin embargo esa explicación resultaría innecesariamente alambicada,<sup>10</sup> poco acorde con el concepto de extraterritorialidad, e insuficiente para justificar el ejercicio directo de sus potestades públicas en esos espacios.

---

va de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española no excluye el ejercicio por la Comunidad Autónoma, en los espacios marítimos del archipiélago, de sus propias competencias en materias como la pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art.30.5 EA), transporte marítimo entre puertos de la Comunidad (art. 30.19 EA), puertos (arts. 30.22 y 33.13 EA), salvamento marítimo (art. 33.9 EA), así como las de medio ambiente, espacios naturales protegidos, investigación científica y técnica, etc.

7. Art. 147.2.b) CE.

8. Art. 2.2 EA País Vasco; art. 2 EA Cataluña; art. 2.1 EA Galicia; art. 2 EA Andalucía; art. 2 EA Asturias; art. 2.2 EA Cantabria; art. 2 EA La Rioja; art. 3.1 EA Región de Murcia; art. 3 EA Comunidad Valenciana; art. 2 EA Aragón; art. 2.1 EA Castilla-La Mancha; art. 2 EA Canarias; art. 4 LORAFNA; 2.1 EA Extremadura; art. 2 EA Islas Baleares; art. 2 EA Comunidad de Madrid; art. 2 EA Castilla y León; art. 2 EA Ceuta; art. 2 EA Melilla.

9. Como expuso Carles VIVER i PI-SUNYER en «Materias competenciales y Tribunal Constitucional», Ed. Ariel Derecho, Barcelona 1989, pág. 174 i ss., el principio de no vaciamiento, reconocido expresamente en la STC 72/1983 (FJ.3), y aplicado en numerosas ocasiones por el TC, es uno de los criterios de interpretación sistemática de las materias competenciales aplicado también en la jurisprudencia constitucional italiana y alemana.

10. Así lo puso de manifiesto Santiago MUÑOZ MACHADO en «Derecho Público de las Comunidades Autónomas» Vol I, Ed. Cívitas, Madrid 1982, pág. 195. Por su parte, Avelino BLASCO ESTEVE en «Territori i competències autonòmiques», Ed. Institut d'Estudis

El Tribunal Constitucional no ha resuelto en términos generales sobre esta cuestión, pero al conocer conflictos competenciales suscitados en materias específicas con incidencia en los espacios marítimos, ha admitido implícitamente<sup>11</sup> que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas comprende también esos espacios, y ha reconocido de forma expresa en numerosas ocasiones el ejercicio de determinadas competencias de las Comunidades Autónomas sobre los espacios marítimos. Asimismo, algunos autores han coincidido en admitir que las zonas marítimas forman parte del territorio autonómico entendido como ámbito de ejercicio de sus competencias.<sup>12</sup>

En definitiva, la contradicción aparente se puede resolver si se admite que el uso del término territorio en los Estatutos de Autonomía es plurívoco. Cuando se refiere a la delimitación del espacio físico como elemento de la Comunidad Autónoma, se ha empleado un concepto clásico de territorio, propio de la teoría del Derecho y del Estado, que alude estrictamente al espacio terrestre. En cambio, cuando el territorio se enuncia como ámbito de eficacia de las normas autonómicas o como ámbito de ejercicio de sus competencias, se emplea un concepto más reciente de territorio que, en relación a los Estados, ha tenido acogida en el moderno derecho internacional, con un sentido amplio que comprende todos los espacios físicos sobre los que se proyectan esas competencias, tanto los terrestres, como los marítimos y aéreos.

Esa afirmación puede parecer contraria al dogma del legislador coherente, del que debería predicarse la atribución de un solo significado al término territorio autonómico. Pero ante la necesidad de salvar la contradicción entre preceptos estatutarios y de hallar su interpretación conforme a la Constitución, será preciso acudir a una interpretación correctiva del término territorio, dándole un sentido propio en función del contexto y de la finalidad de la prescripción enunciada en cada precepto donde aparezca. De hecho el propio Tribunal Constitucional ha reconocido el uso ambivalente que la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía hacen de términos como, por ejemplo, Estado<sup>13</sup> o Administración de Justicia.<sup>14</sup>

---

Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona 1990, entiende que la extraterritorialidad únicamente puede admitirse como excepción a la regla general de territorialidad de las competencias autonómicas y no contempla entre los posibles supuestos de extraterritorialidad que examina el ejercicio de competencias en espacios marítimos.

11. STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ.45). Sin embargo, la reciente STC 38/2002, de 14 de febrero, denota la existencia en el seno del Tribunal de algunas dudas al respecto.

12. Entre ellos, destacadamente, Santiago MUÑOZ MACHADO, Op. cit., y José Luís MEILÁN GIL «Funcionalidad del territorio de las Comunidades Autónomas», en Revista de Estudios de la Vida Local, nº 44 de 1985, y «El territorio de las Comunidades Autónomas (el caso de Galicia)» en el libro Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985.

13. A partir de las Sentencias 32/1981 y 38/1982, el TC se ha referido en múltiples ocasiones al sentido anfibológico con el que el término Estado se usa en la Constitución Española.

14. Los arts. 121, 122.1, 125 y 149.1.5 CE y los preceptos estatutarios en los que determinadas Comunidades han asumido competencias en materia de Administración de Justicia,

Así, podemos admitir que en nuestra Constitución y en cada uno de los Estatutos de Autonomía conviven diversas concepciones de territorio. En unos preceptos emerge una idea de territorio entendido como elemento propio del Estado, mientras que en otros aparece entendido como ámbito de competencias o de validez de sus normas. Y esas distintas concepciones, que tienen su origen en diversos momentos históricos y en diversas disciplinas del Derecho, tienen incluso trascendencia respecto del distinto espacio físico al que se refieren. En el primer caso aluden estrictamente al espacio terrestre mientras que en el segundo pueden comprender también el espacio aéreo y el marítimo.

Abonaría esta línea interpretativa la circunstancia que la delimitación estatutaria del territorio autonómico, hecha sobre la base de la delimitación provincial de 1833, acoge una concepción administrativista del territorio, cautiva del derecho local, que no incluyó los espacios marítimos, y coetánea de las concepciones dominicales del territorio.<sup>15</sup> En cambio, la definición del ámbito de competencias autonómico por referencia a su territorio, comprende los espacios marítimos, como se demuestra mediante la simple lectura de los enunciados que componen el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas constitucional y estatutariamente definido. Ello es fruto de la integración en el bloque de la constitucionalidad de las concepciones del territorio como ámbito de ejercicio de competencias, incorporando la perspectiva del derecho internacional, en el que desde mediados del siglo XX se ha afianzado el uso de un concepto amplio de territorio del Estado comprensivo de los espacios marítimos.

Veámoslo a continuación con más detenimiento, analizando en primer lugar la delimitación y régimen jurídico de los espacios marítimos, a continuación la delimitación del territorio autonómico operada en los Estatutos de Autonomía y, por fin, la comprensión de los espacios marítimos entre los ámbitos espaciales en los que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias.

### La delimitación y el régimen jurídico de los espacios marítimos

Tanto en ciencia política como en derecho internacional, la doctrina parte de una caracterización tópica del Estado basada en describir sus tres elementos,

---

se refieren en unos casos a Jueces y Tribunales y en otros al personal al servicio de la Administración de Justicia, conforme a las Sentencias del TC 56/1990, 62/1990 y 105/2000.

15. Aurelio GUAITA en pág. 42 del «Derecho Administrativo, aguas, montes, minas» segunda edición, Ed. Cívitas, Madrid 1986, recuerda que hasta unos años más tarde, con la Ley española de Aguas, de 1866, que conformó la primera regulación en nuestro derecho moderno del dominio y aprovechamiento de las aguas marítimas, no se incorporó efectivamente una franja marítima al territorio estatal. Decía esa Ley en su exposición de motivos: «Aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de nación alguna, la seguridad e independencia de éstas exige que se considere como parte del territorio de las mismas la zona marítima contigua a sus playas. Conformes en ese principio todos los escritores de derecho internacional discrepan, no obstante, en la anchura de esa zona, que sólo por mutuo acuerdo entre las naciones puede eficazmente establecerse.»

población, territorio y organización política o gobierno, y de reconocer su poder soberano. Así, se ha dicho, que el Estado es una organización de poder independiente sobre una base territorial.<sup>16</sup>

La necesidad de definir el vínculo existente entre el Estado y su territorio ha planteado el problema de establecer la naturaleza jurídica del territorio, lo que ha sido objeto de concepciones muy diversas a lo largo de la historia.<sup>17</sup> En esencia, podemos decir que frente a las teorías patrimonialistas del territorio como un objeto propiedad del Estado, y frente a las que lo definen como elemento constitutivo o como presupuesto del Estado, en la actualidad se ha consolidado en mayor medida la teoría de la competencia enunciada por RADNITZKY y desarrollada por KELSEN,<sup>18</sup> conforme a la que el territorio es el ámbito espacial de la acción del Estado, de ejercicio de sus competencias y de vigencia de su ordenamiento.

Así, en una primera aproximación podemos decir que el territorio se presenta como la base física o espacial en la que el Estado ejerce su autoridad, es decir, sus poderes y competencias territoriales, y su delimitación permite establecer los límites físicos dentro de los cuales el Estado impone su poder y aplica su ordenamiento, con exclusividad frente a otros Estados, al tiempo que permite definir cuales son las personas sobre las que el Estado ejerce su poder.

No obstante, esta formulación requiere algunas matizaciones para poder resolver dentro de ella múltiples situaciones que la realidad presenta. Así, el territorio como ámbito de ejercicio de competencias no puede ser asimilado exclusivamente a un ámbito físico, puesto que el ordenamiento prevé también competencias estatales de carácter personal y otras competencias de base extra-territorial que pueden afectar a objetos o hechos localizados fuera de su territorio. Además, determinados espacios ajenos al territorio de un Estado se encuentran bajo su plena jurisdicción, como es el caso de los buques de su pabellón cuando navegan por el alta mar.<sup>19</sup>

Por tanto, a pesar que el significado común del término territorio alude a un espacio terrestre, el concepto jurídico de territorio comprende hoy una realidad física mucho más compleja, en la que se incluyen los espacios terrestres —superficie y subsuelo—, los ríos, lagos y aguas continentales, los espacios marítimos y el espacio aéreo.

16. Manuel Díez de Velasco «Instituciones de Derecho Internacional Público» 12ª edición, Ed. Tecnos, Madrid 1999. Pág. 221.

17. Una descripción y valoración sobre las principales construcciones doctrinales la expuso Alejandro NIETO en «Entes territoriales y no territoriales», Revista de Administración Pública n° 64, Ene-Abr.1971, pág. 33-38; también Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR en «Fundamentos de Derecho Administrativo I» Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1991, pág. 835-837; y Julio Diego GONZÁLEZ CAMPOS, Luís Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA en «Curso de Derecho Internacional Público», Ed. Cívitas, Madrid 1998, pág. 521-524.

18. Hans KELSEN «Teoría general del Estado» Ed. Labor, Barcelona 1934, pág. 180 i ss.

19. Art. 94 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (BOE de 10 de febrero de 1997).

Pero ese sentido amplio del término territorio proviene de épocas muy recientes, puesto que la configuración tradicional del territorio del Estado comprendía el espacio territorial delimitado por las fronteras, así como, en el caso de los Estados con litoral marítimo, únicamente una estrecha franja marítima adyacente a su espacio terrestre. No fue hasta la generalización del fenómeno estatal, así como la emergencia del interés económico sobre los espacios marítimos, gracias al desarrollo tecnológico que ha permitido la explotación de sus recursos, cuando gran parte de los mares ha sido parcelada entre organizaciones estatales, habiendo extendido el concepto de espacios territoriales a los espacios marítimos adyacentes a sus costas, es decir, a las aguas interiores y al mar territorial, según ha quedado descrito en el Derecho internacional consuetudinario y reflejado en diversos instrumentos convencionales.

En realidad, aún hoy conviven en derecho internacional y en nuestra propia legislación estatal dos significados del término territorio. En unos casos, se alude a todos los espacios comprendidos dentro de las fronteras de un Estado, en los que el Estado ejerce sus competencias con exclusión de cualquier otro Estado, mientras que en otros casos se alude estrictamente a la porción terrestre de aquel Estado. La explicación se encuentra, en primer lugar, en la formación histórica de las fronteras marítimas y de la propia territorialización de los espacios marítimos, puesto que, como venimos diciendo, hasta fechas recientes las disposiciones delimitadoras del territorio estatal y sus fronteras no comprendían los espacios marítimos. Además, la explicación podemos encontrarla también en el propio régimen jurídico de los espacios marítimos, puesto que, conforme al Derecho del mar derivado de los tratados internacionales y de nuestro propio derecho interno, en las zonas marítimas el Estado no ejerce una soberanía plena, e incluso en algunas zonas únicamente ejerce unas determinadas competencias sobre materias sectoriales específicas.

Así se explica, por ejemplo, que el concepto de territorio estatal empleado en el art. 2.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>20</sup> (en adelante la Convención), de 30 de abril de 1982, se refiere estrictamente al territorio terrestre, calificando el mar como espacio de ejercicio de soberanía –aguas interiores y mar territorial– o de competencias –zona contigua, zona económica y plataforma continental–. En el caso de España, el art. 1 de la Ley del Mar Territorial,<sup>21</sup> ha dado también el sentido de espacio estrictamente terrestre al término territorio, cuando ha determinado que la soberanía del Estado se extiende «fuera de su territorio» a las aguas interiores y al mar territorial. Al mismo tiempo, esa norma emplea un concepto limitado del término soberanía cuando indica que ejercerá su soberanía «de conformidad con el Derecho Internacional» –es decir, con limitaciones impuestas por la Convención u otros tratados–, sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como sobre el espacio aéreo suprayacente.

Ese mismo concepto de territorio *stricto sensu* es el que empleó, por ejemplo,

20. Ratificada por España mediante instrumento de 20 de diciembre de 1996 y publicada en el BOE de 14 de febrero de 1997.

21. Ley 10/1977, de 4 de enero (BOE de 8 de enero de 1977).

la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativa) de 20 de septiembre de 1984, cuando determinó que el mar territorial no forma parte del territorio nacional a los efectos de concesión de licencias municipales de obras.

En cambio, si atendemos a la definición del territorio del Estado Español, como espacio delimitado por sus fronteras, en el que ejerce su autoridad y competencia territorial con exclusión de los demás Estados, nos encontramos con que comprende realidades físicas distintas y que incluye algunos espacios marítimos, puesto que la línea fronteriza del Estado coincide con la línea exterior del mar territorial, comprendiendo en su interior, por tanto, las aguas interiores y el mar territorial. Así, en el Derecho del Mar clásico se aceptaba el principio de libertad de los mares y cada Estado ejercía jurisdicción exclusiva sobre los buques de su pabellón, de modo que el mar se calificaba de *res communis omnium*, y esa misma naturaleza impedía que fuera objeto de apropiación y posesión o sometido a soberanía estatal, con la excepción de una estrecha franja de mar perteneciente al Estado ribereño, cuya anchura se medía en función del alcance de las armas. En el caso de España, aunque de forma poco precisa, la Real Cédula de 17 de diciembre de 1760, había considerado la existencia de una franja de mar territorial con una extensión de 6 millas desde las costas. No fue hasta tiempos mucho más recientes, salvo determinadas previsiones específicas contenidas en algunas normas sectoriales,<sup>23</sup> cuando a partir de la Convención de Ginebra de 1958, a la que España se adhirió el 25 de febrero de 1971,<sup>24</sup> y mediante la Ley 10/1977, de 4 de enero, quedó fijada, con carácter general, la delimitación del mar territorial y, consiguientemente, de la frontera marítima.

Pero además de las aguas interiores y del mar territorial, conforme al moderno derecho del mar, se han delimitado unos nuevos espacios marítimos, como son las aguas archipelágicas, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Mientras que el régimen de las aguas archipelágicas ha sido configurado de un modo semejante al del mar territorial, en cambio sobre la zona y la plataforma el Estado no ejerce una soberanía territorial plena, sino lo que se ha denominado soberanía funcional o especializada a determinados fines, así como jurisdicción exclusiva para hacer cumplir las normas pertinentes y, en ese sentido, especializada también a determinados fines. Se trata de espacios que «son» del Estado en la medida que ejerce sobre los mismos un conjunto de poderes, con exclusión de cualquier otro Estado, pero no pueden ser asimilados a la categoría de «territorio estatal», por estar abiertos a terceros países para determinadas utilidades,<sup>25</sup> de modo que no existe sobre ellos un rasgo de plenitud o exclusividad competencial, sino únicamente el ejercicio de competencias sectoriales o especializadas.

---

22. Citada por Fernando Sáinz Moreno en el comentario al art. 132 CE «Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional», dentro de los «Comentarios a la Constitución Española de 1978» Dirigidos por Oscar Alzaga, Edersa, 1998.

23. La Ley de 8 de abril de 1957 a efectos de pesca y el Decreto de 26 de diciembre de 1968 a efectos aduaneros y fiscales.

24. BOE de 24 de diciembre de 1971.

25. Julio Diego GONZÁLEZ CAMPOS y otros, Op.cit. pág. 520.

En Derecho internacional suelen identificarse los conceptos de soberanía territorial y de competencia territorial, entendiéndolos como el conjunto de poderes a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones con exclusividad y plenitud en un espacio territorial, frente a otros Estados. Es decir, que en virtud de su soberanía territorial el Estado tiene el derecho exclusivo de ejercer las actividades estatales, jurídicas, políticas y económicas, disponiendo libre y soberanamente de sus recursos naturales, de acuerdo con las normas de derecho internacional.<sup>26</sup> La máxima expresión de la soberanía respecto del territorio es la capacidad del Estado para delimitarlo frente a otros Estados soberanos, incluso incorporando o cediendo parte de su territorio a esos otros Estados. Expresión también de la soberanía es la igualdad soberana de todos los Estados -a la que se refiere el art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas-, que está en la base del respeto a la integridad territorial de cada Estado y del principio de no intervención de un Estado u organización internacional en los asuntos internos de otros Estados, y que han encontrado expreso reconocimiento en la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>27</sup> que los ha formulado como principios generales sobre los que se sustenta el ordenamiento jurídico internacional. En definitiva, expresión de la soberanía de un Estado es también la capacidad de autoorganización interna, y de atribuir a los distintos entes públicos, territoriales o no, en los que se organiza, el ejercicio de las competencias sobre el territorio en el que ejerce soberanía.

No obstante, la exclusividad con la que cada Estado puede ejercer sus competencias en su ámbito de soberanía se ha visto progresivamente condicionada por el conjunto de obligaciones generales impuestas por el ordenamiento jurídico internacional y limitadas cada vez con mayor amplitud e intensidad por el Derecho Internacional. En realidad, hoy es inviable la nota de ilimitación atribuida originalmente a la soberanía estatal, puesto que resulta incompatible con el establecimiento de una comunidad internacional. La existencia de instituciones internacionales y la mayor interdependencia y cooperación entre los Estados en el mundo actual gracias al desarrollo cultural y de la economía, así como al progreso técnico, ha determinado, por una parte, que los intereses de los pueblos trasciendan con mucho los límites territoriales de sus propios Estados y, por otra parte, su satisfacción ha exigido cada vez más relegar a la teoría la posibilidad de ejercer la soberanía como poder autónomo de decidir con plenitud, limitándose el Estado en la práctica a participar en la configuración de las instituciones supra-estatales y en la adopción de las decisiones en esas instancias, así como a actuar las competencias propias en el marco de decisión delimitado por el derecho internacional.

Esa idea de limitación de la soberanía estatal se hace especialmente visible en los regímenes jurídicos específicos de los distintos espacios marítimos, donde los Estados ribereños ejercen determinadas competencias. De hecho, existe una relación directa entre la intensidad de las competencias estatales y la proximidad a las costas, de forma que las competencias del Estado ribereño son más intensas

---

26. Manuel DIEZ DE VELASCO, Op. cit. pág. 222.

27. Resolución 2625 (XXV).

en los espacios situados cerca de sus costas y disminuyen gradualmente en los espacios más alejados. Se puede decir que en las aguas interiores el Estado ejerce una soberanía casi plena, afectando a la gran mayoría de las actividades que en ellas se pueden desarrollar, en tanto que en la zona económica exclusiva prácticamente sólo afecta a la conservación y explotación de los recursos naturales. Veámoslo a continuación con mayor detalle, atendiendo a su regulación por la Convención, en vigor en España desde el 14 de febrero de 1997, y el Acuerdo<sup>28</sup> sobre aplicación de su Parte XI, relativa a las Instituciones y régimen de explotación de los recursos de la Zona de los Fondos Marinos y que, conforme a lo previsto en su art. 311, prevalece sobre los anteriores Cuatro Convenios de Ginebra de 29 de abril de 1958,<sup>29</sup> relativos al Alta Mar, la Plataforma Continental, el Mar Territorial y la Zona Contigua, y la Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Alta Mar.

En las aguas interiores<sup>30</sup> puede decirse que el Estado ejerce soberanía casi plena, puesto que ha quedado confiado al derecho interno la regulación del ejercicio de las competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales correspondientes, con las especialidades propias de los buques de guerra y mercantes que transiten por esas aguas o accedan a los puertos costeros,<sup>31</sup> y con algunas otras limitaciones como pueda ser el reconocimiento con carácter excepcional en algunos puntos del derecho de paso inocente. Por tanto, se encuentra reservado a los nacionales del Estado ribereño el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona, tanto en la columna de agua como en el lecho y el subsuelo, y es aplicable la legislación del Estado costero en materia penal y de seguridad pública, así como respecto a la navegación por esas aguas de buques extranjeros.

Dentro de las aguas interiores, pueden distinguirse los regímenes especiales de los puertos, las bahías y, las aguas archipiélagicas. En cuanto a estas últimas, los

---

28. Hecho en Nueva York el 28 de julio de 1994, en vigor en España también desde el 14 de febrero de 1997 (BOE de 13 de febrero de 1997).

29. Publicados en el BOE de los días 24, 25 y 27 de diciembre de 1971.

30. Definidas como las aguas situadas en el interior de las líneas de base del mar territorial en el art. 8 de la Convención. En puridad se trata de las aguas del medio marino comprendidas entre el litoral y las líneas de base, de modo que no comprenden las situadas en el interior del territorio terrestre, como lagos ríos, etc. Sin embargo, el art. 7 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, incluyó en la definición de las aguas interiores los ríos, lagos y aguas continentales. En cambio, el art. 2 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, por la que se regula la pesca marítima del Estado, define las aguas interiores como las estrictamente marinas situadas dentro de las líneas de base. Las líneas de base rectas quedaron definidas para las aguas jurisdiccionales españolas en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, y actualmente el art. 7 de la Convención fija el método conforme al que han de ser trazadas.

31. Vid. Las Directivas 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio y 96/40/CE de la Comisión, de 25 de junio, sobre procedimientos de inspección de buques que utilicen puertos o instalaciones comunitarias, así como el Real Decreto 1621/1997, de 24 de octubre, dictado en su aplicación. Del mismo modo los RRDD 1253/1997, de 24 de julio y 701/1999, de 30 de abril aplican directivas europeas en relación con las condiciones mínimas exigidas a los buques que transportan mercancías peligrosas o contaminantes.

arts. 46 a 54 de la Convención han previsto para los Estados archipiélagos, la posibilidad de trazar las líneas de base rectas uniendo los puntos extremos de las islas que componen el archipiélago, con una longitud máxima de 100 millas marinas, atribuyendo a las aguas que quedan en su interior un régimen similar al de las aguas interiores pero con unas limitaciones a la soberanía estatal, puesto que los buques extranjeros gozan del derecho de paso inocente por esas aguas, así como el derecho a tender cables submarinos.

El mar territorial<sup>32</sup> viene determinado por el principio de soberanía estatal sobre esas aguas, que se traduce en la aplicación de su legislación interna en ese espacio y la capacidad de establecer el régimen de la navegación en orden a garantizar su seguridad, la de las instalaciones y cables, la prevención de la contaminación, la conservación de los recursos vivos, etc., y matizada por algunas restricciones o excepciones basadas en el principio de libertad de comercio y navegación, como es el derecho de paso inocente. Los arts. 17 a 19 de la Convención definen el derecho de paso inocente como el derecho de paso de los buques de todos los Estados realizado en las condiciones que en esos preceptos se establecen, mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño. Asimismo, otra excepción al principio de soberanía sobre el mar territorial afecta al ejercicio sólo en parte de su jurisdicción civil y penal en esas aguas, conforme a lo dispuesto en los arts. 27 y 28 de la Convención.

Un caso especial dentro del mar territorial es el régimen de los estrechos usados para la navegación, establecido en los arts. 34 a 45 de la Convención, conforme al que los Estados ribereños han de respetar el derecho de paso para la navegación internacional, pero pueden sujetarlo a sus leyes y reglamentos en orden a la seguridad, prevención de la contaminación, prohibición de la pesca y control de las actividades de investigación. Respecto a esos preceptos de la Convención, en el instrumento de ratificación de la misma, España formuló tres declaraciones dirigidas a salvaguardar sus potestades de regulación y control en garantía de sus necesidades estratégicas, de seguridad y de prevención de la contaminación.

El régimen de la zona contigua<sup>33</sup> viene determinado por el principio de liber-

---

32. Definido en los arts. 2, 3 y 4 de la Convención como la franja de mar adyacente a las aguas interiores, establecida por el Estado hasta un límite que no exceda de las 12 millas marinas a partir de las líneas de base, y comprende la columna de agua, el lecho y el subsuelo. Se admiten algunas excepciones como (art. 15 de la Convención) la delimitación del mar territorial en el caso de Estados con costas situadas frente a frente, su mar territorial no puede extenderse, salvo la existencia de derechos históricos u otras circunstancias especiales, más allá de una línea media determinada de forma que sus puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las que se mide el mar territorial de cada uno de los Estados. La definición en la legislación española se encuentra en la Ley 10/1977 de 4 de enero (BOE de 8 de enero) y quedó delimitado en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto (BOE de 30 de septiembre) por el que se establecieron las líneas de base, así como algunos Convenios con Portugal, Francia, Gran Bretaña y la Comunidad Económica Europea. Se encuentra una definición equivalente en el art. 7.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

33. Definida en el art. 33 de la Convención como una zona contigua al mar territorial que no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas, contadas desde las líneas de base a

tad de los mares, con el régimen residual propio de la zona económica con la que se superpone y en la que el Estado, conforme al art. 33 de la Convención y el art. 7.1 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, ejerce parcialmente la soberanía, derechos soberanos y jurisdicción que le permiten adoptar las medidas precisas para prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial, así como sancionar esas infracciones.

En la plataforma continental<sup>34</sup> el Estado ejerce un derecho de soberanía funcional o especializada, por tanto, un derecho exclusivo a los concretos efectos de exploración y explotación de los recursos naturales.

En la zona económica exclusiva,<sup>35</sup> el Estado ejerce un derecho de soberanía, exclusivo, a los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales, y jurisdicción con respecto a la instalación de islas artificiales, instalaciones y estructuras, la investigación científica, la preservación y protección del medio marino. No obstante, los terceros Estados tienen derechos sobre esa zona que van desde el ejercicio de las libertades de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas, y otros usos relacionados con ellas. Además, se ha configurado una expectativa de los terceros Estados a negociar las condiciones de la actividad de pesca con el Estado ribereño.

El alta mar<sup>36</sup> se encuentra regido por los principios de libertad de los mares, igualdad de uso, no interferencia y sumisión al Derecho Internacional, que el art. 87 de la Convención proyecta específicamente sobre las libertades de navegación, de sobrevuelo, de tender cables y tuberías submarinos, de construir islas

---

partir de las que se mide la anchura del mar territorial. A su vez, el art. 7.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (BOE de 25 de noviembre), la define como la zona contigua al mar territorial que se extiende desde su límite exterior hasta las 24 millas náuticas contadas desde las líneas de base.

34. Definida en el art. 76 de la Convención como el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural del territorio hasta el borde exterior del margen continental o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base. España delimitó su plataforma en el Golfo de Vizcaya, respecto a Francia, en el Convenio de París de 29 de enero de 1974 (BOE de 9-7-1975) y respecto a Italia en el Convenio de 19 de febrero de 1974 (BOE de 5-12-1978).

35. Definida en los arts. 55 i siguientes de la Convención como el área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, que no se extenderá más allá de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base. La Ley 15/1978, de 20 de febrero (BOE del 23) ha fijado que en el caso de España, la zona económica se extiende hasta el límite de las 200 millas náuticas, y en el caso de los archipiélagos, contadas desde las líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas que los componen, aunque no se ha desarrollado reglamentariamente esa previsión. La Disposición final primera de esa Ley precisaba que la definición de zona económica no afectaba al Mediterráneo, pero facultaba al Gobierno para acordarla en ese mar, cosa que se hizo en parte mediante el Real Decreto 1315/1997, de 1 de agosto, que estableció una zona de protección pesquera de 49 millas desde la frontera francesa hasta el Cabo de Gata.

36. Definida en el art. 86 de la Convención por exclusión de las demás partes del mar.

artificiales y otras instalaciones, de pesca e investigación científica, en los términos de lo previsto en la propia Convención.

En los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de conformidad con el art. 136 de la Convención se declara que esa zona y sus recursos son patrimonio de la humanidad y que ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna de la zona o sus recursos que tampoco ni podrán ser objeto de apropiación por persona ni Estado alguno. Con posterioridad, mediante el Acuerdo<sup>37</sup> sobre aplicación de la Parte XI de la Convención, se ha establecido el régimen de las Instituciones y de explotación de los recursos de la zona de los fondos marinos.

Además del régimen general que ha quedado descrito, el régimen jurídico de los espacios marinos viene establecido por normas sectoriales contenidas tanto en tratados internacionales, como en normas de la Unión Europea y en la legislación estatal y autonómica específica.

En definitiva, podemos concluir que el uso del concepto de territorio estatal en el Derecho del mar no es unívoco puesto que, por una parte, en las normas de derecho internacional reguladoras del régimen jurídico general de los espacios marítimos, las aguas interiores y el mar territorial pueden ser considerados «territorio» estatal en un sentido amplio del término, referido a todos aquellos espacios que se encuentran dentro de sus fronteras, en los que el Estado ejerce soberanía o competencia territorial. No obstante, la zona económica exclusiva y la plataforma continental pueden ser también calificadas de territorio estatal en la medida que se atribuya a ese término un sentido amplio de ámbito de ejercicio de competencias y de vigencia de su ordenamiento, puesto que se trata de espacios marítimos en los que el Estado ejerce únicamente de forma exclusiva y excluyente respecto de otros Estados, su jurisdicción y soberanía funcional o especializada sobre determinadas materias, vinculadas especialmente a la explotación de los recursos naturales.

Sin embargo, junto a esos significados del término territorio, tanto en la Convención como en la legislación española aparece también el concepto de territorio estatal empleado en un sentido más estricto, referido únicamente al espacio terrestre, excluyendo toda porción marítima. Ese fue el sentido empleado en los Estatutos de Autonomía al establecer la delimitación de los territorios autonómicos.

## La delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas

La Constitución Española de 1978 abrió un nuevo modelo de organización territorial del Estado, sobre una base compuesta de municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyesen. Se trataba de un modelo de organización de poderes públicos de base territorial que mantenía las Administraciones locales preexistentes, dotándolas de autonomía para la gestión de sus

---

37. Hecho en Nueva York el 28 de julio de 1994, en vigor en España también desde el 14 de febrero de 1997 (BOE de 13 de febrero de 1997).

intereses respectivos, y establecía los cauces para la constitución de las nuevas Comunidades autónomas así como sus caracteres esenciales. El art. 147 CE dispuso la aprobación de un Estatuto, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, determinando su contenido mínimo y exigiendo, entre otras cuestiones, que constara en ellos la delimitación de su territorio. Esa delimitación se hacía necesaria desde el momento que se configuraban como poderes públicos de base territorial.

En realidad la Constitución Española no reconoció a las Comunidades Autónomas un verdadero derecho al territorio, que las habilitara para ejercer unilateralmente actos de disposición sobre el mismo.<sup>38</sup> Las referencias que en la Constitución se hacen a las nacionalidades (art.2), provincias limítrofes que tengan características históricas comunes y provincias de entidad regional histórica (art.143), a los derechos históricos de los territorios forales (D.A.1ª), etc., desempeñaron una función identificadora dirigida al reconocimiento de una determinada delimitación territorial en el momento que esos territorios se constituyeron en Comunidades Autónomas, pero no habilitaron un derecho a la posterior disposición unilateral por la propia Comunidad Autónoma para la modificación de su delimitación territorial. El sentido del art. 147.2.b) CE es, por tanto, el de formular una habilitación normativa al legislador estatutario para delimitar el territorio de la Comunidad Autónoma; delimitación dirigida a establecer uno de los elementos identificativos de la Comunidad en tanto que ente público de base territorial y ente público distinto de las demás Comunidades Autónomas.

La constitución de las Comunidades era una opción disponible para las provincias, territorios insulares y órganos preautonómicos, que se configuraba como un nuevo nivel de corporaciones públicas de base territorial, interpuesto entre la Administración local y el Estado. Pero no era una opción de la que aquellos sujetos pudieran disponer libremente, sino conforme a los criterios que fijaban los arts. 143, 144 y Disposiciones Transitorias 2ª, 4ª y 5ª de la CE, entre otros, y condicionada por razones históricas, cuando menos inmediatas, como la existencia de las entidades preautonómicas.<sup>39</sup>

Si recordamos que los entes preautonómicos se habían instituido sobre la pauta de la división provincial, resulta que, con las excepciones previstas en el art. 144 CE, el territorio de las Comunidades Autónomas tenía que coincidir necesariamente con el de una o varias provincias.<sup>40</sup> Además, la remisión a terri-

---

38. Luís María Díez-PICAZO en «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos», Revista Española de Derecho Constitucional nº 20 de mayo-agosto de 1987, sostiene que la demostración palmaria de ello es la reserva al legislador orgánico estatal de la aprobación de los estatutos y de las modificaciones de cualquier alteración de los límites provinciales.

39. Ramon MÚGICA, Miguel Angel LARBURU y Antonio TRUÁN «El territorio» en «Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco» Ed. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, 1983.

40. Luís María Díez-PICAZO, en Op. cit., afirma que las únicas dos excepciones serían la D.T.5ª CE, que prevé las especialidades del régimen de Ceuta y Melilla, y el art. 144.b)

torios provinciales coincidía con los precedentes históricos de los territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía, por lo que partir de las provincias como piezas básicas para la delimitación de los nuevos entes territoriales parecía la fórmula menos conflictiva.

En esas condiciones, el método empleado por los Estatutos de Autonomía para delimitar el territorio de las Comunidades Autónomas, fue el más sencillo posible, el referirse a la delimitación provincial existente. En efecto, los Estatutos remitieron, directa o indirectamente, a los límites de las provincias sobre cuya planta se habían configurado los entes preautonómicos o los límites de las provincias que habían promovido la constitución de la Comunidad. Los Estatutos de las Comunidades uniprovinciales refirieron al territorio de los municipios comprendidos en la provincia; en el caso de Navarra al de los municipios comprendidos en sus Merindades, y en Baleares y Canarias el territorio se definió por referencia al de sus islas.<sup>41</sup>

En cualquier caso, la remisión a la delimitación de las provincias facilitó enormemente la labor de delimitación territorial de las Comunidades Autónomas, puesto que se encontraba vigente y consolidada la delimitación provincial fijada en el Decreto de 30 de noviembre de 1833 y –por lo que se refiere a Canarias– el Decreto de 21 de septiembre de 1927.

La lectura de aquellos Decretos denota una concepción plana del territorio,<sup>42</sup> que no se refiere ni al espacio aéreo ni al subsuelo, y del que parece excluirse cualquier porción marítima. En efecto, en el caso de Baleares y las provincias Canarias, el territorio provincial se encuentra definido por referencia a las islas, en tanto que en las provincias con litoral marítimo la delimitación del territorio se hace mediante expresiones del tenor «confina con el mar...», «confina con los mares..», «confina con el océano..», «..el límite es la costa..», «..sus límites son de costa del Mar..» o «..el límite es la costa del mar..», que no dejan lugar a dudas respecto a que el territorio provincial no incluye espacio marítimo alguno.

Por consiguiente, la delimitación del territorio autonómico, en la medida que se formuló por referencia a los límites provinciales también excluye los espacios marítimos.

Incluso en alguna ocasión, en el momento de aprobarse los Estatutos de Autonomía, el legislador expresó con toda claridad que la delimitación territorial de la Comunidad no comprendía las zonas marítimas. Así ocurrió, por ejem-

---

CE, que hace alusión a los territorios que no estén integrados en la organización provincial, en alusión al caso de Gibraltar. En el mismo sentido Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR en «Fundamentos de Derecho Administrativo I» Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1991, pág. 1081.

41. Además, en los Estatutos de Ceuta y Melilla se alude a la delimitación actual de su territorio municipal.

42. Santiago MUÑOZ MACHADO, Op. cit. pág. 193. En el mismo sentido Kepa LARUNBE BIURRUN «Apuntes sobre el territorio de la Comunidad Autónoma» en «Estudios sobre el Estatuto de Autonomía Vasco» Tomo 1, Ed. HAEE/IVAP, Bilbao 1991.

plo, según relata Manuel Clavero Arévalo,<sup>43</sup> en los debates en el Congreso en la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En efecto, en la elaboración del art. 2 de aquel Estatuto, se planteó la cuestión de la extensión de su ámbito territorial y los representantes del PSA y del Grupo Mixto, pretendieron que se indicara que el territorio andaluz comprendía el territorio marítimo y el espacio aéreo de España correspondiente al territorio terrestre de Andalucía. Con ello no se buscaba una ampliación de las competencias autonómicas, puesto que ya quedaban expresamente establecidas en la Constitución y en otros preceptos del propio Estatuto, sino reflejar en la delimitación del territorio que entre esas competencias autonómicas algunas presuponían que el territorio marítimo o aéreo donde debían ejercerse pertenecía a Andalucía. No obstante los partidos mayoritarios se opusieron al considerar que se introducía confusión en orden a la soberanía del Estado y decidieron no modificar el texto.<sup>44</sup>

De forma menos explícita la cuestión reapareció en torno a los debates parlamentarios de la tramitación de la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias finalmente aprobado mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.<sup>45</sup>

En definitiva, de lo expresado en aquellos debates parlamentarios resulta que el legislador reconocía perfectamente que las Comunidades Autónomas podían

43. En el comentario al art. 2 de los «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía» dirigidos por Santiago MUÑOZ MACHADO. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas y Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1987.

44. La intervención del Sr. ARIAS SALGADO MONTALVO (Grupo centrista), que aparece en el Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados correspondiente a la sesión celebrada el 26 de junio de 1981, es la que con mayor claridad expresa las razones por las que su Grupo se opuso al decir: «El art. 2 no es una descripción del territorio de Andalucía. Es una precisión jurídica, la definición de uno de los elementos constitutivos plenos de la Comunidad Autónoma, y ni el mar territorial ni el espacio aéreo son elementos constitutivos plenos de una Comunidad Autónoma (sino) conceptos jurídico-públicos definidos por referencia al Estado soberano y son, justamente en esa calidad, elementos constitutivos del Estado soberano, sobre los que el Estado proyecta el ejercicio de sus poderes y de sus competencias soberanas (..) no se puede alegar que la Comunidad Autónoma tenga algún tipo de competencia, ejercitable tangencialmente, sobre el mar territorial o sobre el espacio aéreo, para defender su inclusión en el artículo 2º, porque por esa misma razón tendríamos que considerar que el mar territorial o el espacio aéreo son también elementos constitutivos del territorio de los ayuntamientos costeros, o de aquellos ayuntamientos sobre cuyo espacio aéreo se vuela (..) por ser conceptos jurídico-públicos, que definen básicamente el Estado soberano en su acepción más estricta, y no sirven en absoluto para definir jurídicamente el ámbito de ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma, no es correcta la introducción de estos conceptos en el artículo 2º del proyecto de Estatuto de Autonomía».

45. La redacción original (art. 2) definía el territorio en función de los territorios insulares, pero la nueva redacción establece que «El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las islas... «Al mismo tiempo, donde originalmente se decía que las competencias se entendían referidas al territorio de Canarias (art. 39), el nuevo texto (art. 40) las refiere al ámbito territorial del archipiélago y añade «sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española».

ejercer competencias en los espacios marítimos, pero consideraba que esos espacios no formaban parte del territorio delimitado en su Estatuto de Autonomía por tratarse de elementos constitutivos del territorio del Estado entendido como ámbito sobre el que el Estado ejerce soberanía.

Tales consideraciones revelan una cierta confusión de conceptos, puesto que reconocer a las Comunidades Autónomas el ejercicio de competencias sobre un determinado espacio físico en nada altera la soberanía del Estado. La soberanía, es un concepto que denota la plena disposición sobre el territorio y que, en su caso, juega en las relaciones entre el Estado Español y otros Estados extranjeros, pero en modo alguno atañe a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que a éstas, como tempranamente dejó establecido el Tribunal Constitucional, la Constitución ha reconocido autonomía política, no soberanía.<sup>46</sup> Estado y Comunidades Autónomas se encuentran superpuestos en un mismo territorio, en el que únicamente el Estado dispone de soberanía. Pero ese dato no excluye la titularidad de competencias autonómicas puesto que, evidentemente, el Estado tiene también soberanía sobre el espacio terrestre de España sin que ello impida a las Comunidades Autónomas disponer de competencias exclusivas en su territorio terrestre. Es más, en la medida que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas (art. 137 CE), éstas ejercen sus competencias, necesariamente y salvo excepciones, sobre territorio estatal, y si la delimitación del territorio estatal a partir de sus fronteras comprende espacios marítimos, no cabe fundar en la soberanía estatal la exclusión de esos espacios del territorio autonómico entendido como el ámbito físico sobre el que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias. Máxime cuando la disponibilidad sobre el territorio autonómico requiere en todo caso una decisión estatal.

En efecto, por una parte, el art. 141.1 CE ha reservado al legislador estatal la modificación de la delimitación provincial al exigir su aprobación por Ley Orgánica. Además, la modificación de la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas en algunos casos, y como consecuencia de la peculiar dicción de los preceptos en los que se formuló la delimitación territorial, requeriría una expresa modificación de su Estatuto de Autonomía y no podría hacerse por la vía indirecta de modificar los límites provinciales.

En la Sentencia 99/1986, de 11 de junio, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de examinar las distintas fórmulas empleadas en los Estatutos de Autonomía para delimitar el territorio autonómico y distinguió dos categorías. Una la formarían aquellos Estatutos que han delimitado su territorio por relación al que —en cada momento— tengan los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo; en tanto que la otra categoría la formarían los Estatutos que delimitan su territorio por referencia a los límites que en el preciso momento de aprobación del Estatuto tenían las provincias, municipios, territorios históricos o comarcas integradas en ellas. El TC consideró en aquella ocasión que, en el primer caso, la delimitación no suponía una determinación de cual era el espacio natural o geográfico al que desde su entrada en vigor se extendía el Estatuto, sino que suponía, en sentido estricto, una

---

46. STC 4/1981 (FJ.4).

definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma. En el segundo caso, en cambio, el TC entendió que los Estatutos habían introducido una específica garantía estatutaria referida a un territorio concreto.

Al margen de otras críticas que aquellas consideraciones puedan merecer,<sup>47</sup> es preciso leerlas en el contexto en el que se expresaron, vertebrando un eje argumental dirigido a resolver la causa suscitada en torno a si era o no necesaria la reforma del Estatuto para modificar la delimitación del territorio autonómico. Pero, por lo que atañe al objeto de este estudio, aquellas consideraciones del TC demuestran que los términos territorio contenidos en los Estatutos de Autonomía puede tener también distintos sentidos, y que en unos supuestos la modificación del territorio de la Comunidad Autónoma, queda ligada en todo caso a la modificación del Estatuto de Autonomía y, en otros, podría realizarla el legislador orgánico estatal, indirectamente, a través de la modificación de los límites provinciales. No obstante, cabe advertir que, en todo momento, a lo largo de aquella Sentencia el Tribunal Constitucional únicamente alude al sentido material del territorio como espacios terrestres sin referirse para nada a los espacios marítimos, ni tan siquiera cuando tiene en cuenta las distintas cláusulas mediante las que algunos Estatutos de Autonomía prevén la incorporación de nuevos territorios.

Por nuestra parte, coincidimos con lo expresado en aquella Sentencia y admitimos que en el primer caso –los Estatutos que se han referido al territorio que en cada momento forme unas provincias, etc.– la modificación del territorio autonómico podría producirse por la vía indirecta de alterar los límites de los términos municipales o de las provincias que la integran, en tanto que en el segundo caso, al haber quedado fijado el territorio por los límites que unos u otras tenían en un momento histórico preciso, la modificación del territorio autonómico únicamente podría producirse por los procedimientos previstos en el Estatuto o por los de modificación del propio Estatuto. En cambio, discrepamos de la Sentencia y entendemos que la circunstancia que la delimitación del territorio se hiciera por uno u otro procedimiento no permite introducir una distinción respecto de la función que en cada caso desempeña esa definición del territorio. Por ambas vías los Estatutos hacían, en esos preceptos, una estricta delimitación del espacio físico terrestre de su territorio por referencia a la delimitación provincial, y el sentido y función de la misma en ambos casos es la de definir uno de los elementos identificativos de cada Comunidad Autónoma frente a las demás y, más específicamente, definir el elemento que permite deslindar los espacios terrestres de unas y otras Comunidades Autónomas.

Así, la delimitación del territorio autonómico establecida en los Estatutos de Autonomía cobra sentido por la necesidad de deslindar el territorio de cada Comunidad Autónoma respecto de los territorios de las demás Comunidades, al tiempo que refleja la indisponibilidad de las Comunidades Autónomas respecto

---

47. Una posición crítica con las consideraciones expresadas en la Sentencia también ha sido mantenida por José María Martín Oviedo en el comentario al art. 147 de la CE en «Comentarios a la Constitución Española de 1978». Dirigidos por Oscar Alzaga, Ed. Cortes Generales y EDERSA, Madrid 1996.

de su propio territorio. En cambio, esa delimitación territorial no se formuló con la amplitud requerida por la propia naturaleza de las competencias asumidas para establecer el ámbito espacial de ejercicio de sus competencias y de vigencia de su ordenamiento. La necesidad de atribuir un contenido coherente a todos los preceptos estatutarios nos fuerza a admitir que en unos preceptos los Estatutos de Autonomía han procedido a la delimitación estricta de los espacios terrestres que forman su territorio, mientras que en otros preceptos han empleado un concepto de territorio como ámbito de ejercicio de competencias, que no excluye los espacios marítimos.

En definitiva, hemos de concluir que la delimitación de los territorios autonómicos realizada en los Estatutos de Autonomía se refirió exclusivamente a los espacios terrestres sin incluir los espacios marítimos adyacentes a sus costas, al haberse expresado a partir de la previa delimitación del territorio de los entes locales, ya fuesen las provincias o los términos municipales. Pero la Constitución y los Estatutos de Autonomía prevén el ejercicio de competencias autonómicas en los espacios marítimos, y las consideraciones expresadas por el Tribunal Constitucional al reconocer la reserva al legislador estatal de la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas, no lo excluyen. Como veremos a continuación, el Tribunal Constitucional ha admitido de forma expresa que las Comunidades Autónomas ejercen en los espacios marítimos las competencias que han asumido y que, por razón de la materia, requieren su ejercicio en esos espacios.

### **Los espacios marítimos como ámbito de ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas**

Hemos visto que en el orden internacional, el reconocimiento de un espacio como territorio de un Estado supone que en ese espacio el Estado ejerce de forma exclusiva y excluyente frente a otros Estados, su soberanía, jurisdicción o competencias. Esa exclusividad del Estado para ejercer soberanía, jurisdicción y competencias comporta en el orden interno de nuestro sistema constitucional, entre otros aspectos, que corresponda al Estado la potestad originaria para disponer del territorio y, en consecuencia, para delimitar las fronteras del territorio frente a otros Estados, así como para obligarse mediante tratados internacionales y, en el marco de esos tratados, realizar los actos unilaterales dirigidos a delimitar los propios espacios marítimos. En definitiva, el Estado tiene la disposición sobre la delimitación de esos espacios frente a otros Estados.

Pero esa misma exclusividad y soberanía frente al exterior, se traduce en la plena capacidad del Estado para la organización de sus poderes en la vertiente interior, es decir, en su autonomía institucional y plena capacidad de autoorganización. En nuestro caso, a partir de la Constitución Española de 1978, el ejercicio de esa plena capacidad ha conformado el Estado autonómico,<sup>48</sup> como siste-

---

48. Ese modo de designarlo fue adoptado por Francisco Tomás i Valiente en «El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», Ed. Tecnos, Madrid 1988, pág.24.

ma compuesto de organización territorial y de articulación entre el Poder central y los poderes autonómicos, en el que se produce una superposición física de territorios estatal y autonómicos, se dota de autonomía política a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus intereses respectivos, y se establece un sistema de distribución competencial, con atribución de verdaderas competencias exclusivas, por sectores materiales específicos, al Estado y a las Comunidades.<sup>49</sup>

Por consiguiente, el deber de sujeción de todos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico obliga al Estado y a las Comunidades Autónomas a ejercer sus potestades y funciones a través del sistema de distribución de competencias constitucional y estatutariamente establecido,<sup>50</sup> legislando o actuando administrativamente únicamente en aquellas materias en las que se ostentan tales competencias y, en esos casos, ejerciéndolas con efectos sobre el ámbito espacial en el que se encuentra o desarrolla el hecho o actividad sujeta a su intervención pública.

Así, dentro de los espacios donde el Estado ejerce soberanía, competencias y jurisdicción –también los espacios marítimos–, el ejercicio efectivo de las competencias ha de seguir el orden interno de distribución competencial constitucional y estatutariamente establecido. Es decir, el ejercicio en las zonas marítimas de las competencias que el Estado ostenta frente a otros Estados, habrá de corresponder a la Administración del Estado o a las CCAA en función del sistema interno de distribución de competencias. Recordemos que ése ha sido también el criterio admitido y reiterado en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional en relación a la aplicación interna en nuestro Estado del derecho comunitario europeo.

Si se examina el sistema de distribución de competencias podemos comprobar que el territorio aparece mencionado de forma expresa en algunas materias específicas. Es el caso de los ferrocarriles i transportes terrestres, recursos y aprovechamientos hidráulicos, instalaciones eléctricas, obras públicas, carreteras, etc. En esas materias la Constitución y los Estatutos de Autonomía han delimitado las respectivas competencias estatales y autonómicas por referencia al alcance territorial de los hechos o actividades materialmente relevantes.

No obstante, cabe advertir que no puede deducirse de esas referencias al territorio una exclusión general de las competencias autonómicas sobre los espacios

---

49. Alejandro Nieto ya puso de manifiesto en «Entes territoriales y no territoriales» *Revista de Administración Pública* n° 64, enero-abril de 1971, que al configurar los entes públicos como gestores de los intereses peculiares de una comunidad adquieren un mayor grado de flexibilidad que permite adaptar sus competencias en función de las necesidades derivadas de la satisfacción de tales intereses, quedando relegado el territorio a cumplir una función de determinación sólo muy relativa de las actividades del ente y del grupo que integra la comunidad. A su vez, Carles Viver i Pi-Sunyer expuso en «Soberanía, autonomía, interés general.. y el retorno del jurista persa», *Revista Vasca de Administración Pública* n° 25, de 1989, expuso la relación entre soberanía, autonomía y el sistema de distribución competencial.

50. Entre otras, en las Sentencias 146/86 (FJ.4), 152/88 (FJ.2), 75/89 (FJ.2) y 103/89 (FJ2) el TC ha reiterado que la satisfacción del interés general ha de materializarse «a través de» y no «a pesar» del sistema de distribución de competencias.

marítimos. Antes al contrario, precisamente en el caso de los transportes, fue precisamente el tenor del art. 149.1.21 CE, que reserva únicamente al Estado los «terrestres» que circulen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, lo que permitió a varias Comunidades Autónomas asumir en sus propios Estatutos de Autonomía la titularidad de las competencias en materia de transporte marítimo<sup>51</sup> que, necesariamente comporta el ejercicio de la competencia, tanto legislativa como de ejecución administrativa, sobre los espacios marítimos. Pero además, no en todos los casos las referencias específicas al territorio que aparecen en algunos títulos competenciales concretos, han de ser entendidas necesariamente en el sentido estricto del territorio terrestre. Cabe imaginar, por ejemplo, que alguna de las infraestructuras de instalaciones eléctricas, obras, carreteras, etc., de competencia autonómica, por no discurrir por territorio de otra Comunidad Autónoma, puedan transcurrir en algún punto por un espacio marítimo, o que puedan realizarse aprovechamientos hidráulicos a partir del mar.

En cuanto al ejercicio de las competencias sobre el resto de materias sobre las que se ha establecido la distribución competencial, hemos de recordar que la mayoría de los Estatutos de Autonomía prevén, con distintas fórmulas, que sus competencias se entienden referidas a su propio territorio. Esos preceptos intentan fijar un nexo de unión entre competencia y ámbito territorial, determinando el ámbito en el cual el ejercicio de la competencia se desarrolla legítimamente. De hecho, la inclusión de esos preceptos en los Estatutos de Autonomía no resultaría necesaria, puesto que la regla de territorialidad de las competencias autonómicas nace de la propia Constitución Española. Así, podemos apreciar, siguiendo a Avelino BLASCO ESTEVE,<sup>52</sup> que la vinculación entre competencia autonómica y territorio proviene del art. 137 CE cuando establece que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, y se manifiesta también en otros artículos de la Constitución, como el 157.2, en este caso en relación con las medidas tributarias autonómicas, posteriormente desarrollado en el art. 9 de la LOFCA. El TC así lo entendió también en la Sentencia 44/1984, de 27 de marzo (FJ.2) cuando al examinar el art. 20.6 del EAPV estableció que «esta referencia territorial, que como criterio general se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (artículo 137 de la Constitución), y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades». Con posterioridad, lo ha reconocido igualmente en otras ocasiones hasta la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ.45), donde, con ocasión de examinar la competencia sobre transporte marítimo asumida a través del art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, estableció: «Este Tribunal viene reiterando que el principio de territo-

51. Art. 10.32 EAPV; 9.15 EAC; art. 31.15 EA Comunidad Valenciana; art. 10.5 EA Islas Baleares; Galicia asumió esa competencia por transferencia mediante la LO 16/1995, de 27 de diciembre. La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos y de la marina mercante, reconoció también esas competencias autonómicas.

52. Avelino BLASCO ESTEVE en «Territori i competències autonòmiques», Ed. Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990.

rialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (SSTC 13/1988 fj.2; 48/1988, fj.4 y 49/1988, fj.30)».

Consecuencia del principio general de territorialidad es que el territorio autonómico se constituye en límite al ejercicio de las competencias autonómicas, positivo, porque una Comunidad no puede ejercerlas fuera de su territorio, y negativo, porque impide que otras Comunidades ejerzan sus competencias dentro del territorio de esa Comunidad. El límite positivo ha sido expresamente reconocido por el Tribunal Constitucional al establecer que la normación autonómica tiene el «carácter de normación limitada *ratione loci*». <sup>53</sup> En cuanto límite, el principio de territorialidad es regla de validez y, salvo excepciones, <sup>54</sup> lo es también de la eficacia de las normas y actos de las Comunidades Autónomas; validez en cuanto conformidad al ordenamiento jurídico y eficacia en cuanto producción de efectos, o modificación de situaciones o relaciones jurídicas.

En definitiva, a partir del art. 137 de la Constitución y de los preceptos estatutarios en los que se refieren las competencias al territorio autonómico, podemos deducir la regla general de la territorialidad, y la excepción de la extraterritorialidad, de las competencias autonómicas.

Pero tampoco de ese principio general de territorialidad puede deducirse una reducción general a los espacios terrestres, sino que hemos de admitir que se refiere al territorio en sentido amplio, comprensivo de espacios marítimos cuando la naturaleza de la materia y los intereses respectivos de la Comunidad Autónoma requieran también el ejercicio de sus potestades en esos espacios. La habilitación expresada en el art. 148.1.6ª y .11ª de la Constitución para que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de puertos, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura y las diversas competencias asumidas efectivamente en los Estatutos de Autonomía, en esas materias y en otras, como el transporte marítimo, el salvamento marítimo, etc., fuerzan a entenderlo de ese modo. La propia referencia al principio de territorialidad de las competencias autonómicas que el Tribunal Constitucional expresó en la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero (FJ.45), en relación a las asumidas por la Generalidad de Cataluña sobre transporte marítimo, demuestran que los espacios marítimos no se hallan al margen de ese concepto de territorio.

En realidad, si examinamos las diversas materias en las que las Comunidades Autónomas han asumido competencias, podemos enumerar algunas que, por su propia naturaleza, necesariamente comportan el desarrollo de potestades legislativas o de actividad administrativa en espacios marítimos. Se trata, entre otras, de las que citábamos en el párrafo anterior, pero también las de medio ambiente, espacios naturales protegidos, investigación científica y técnica, deportes, etc. De igual modo, podemos pensar en otras materias –como archivos o montes– cuya

---

53. STC 87/1985, de 16 de julio (FJ.8).

54. Marc CARRILLO en «La noción de *materia* y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», Revista Vasca de Administración Pública nº 36, de 1993, ya advertía del peligro de vaciamiento de las competencias autonómicas derivado de una aplicación absoluta del criterio de territorialidad.

naturaleza parece incompatible con el ejercicio de actuaciones administrativas que incidan directamente en los espacios marítimos. No obstante, existe un amplio conjunto de materias competenciales en las que ese ejercicio puede resultar eventual, pero no por ello puede ser excluido *a priori*.

Así, el Tribunal Constitucional ha admitido en numerosas ocasiones el ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas en espacios marítimos; y no solamente en materia de pesca (SSTC 158/1986, 56/1989, 147/1991, 44/1992, 57/1992, 68/1992, 149/1992, 184/1996, 147/1998 y 9/2001),<sup>55</sup> marisqueo y acuicultura (SSTC 103/1989, 9/2001 y 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998 FJ.45) y salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ.51), sino también en materia de medio ambiente (SSTC 102/1995, 118/1996, 28/1997 y 195/1998) o espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, 102/1995, 195/1998 y 38/2002). Es decir, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos cuando la propia naturaleza de la materia admite esa posibilidad, incluso sin que el enunciado del título competencial incluya una referencia expresa a su proyección sobre el mar.

Además, hemos de referir un caso concreto en el que si bien en una primera resolución el Tribunal Constitucional pareció exigir una explícita habilitación específica para ejercer competencias en los espacios marítimos, el propio Tribunal modificó posteriormente su criterio en un segundo pronunciamiento sobre la misma cuestión. En la STC 149/1991 (FJ.7.A.h), dedujo una interpretación del principio de territorialidad de las competencias expresado en el art. 20.6 del EAPV<sup>56</sup> según la cual el ámbito territorial del País Vasco «no incluye el mar adyacente». En aquella ocasión el Tribunal consideró que la competencia autonómica en materia de «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco»,<sup>57</sup> comprendía únicamente la ejecución autonómica sobre los vertidos desde tierra a mar, atribuyendo la actuación administrativa sobre los vertidos desde buques al mar a la competencia del Estado. El razonamiento seguido por el Tribunal se fundó en considerar que ese título competencial se refería al mar como destino de los vertidos, no como origen de los mismos; en consecuencia, debía aplicar el art. 20.6 del EAPV y, toda vez que no existía disposición expresa en sentido contrario, la competen-

---

55. Rafael Gil Cremades realizó un lúcido y crítico examen de las Sentencias en las que el Tribunal Constitucional atribuyó contenidos materiales distintos a las competencias sobre la pesca y la ordenación del sector pesquero en «El reparto de competencias en el sector económico de la pesca marítima (historia de una mutación constitucional)», publicado en *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, nº 25, diciembre de 1999.

56. El art. 20.6 del EA País Vasco determina que «Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco».

57. Art. 12.10 del EA País Vasco. Del mismo tenor que el art. 11.10 del EA de Cataluña; 29.4 del EA de Galicia; 17.6 del EA de Andalucía; 33.9 del EA de la Comunidad Valenciana; la nueva redacción del art. 32.12 del EA de Canarias se refiere tan sólo a los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; a su vez la nueva redacción del art. 11.5 del EA de Asturias se refiere a los vertidos a las aguas interiores.

cia de la Comunidad Autónoma debía entenderse referida a su ámbito territorial, «que no incluye el mar adyacente.»

Ciertamente, desde una interpretación literal del Estatuto vasco, lo lógico hubiera sido no distinguir respecto del origen de los vertidos, puesto que su art. 12.10 no hace esa distinción y, consiguientemente, comprende todos los vertidos al mar sin atender al lugar de procedencia. Pero, en cualquier caso, lo que resultaba incongruente era, por una parte, admitir que el País Vasco ejerce su competencia sobre los espacios marítimos en materia de vertidos desde tierra al mar –el enunciado de ese precepto hace explícita la necesidad de actuaciones administrativas sobre espacios marítimos– y, al mismo tiempo, negar que esos espacios formen parte de su territorio. En realidad, aquella exclusión del mar adyacente al territorio del País Vasco, resulta difícilmente congruente con lo expresado casi a continuación, en el mismo Fundamento Jurídico 7.A).j) de la misma Sentencia 149/1991, en el que se funda la inconstitucionalidad de parte del art. 110 de la Ley de Costas en la restricción de formulaba de las competencias autonómicas para realizar obras en el mar territorial, y literalmente dice: «(..) no es la acuicultura la única materia de competencia autonómica que puede dar lugar a la realización de obras en el mar territorial. Así sucede también, como hemos visto, en lo que toca a los vertidos, y puede eventualmente suceder en otros supuestos, cuya exclusión a priori por la norma que ahora analizamos obliga a considerarla, precisamente en cuanto los excluye y sólo por ello, contraria al orden constitucional de competencias».

Presumiblemente el propio Tribunal debió percatarse del error padecido en aquella primera apreciación sobre la competencia en materia de vertidos al mar y modificó radicalmente su razonamiento al resolver en la posterior STC 40/1998 (FJ.56), donde, a pesar de reconocer también la competencia estatal respecto de los vertidos desde buques al mar, la fundó no en la exclusión de los espacios marítimos del territorio autonómico, sino en la competencia estatal en materia de marina mercante (art. 149.1.20 CE).

Todo ello, además, puede entenderse corroborado por la doctrina mediante la que el Tribunal Constitucional ha llegado a admitir que el ejercicio de competencias autonómicas puede extenderse a las diversas zonas marítimas. Y si en numerosas ocasiones ha establecido que la zona marítimo-terrestre no se halla fuera del espacio susceptible de ordenación desde el ejercicio de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y del urbanismo, en el caso de la pesca se ha limitado a las aguas interiores, y en el caso de los cultivos marinos y el marisqueo<sup>58</sup> ha admitido expresamente que, al no aparecer esas actividades limitadas a las aguas interiores, las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias regulándolas o actuando en el mar territorial y, en su caso, incluso en la plataforma continental y en la zona económica adyacente.

No obstante, la reciente y polémica STC 38/2002, de 14 de febrero, trasluce alguna vacilación en el seno del Tribunal Constitucional pero no llega a exami-

---

58. Sentencias del TC 103/1989, de 8 de junio y 9/2001, de 18 de enero, ésta última con el voto particular discrepante de dos magistrados.

nar a fondo la cuestión. Mayor claridad de conceptos aparece en el rotundo voto particular que el Magistrado Pablo García Manzano formula a esa Sentencia. El Tribunal, en el FJ. 8, después de recordar su propia doctrina en el sentido que el territorio se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales y por la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades, examina el ejercicio de competencias autonómicas en el mar territorial, estableciendo que en ese espacio es excepcional el ejercicio de competencias autonómicas, dependiendo esa eventualidad bien de un explícito reconocimiento estatutario, bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad. Pero a continuación, sin añadir otra consideración general, el Tribunal entra a establecer la delimitación concreta entre las competencias de la Junta de Andalucía en materia de protección de espacios naturales, pesca y marisqueo, en relación con la competencia estatal en materia de pesca marítima.

Tales consideraciones coinciden en parte con el planteamiento que venimos exponiendo, puesto que queda establecido que, es la naturaleza material de la competencia la que determinará su posible ejercicio en los espacios marítimos. En cambio, discrepamos y nos parece falta de todo fundamento la consideración que ese ejercicio de competencias autonómicas en los espacios marítimos pueda calificarse de excepcional. En realidad, esa calificación resulta poco congruente incluso con el reconocimiento expreso de las competencias autonómicas que se hace en los siguientes fundamentos jurídicos de la propia Sentencia para definir un espacio natural protegido en el mar territorial, delimitar unas zonas en las que queda prohibido el fondeo de embarcaciones, o se adoptan medidas de protección de los recursos edáficos y geológicos. Resulta incluso sorprendente el argumento empleado por el Tribunal para sostener el carácter problemático de la extensión al mar territorial de la competencia autonómica, basado en el hecho que el mar territorial se integra «por un elemento móvil –las aguas– que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado». Ciertamente, esa es la naturaleza propia de los fluidos que componen la atmósfera y el mar, pero no por ello los Estados dejan de tener soberanía sobre un espacio aéreo y unos espacios marítimos. La misma lógica que exige para la solución de los problemas medioambientales de la atmósfera un control de las emisiones en cada punto del territorio, parece que ha de regir también para la protección de espacios marítimos, sin que la necesidad de establecer políticas coherentes a nivel planetario despoje a las Comunidades Autónomas de las competencias precisas para su aplicación en sus propios espacios territoriales. En ese sentido, el voto particular, posiblemente aludiendo más a los criterios expresados en el debate en el Pleno del Tribunal que en lo reflejado en el texto de la Sentencia, pone de relieve que el énfasis en la supuesta excepcionalidad de las competencias autonómicas en los espacios marítimos proviene de la inexacta identificación entre *dominium* e *imperium*. Es decir, confusión entre el concepto dominical del territorio y su entendimiento como ámbito en el que se ejercen las potestades o competencias, puesto que «territorio no se identifica aquí ni es coextenso con espacio natural, pues no es tanto límite físico del ejercicio de competencias (más bien, delimitación) cuanto objeto de sus potestades o ámbito de ejercicio de sus funciones».

Cabe referir en este mismo sentido también la reiterada y argumentada doc-

trina del Tribunal Supremo expuesta en las Sentencias,<sup>59</sup> recaídas en diversos recursos planteados en relación a la aplicación del Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo, aprobado por Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 5/1986, de 28 de julio, en la que entiende sujetos al tributo los abastecimientos y consumos de derivados del petróleo a los buques que realizan el tráfico interinsular del archipiélago canario, por tratarse de consumo interior producido en los espacios marítimos que integran el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.<sup>60</sup>

Preciso es también recordar que frente a la consideración de los espacios marítimos como ámbito de ejercicio de competencias autonómicas, no cabe oponer el carácter de dominio público estatal de la zona marítimo terrestre, el mar territorial y los recursos económicos de la zona económica y la plataforma continental, conforme al art. 132.2 de la Constitución Española. Tal determinación, al margen de atribuir las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, a los bienes en cuestión, comporta esencialmente la reserva a favor del Estado de la competencia para determinar cuales son los bienes que lo integran, su definición y su régimen jurídico. Además, como ha destacado el Tribunal Constitucional, entre otras en las Sentencias 149/1991 (FJ.1.c) y 102/1995 (FJ.20), esa reserva sirve esencialmente a asegurar la igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona,<sup>61</sup> y habilita al Estado las facultades dominicales precisas para asegurar la integridad física y las características naturales de esos bienes, así como su utilización libre y gratuita.

Pero al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional, siguiendo el precedente sentado por el Tribunal Supremo en las Sentencias de 24 de enero de 1974 y de 30 de junio de 1979,<sup>62</sup> ha sostenido en una muy reiterada doctrina<sup>63</sup> que la titularidad del dominio público no es, en si misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del

59. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1992, 1 de diciembre de 1992, 2 de marzo de 1993, 16 de marzo de 1994, 22 de junio de 1994, 29 de junio de 1994, 2 de noviembre de 1994, 22 de noviembre de 1994, 29 de noviembre de 1994, 20 de septiembre de 1995, 23 de octubre de 1995, 5 de junio de 1996, 20 de enero de 1997, 7 de febrero de 1997, y 10 de febrero de 1997.

60. Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE incluye una referencia al inicio de aquella doctrina jurisprudencial en su comentario al art. 39 de los «Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias» Ed. Instituto Canasrio de Administración Pública y Marcial Pons, S.A., Madrid 1996.

61. Mercé DARNACULLETA I GARDELLA en «Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural», Cedecs Editorial S.L., Barcelona 2000, ha destacado que a partir de las previsiones de los arts. 45 y 132 de la Constitución la intervención de los poderes públicos sobre el dominio público natural ha de servir a la protección del medio ambiente. También destaca ese aspecto Federico A. CASTILLO BLANCO en «Los bienes públicos (Régimen Jurídico)» Dir. Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, Madrid 1997.

62. Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi 566 de 1974 y 2975 de 1979, respectivamente.

63. Entre otras, en las SSTC 77/1984 (FJ.3); 227/1988 (FJ.14); 103/1989 (FJ.6.a); 149/1991 (FJ.1.C); 36/1994 (FJ.3); 102/1995 (FJ.20) y 9/2001 (FJ.16).

territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostenten esa titularidad demanial. En términos más generales, el Tribunal Constitucional ha determinado también que sobre un mismo espacio físico pueden concurrir distintas competencias atribuidas a distintos órganos, al considerar las SSTC 227/1988 y 102/1995 (FJ.3) que «los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han atribuido diversas competencias», y las SSTC 113/1983, 77/1984 y 80/1998 (FJ.3), entre otras, que: «(..) la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esa concurrencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico».

Es decir, que la titularidad del dominio público no es un título competencial excluyente de cuantas otras competencias hayan sido atribuidas a las Comunidades Autónomas para actuar en el mismo espacio, por lo que, sobre los espacios marítimos, como sobre los demás espacios integrados por bienes de dominio público estatal, se produce una concurrencia competencial que obliga al Estado y a las Comunidades Autónomas a articular mediante fórmulas de coordinación y cooperación el ejercicio de sus respectivas competencias en un mismo espacio.

Por último, cabe advertir que los espacios marítimos sobre los que actualmente las Comunidades Autónomas ejercen competencias no se encuentran delimitados específicamente por referencia a cada Comunidad Autónoma,<sup>64</sup> por lo que, a falta de esa delimitación, para determinar cuales son y en que medida cada Comunidad puede ejercer sus competencias sobre ellos, será preciso atender, lógicamente y por analogía, a la proyección sobre esos espacios de los límites autonómicos terrestres, conforme a los criterios vigentes en derecho internacional para delimitar las zonas marítimas entre Estados fronterizos, así como a la definición y régimen jurídico que de los distintos espacios marítimos se ha hecho en los tratados internacionales suscritos por España y a la legislación del Estado.

## Conclusiones

Si bien las Comunidades Autónomas con litoral marítimo vienen ejerciendo normalmente competencias en los espacios marítimos, cuando intentamos averiguar cuales son las disposiciones normativas que habilitan esa actuación nos encontramos con unos enunciados cuya literalidad encierra notables dificultades interpretativas e incluso resulta aparentemente contradictoria. Nos encontramos, en primer lugar, con una dificultad intrínseca derivada de la definición de esos espacios como territorio, en el derecho del mar i en las normas de derecho internacional. Además, la delimitación del territorio de las Comunidades

---

64. La falta de delimitación de los espacios marítimos es todavía hoy frecuente en derecho internacional, y en el caso de España, no se ha delimitado, por ejemplo, la plataforma frente a los Estados africanos.

Autónomas, en buena parte por motivos históricos, se hizo sobre la planta de las provincias, con exclusión de todo espacio marítimo. A ello se añade que muchos Estatutos de Autonomía contienen preceptos en los que se determina que las competencias autonómicas se entienden referidas a su territorio. Sin embargo, tanto en la Constitución Española como en los Estatutos de Autonomía, aparece el reconocimiento expreso de competencias autonómicas que por su propia naturaleza, han de ser ejercidas sobre los espacios marítimos.

El entendimiento coherente de los preceptos constitucionales y estatutarios de los que deriva el reconocimiento de los espacios marítimos como ámbito físico sobre el que se proyecta el ejercicio de competencias autonómicas fuerza a admitir que coexisten en los Estatutos de Autonomía dos sentidos distintos del término territorio, como ocurre también en el derecho del mar, en derecho internacional y en la propia elaboración dogmática del concepto de territorio del Estado. Unos preceptos, los que delimitan el territorio autonómico, expresan una idea clásica de territorio como elemento propio del Estado y se refieren únicamente al espacio terrestre. Otros, en cambio, aluden a la moderna concepción del territorio como ámbito de ejercicio de competencias o de validez y, salvo excepciones, eficacia de sus normas y actuaciones, y se refieren a los distintos espacios físicos –terrestre, marítimo o aéreo– en los que el Estado ejerce, frente a otros Estados, soberanía, jurisdicción y competencias, en función, en cada caso, de la naturaleza de la materia respecto de la que se ha definido la competencia.

En el orden interno de nuestro Estado, el ejercicio efectivo de las competencias ha de seguir el sistema de distribución competencial constitucional y estatutariamente establecido. Por tanto, el ejercicio en las zonas marítimas de las competencias que el Estado ostenta frente a otros Estados corresponde, en ese orden interno, al Estado o a las Comunidades Autónomas en función del sistema material de distribución de competencias definido en el bloque de la constitucionalidad.

## EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Jaime Rodríguez-Arana\*

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN, REFORMAS Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. / REFORMA Y MODERNIZACIÓN EN LAS AUTONOMÍAS. / PROCESO DE CREACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. / PRIMEROS INTENTOS DE REFORMA. / SEGUNDO PERIODO DE REFORMAS Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. / CONCLUSIONES.

### Introducción.

#### Reformas y modernización de la Administración Pública

La preocupación por los distintos procesos de lo que ha venido a denominarse reforma o modernización administrativa es constante a lo largo de la reciente historia de las Comunidades Autónomas, en la que se han sucedido intentos y propuestas para buscar la adecuación estructural y funcional de la Administración pública autonómica a la prestación de una pluralidad de servicios públicos y a la realización del resto de sus actividades en consonancia con el dinamismo de la sociedad en la que se desenvuelve.

En términos generales, las transformaciones observadas en las Comunidades Autónomas desde una perspectiva de la gestión pública son bastante similares. Todo un conjunto de fenómenos como la preocupación por la eficacia pública, la búsqueda de la calidad en la prestación de los servicios públicos con la consiguiente orientación al ciudadano, supuestos de descentralización territorial y funcional o mayor participación en la gestión de servicios, son intentos de generar instrumentos que fortalezcan la idea de servicio público, tan necesaria hoy en día.

La práctica totalidad de los procesos de reforma y modernización administrativa de las Autonomías se declaran dirigidos, como es lógico, a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano.

De esta manera, se pone de manifiesto un dato de importancia capital: los modelos políticos y administrativos han de construirse a partir del ciudadano y en función de sus necesidades colectivas. Esto es, en mi opinión, el «*punctum dolems*» de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se

---

\* El autor agradece al investigador del INAP Alfredo González su valiosa colaboración en este estudio.

tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración pública es el ciudadano.

La legitimación de la Administración pública, lo sabemos bien, ha de basarse en los resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios, siempre desde el contexto del principio de legalidad y teniendo que la función de la Administración se justifica en la medida en que sirve con objetividad

Por otra parte, la configuración del Estado social y democrático de derecho supone una nueva funcionalidad de la Administración Pública.

En realidad, durante estos años, todos los gobiernos, y también los autonómicos, se han planteado cómo mejorar la eficacia administrativa, como introducir reformas que modernicen la Administración.

La sociedad está inmersa en un profundo y continuo cambio en prácticamente todos los campos: social, económico, político y tecnológico, lo que va a originar un constante esfuerzo de adaptación a la realidad por parte de las Administraciones públicas: la aparición de fenómenos como el de la inmigración, el continuo desarrollo de nuevas técnicas audiovisuales o la creación de las autonomías en España obligan a respuestas en un plazo breve de tiempo y a profundas reestructuraciones en la Administración invitándolas a un continuo proceso de mejora y adaptación. Podemos definir la modernización administrativa como una puesta al día permanente de la Administración en función de las exigencias del momento y del lugar. Pues bien, esta modernización va a consistir en un proceso constante, siempre inacabado. Nunca se podrá afirmar, por tanto, que se alcanzó la modernización de algún organismo pues el cambio en el resto del entramado social no se detiene nunca.

La realidad administrativa no será en el futuro sólo lo que es hoy, sino que será, a partir de lo que es, lo que los responsables públicos hagan que sea. No lo que quieran, sino lo que de hecho hagan. Porque nuestros antecesores administrativos quisieron, –muy probablemente– dejarnos a nosotros el mejor de los mundos administrativos. Igual que tal cosa pretenden los responsables de hoy con las generaciones futuras. Pero no somos ingenuos ni visionarios: nuestra comprensión de los problemas –de la realidad– es limitada, y nuestra capacidad de acción, otro tanto o más.

Lo que llamo el sentido de la realidad, la capacidad para distinguir lo bueno, lo malo, lo mejor, lo peor, lo pésimo y lo óptimo; el sentido práctico y la imaginación para abordar con decisión y con prudencia los problemas convenientemente priorizados; el equilibrio para que las soluciones no sean unidireccionales y tomen en cuenta a todos los sectores sociales, sin exclusión; la moderación, consecuencia lógica de todo lo anterior, que lleva de la mano a desechar cualquier solución que se presente con pretensiones de globalidad y con la etiqueta de definitiva. Ni el conformismo estático o esclerótico de lo que algunos llaman derecha; ni el inconformismo dinámico y compulsivo de lo que llaman izquierda. Reformismo, le llamo y, en el marco de los procesos de modernización en las Comunidades Autónomas, es un dato bien patente.

Esta voluntad de reforma va a crear dentro de la ciencia de la Administración una corriente de estudios centrados específicamente sobre la reforma administrativa, que pueden incluir dentro de sí los estudios de gestión pública, pues son un elemento de importancia vital para la reforma y modernización administrativa. Hoy, nos corresponde aplicar este enfoque a la situación de las Comunidades Autónomas.

Entre las propuestas de mejorar el desempeño y de revitalizar la Administración destacan las que propone: desburocratizar, es decir, eliminar el papeleo innecesario y las reglas de procedimiento no funcionales; presentación pública de cuentas; una ética pública que cree un ambiente propicio para el buen desempeño de la función pública; permitir las quejas sobre el desempeño y manejo de la ejecución de la Administración; favorecer la participación del público en las actuaciones de la Administración; incrementar el status de los funcionarios públicos, muy deteriorado en relación con el de los trabajadores del sector privado y ampliar los estudios e investigaciones sobre la Administración pública. Podemos perfilar de este modo una Administración del siglo XXI que será una Administración receptiva, una Administración que invierta el organigrama de los servicios; que cultive un nuevo espíritu, nuevos valores, el valor servicio, el valor de perfección frente al perfeccionismo, la rapidez en las prestaciones, la calidad del producto...; en fin, que asuma una actitud ética de servicio.

La literatura sobre reforma y modernización administrativa consiguió, debido a la gran importancia y interés del tema, un gran desarrollo en nuestro tiempo y nos demuestra en estos momentos una gran cantidad de experiencias, bien afortunadas, bien fracasadas, de distintas experiencias y de técnicas y procedimientos que persiguen el resultado de una Administración más eficaz, transparente y mejor gestionada. La venturosa realidad, con matices, de las experiencias puestas en marcha por las Comunidades Autónomas, así lo atestiguan.

### **Reforma y modernización en las autonomías**

Los procesos de reforma y modernización administrativa que desde hace más de dos décadas se vienen impulsando en los países de la OCDE han encontrado en la realidad administrativa española una importante acogida y han experimentado un singular desarrollo desde finales de la década de los ochenta. Si bien no hay duda de que todo proceso de reforma, también en las Administraciones públicas, es, por definición, un proceso de carácter permanente pues en lo esencial trata de adaptar estructuras y procesos a los diferentes cambios que se producen en su entorno, lo cierto es que ha sido en los últimos años cuando la rapidez de estas transformaciones han exigido la realización de profundas modificaciones en los distintos aparatos públicos centradas básicamente en la mejora de la eficacia y eficiencia de la actividad administrativa, el desarrollo de las capacidades directivas, el cambio de cultura administrativa y la transformación de las organizaciones públicas hacia la prestación de servicios de calidad.

El proceso de modernización de la Administración del Estado iniciado en 1989

ha sido objeto de atención de un número importante de autores, que desde la óptica de la ciencia de la administración, la ciencia política o el derecho administrativo han abordado sus diversos aspectos (Nieto, 1992, Ortega, 1996, Villoria, 1996). Más recientemente, los procesos de reforma en los ámbitos local y autonómico han sido objeto de diferentes análisis de carácter descriptivo (Ortega, 1997, Echeberría, 1995, Canales, 1997), si bien la escasez de datos en la mayoría de las ocasiones han dificultado la obtención de resultados plenamente satisfactorios.

Los procesos de modernización de las Administraciones autonómicas en España se inscriben, además, en la corriente de reformas organizativas de los niveles intermedios de gobierno en Estados descentralizados (VV.AA., 2001; Wollman, 2001), por lo que constituyen un elemento fundamental de la redefinición y mejora del funcionamiento de las relaciones interadministrativas.

A efectos del presente artículo, opto por el empleo del término *modernización y reforma* –que empleo como sinónimos– para referirnos de manera amplia a todos aquellos planes, programas, medidas y actuaciones concretas que tienen como fin último mejorar diferentes aspectos de las Administraciones Autonómicas para asegurar un mejor funcionamiento de las mismas en el cumplimiento de los fines que tienen encomendados.

En una periodificación que ha sido ampliamente aceptada Subirats y Ramió (1996) señalan que los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas han atravesado tres etapas diferentes. La primera (1980-1987) de creación, fundación e institucionalización. La segunda (1987-1991) de consolidación y expansión. Y la tercera (1991-1995), caracterizada como fin de ciclo y agotamiento del modelo de crecimiento sostenido.<sup>1</sup> Sobre esta división cabe suponer otra basada en las experiencias de reforma y modernización de las Administraciones autonómicas desde su creación. De esa manera, se asiste a un primer periodo de reformas caracterizado por tratarse, en su mayoría, de medidas parciales, a veces sólo mejoras puntuales, que pretendían agilizar el funcionamiento administrativo mediante procesos de racionalización de unidades, procedimientos y sistemas de coordinación y que abarcaría desde mediados de la década de los ochenta hasta mediados de la de los noventa, momento en que a pesar de considerar necesarias muchas de esas reformas para la mejora de la prestación de servicios, se tomó conciencia de los límites del propio modelo burocrático y de la necesidad de adaptar las organizaciones administrativas a las nuevas exigencias del entorno social, económico y cultural

De esta manera, posteriormente y ante la concurrencia de un conjunto de factores diverso, comienzan procesos más ambiciosos de modernización y reforma que tratan de actuar conjuntamente sobre una multiplicidad de elementos bajo los principios de economía, eficacia, eficiencia, calidad y orientación al ciudadano.

Dada la heterogeneidad de los casos, es complicado hablar de una fecha de

---

1. Puede añadirse un cuarto periodo que comenzaría en 1997 y se caracterizaría por los trasposos de educación y sanidad a las Comunidades del artículo 143, la reforma del sistema de financiación autonómica y la consolidación de los programas de modernización administrativa.

inicio y de una fecha final para el diseño de un marco temporal común dentro del que se desenvuelven las acciones de reforma que comparten características similares. Así, puede decirse que en cada una de las Comunidades el punto de inflexión entre la aplicación de mejoras parciales y la elaboración de amplias estrategias de modernización, se produce en un año diferente, siendo la Xunta de Galicia la primera en adoptar una estrategia con las nuevas características a partir del Plan aprobado en febrero de 1990.

El resto del artículo trata de estudiar brevemente el proceso de creación institucional de las Administraciones autonómicas, dar cuenta de las primeras medidas de reforma durante la década de 1980 y los primeros años de la de 1990 y detenerse más en profundidad en los proyectos globales de modernización administrativa de los últimos años.

### **Proceso de creación de las administraciones de las Comunidades Autónomas**

Como resultado del principio de autonomía organizativa de las instituciones de autogobierno reconocido en el artículo 148.1 de la Constitución, en todos los Estatutos de Autonomía y en las Leyes autonómicas de Gobierno y régimen jurídico de las Administraciones públicas, las Comunidades Autónomas configuraron modelos organizativos y de funcionamiento de carácter burocrático siguiendo en lo esencial la división departamental y fragmentada de la Administración del Estado (Aja et al., 1985; Echebarría, 1995; Subirats y Ramió, 1996, Bañón y Paniagua, 2000), reproduciendo de esa manera las virtudes y defectos que ya entonces se predicaban de la organización estatal.

Ante la inevitable pregunta de por qué las nuevas organizaciones desaprovecharon la oportunidad de innovar en la configuración de sus estructuras administrativas, emergen tres explicaciones complementarias y que, por orden de importancia, vendrían a ser: Ausencia de referentes alternativos válidos, un estado general de urgencia política y la existencia de ciertas condiciones en términos organizativos en algunos trasposos de competencias:

#### *Ausencia de modelos alternativos*

En el momento de creación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas tan sólo existían dos referentes a considerar a la hora de configurar sus organizaciones. Rechazada la búsqueda de nuevos modelos de organización inspirados en las experiencias de los países del entorno, los dos únicos modelos que se tuvieron en cuenta fueron el de la Administración del Estado y el de las Diputaciones provinciales. El resultado fue que la mayoría de Comunidades Autónomas optaron por la adopción de la estructura estatal frente a la de las diputaciones, que fueron rechazadas en parte por su escasa operatividad en organizaciones de mayor tamaño, en parte por criterios de «prestigio» político y, sobre todo, por el papel desempeñado por los funcionarios del Estado, sobre todo de los cuerpos superiores, que influyeron en el diseño de las nuevas admi-

nistraciones. A pesar de lo anterior, cabe destacar la incidencia de las antiguas Diputaciones provinciales en algunos elementos de la estructura orgánica de las Comunidades uniprovinciales y en las especificidades propias del País Vasco y de Navarra.

### *Urgencia política*

La innovación en la configuración organizativa y en el funcionamiento de las Administraciones autonómicas no aparecieron en aquellos primeros años en las agendas políticas de los Gobiernos autonómicos, más preocupados por poner en marcha políticas públicas de prestación de servicios que por replantearse las estructuras y los marcos de gestión a través de los que éstas se iban a llevar a cabo (Echebarría, 1995, Giménez Abad, 1996). Tuvieron que pasar varios años para que las disfunciones organizativas y de funcionamiento pasaran a ocupar un papel destacado en las prioridades políticas de las distintas Comunidades Autónomas.

### *Trasposos condicionados de competencias*

Algunos autores consideran que ciertos decretos de transferencias pudieron invadir la potestad de autoorganización de las autonomías, condicionando el ejercicio de las competencias a través de órganos preexistentes o de nueva creación (Echevarría, 1995).

En cualquier caso, los aparatos públicos de las Comunidades Autónomas se basan en las Consejerías, que agrupan un conjunto de unidades bajo criterios de racionalidad, los órganos que componen el «círculo político administrativo» (Jiménez Asensio, 1998), en general, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas y las Direcciones Generales, y el círculo burocrático, integrado por Subdirecciones Generales –o áreas o divisiones–, Servicios, Secciones y Negociados. Las principales especialidades son las constituidas por la existencia de Viceconsejerías en Andalucía, Asturias, Canarias, Madrid y el País Vasco, la simplicidad del modelo organizativo en Navarra –sin Secretaría General– y la ausencia de Servicios, Secciones y Negociados en el País Vasco (Subirats y Ramió, 1996).

La mimesis respecto de la organización y funcionamiento de la Administración del Estado se extendió más allá de la estructura departamental de cada Consejería. Así, se procedió desde el principio a la configuración de la Administración institucional a través de la creación de organismos autónomos y otros entes instrumentales con distintos nombres y diferente regulación, lo que respondía, según los casos, a objetivos relacionados con el desarrollo competencial y prestacional y a la necesidad de separar funcionalmente la gestión de determinados servicios para evitar, en aras de la eficacia y eficiencia, la rigidez excesiva de la organización departamental. Por otra parte, la Administración periférica de algunas Comunidades Autónomas pluriprovinciales repitió en lo esencial la configuración estatal y ello a pesar de las previsiones estatutarias y legislativas y del

Informe de la Comisión de Expertos, que establecían la posibilidad de delegar la gestión de las competencias propias en órganos de naturaleza provincial. De ese modo se implantaron tres modelos diferentes de Administración periférica, una que integraba los servicios en una única delegación territorial (Aragón, Castilla y León y Cataluña), otra los hacía depender de las respectivas Consejerías (Galicia, Andalucía) y la del País Vasco, que subordinaba los servicios a las respectivas direcciones. (Echebarría, 1995).

Por lo que se refiere al origen, composición y características de los puestos directivos, en los primeros tiempos del autogobierno se procedió a la multiplicación de los cargos de confianza en detrimento de una amplia estrategia de profesionalización de los puestos que componían las cúpulas administrativas.<sup>2</sup> Además, la ausencia de una legislación estatal básica postconstitucional en materia de función pública hasta 1984 motivó que la mayoría de Comunidades se lanzaran a procesos de selección y reclutamiento singulares. De esa manera, junto con funcionarios traspasados de la Administración del Estado y de las Diputaciones provinciales, se procedió al reclutamiento de funcionarios autonómicos, a la firma de contratos laborales indefinidos y temporales y a la incorporación de asesores en puestos de designación política de carácter eventual. La aprobación de la Ley 30/1984 de Medidas de Función Pública, que provocó la aprobación sucesiva de las leyes autonómicas,<sup>3</sup> vino a ordenar la materia en torno a las bases establecidas por el Estado respetando los principios de autonomía organizativa y financiera de las Comunidades Autónomas, al dejar a éstas libertad para regular todo lo referido a la estructura orgánica o dimensión objetiva de la función pública, incluido el sistema de gestión de recursos humanos (Sánchez Morón, 1998).<sup>4</sup>

### Primeros intentos de reforma

La misma urgencia política que orientaba la acción de los ejecutivos autonómicos durante los primeros años del autogobierno en los que se priorizaba más la cantidad que la calidad de los servicios que prestaban como instrumento de afianzamiento institucional y de legitimación ante los ciudadanos en un contexto de expansión del gasto público en el conjunto del Estado, motivó que las reformas administrativas propuestas y ejecutadas durante la década de los ochenta

---

2. Sólo se reservaba el cargo de Director General a funcionarios mediante el procedimiento de libre designación en Aragón, Cantabria y Murcia, a pesar de que por sí solo este mecanismo no implica la profesionalización del sistema (Jiménez Asensio, 1998). En cualquier caso, actualmente sólo permanece vigente esta cláusula en la Comunidad de Murcia.

3. La STC 99/1987, de 11 de junio motivó que buena parte de las Leyes aprobadas con anterioridad a esa fecha fueran modificadas para adaptarse a la misma.

4. Sin embargo, desde algunas Comunidades Autónomas se consideró que se dejaba un margen demasiado reducido a las Administraciones autonómicas para regular sus propias políticas de personal (Huidobro, 1993).

ta y parte de la de los noventa se caracterizaran por sus modestas pretensiones, ya que más que plantear grandes programas de reforma,<sup>5</sup> respondían a la necesidad asumida de solucionar aspectos parciales, como la informatización de los puestos de trabajo y la gestión de algunos procedimientos, el comienzo de la orientación a los ciudadanos, la reducción de trámites burocráticos innecesarios o la puesta en práctica mejoras organizativas puntuales dentro de algunos departamentos.

Lo cierto es que no se daban entonces las circunstancias internas ni externas que motivaran replanteamientos de fondo sobre el papel de las Administraciones autonómicas en sus relaciones con la sociedad y ello a pesar de que ya desde diferentes instancias comenzaban a detectarse graves problemas de funcionamiento que trataron de corregirse a través de estas acciones concretas.

En 1985, la Diputación General de Aragón remitió a las Cortes un «Informe sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma», acompañado de una propuesta de directrices de actuación, a través de las que se diseñaba un programa de actuación a corto, medio y largo plazo. A pesar de que se aprobaron los casi cien puntos en las Cortes por unanimidad, el proyecto pronto fue abandonado, incluso antes de las elecciones de 1987 (Giménez Abad, 1994). No obstante, a raíz de este informe, se llegó a crear en 1986 una Comisión de racionalización, que sirvió a los intereses modernizadores hasta su modificación en 1992 y 1993. A pesar de que los puntos del informe no se aplicaron en la medida prevista, muchas de las reformas introducidas hasta mediados de la década de los años noventa respondieron al espíritu plasmado en el documento y así, pueden destacarse algunos esfuerzos para simplificar trámites y procedimientos, los primeros planes de información y comunicaciones, la creación de la Inspección General de Servicios en 1986, los intentos para asegurar la coordinación y el control de la calidad de las normas jurídicas, o la creación de la Oficina de Información, sugerencias y reclamaciones.

En Cataluña, el Decreto 237/1986, de 19 de febrero creó el Comité Asesor (luego comité director) para el estudio de la organización de la Administración, un órgano integrado por los Secretarios Generales, los Directores del centro informático, del gabinete jurídico central, de la Escuela de Administración pública de Cataluña y del Director General de la Función Pública, al que se pretendía dotar de un fuerte liderazgo y amplia representación para mantener la independencia en sus actuaciones. Este comité centró su actividad en el desarrollo de las disposiciones de la Ley 13/1989 de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya, cuyo anteproyecto fue impulsado desde el propio comité (Florensa, 1994). Esta Ley supuso un avance importante en la reforma de la Administración catalana, introdu-

---

5. Los procesos de reforma llevados a cabo en Aragón y Cataluña, si bien centraban sus actuaciones en aspectos similares a las del resto de Comunidades Autónomas, respondían a un ambicioso plan expresamente formulado de reforma del conjunto de la Administración autonómica. A pesar de ello, no depararon resultados satisfactorios inmediatos sino transcurridos varios años desde su puesta en funcionamiento.

ciendo importantes mejoras técnicas para la racionalización global de las mismas. Cabe destacar en este sentido, la introducción de la programación administrativa como método de actuación, el desarrollo de auditorías para el control de la eficacia y la simplificación de documentos y procedimientos.

En Andalucía, la Comisión interdepartamental de coordinación y racionalización administrativa creada en 1988 e integrada por representantes de la Consejería de Gobernación y los Secretarios Generales del resto de Consejerías y Organismos autónomos, impulsó diferentes medidas de simplificación de procedimientos y de trámites administrativos (Porrás, 1994). Por su parte, la Comisión de Coordinación del Gobierno de Navarra preparó diferentes estudios sobre la reforma que finalmente y por distintas razones no pudieron llegar a ser aplicados (Razquin, 1994). En Castilla y León el Decreto 173/1989, de 31 de agosto crea la Comisión de Racionalización Administrativa en cuyo seno se constituyeron grupos de trabajo para el estudio de procedimientos sancionadores en ámbitos muy específicos

Se ponen en práctica, en fin, las primeras experiencias de reforma orientadas al ciudadano con la creación de varias unidades de atención al ciudadano desde mediados de la década de los ochenta en varias Comunidades, como Andalucía, Asturias, La Rioja, Castilla y León, Extremadura y Galicia.

En materia de recursos humanos, se asiste a la aprobación de las leyes autonómicas de *función pública* en el periodo comprendido entre 1985 y 1989 y basadas en las medidas de la Ley 30/1984, lo que, como ya se apuntó, contribuyó relativamente a ordenar y a clasificar la confusa situación en que se movían las Administraciones autonómicas mediante la introducción del sistema de puestos de trabajo, la creación del registro de personal, la aprobación de ofertas de empleo público y la ordenación de los funcionarios en cuerpos y en escalas. Precisamente los avances que se iban alcanzando en la regularización de muchas situaciones que habían nacido de facto en los años anteriores consumieron muchos de los esfuerzos de reforma en materia de recursos humanos, quedando relegados proyectos más ambiciosos de cambio en la gestión de personal para momentos posteriores.

Las políticas de introducción de nuevas tecnologías tenían en estos primeros años el objetivo de incrementar el equipamiento de las unidades administrativas para facilitar la gestión y simplificar los procedimientos, sirviendo al propósito común de racionalizar trámites y agilizar procedimientos. De esta manera se crean órganos y se desarrollan instrumentos específicos para la planificación, dirección y seguimiento de la introducción de las nuevas tecnologías y el tratamiento informático de datos en todas las administraciones autonómicas, como la Dirección General de Organización Administrativa en Andalucía, el Centro Informático de la Generalitat de Cataluña o la Dirección de Organización y Sistemas en Navarra o, más recientemente, el Plan de Acción General en el área de informática del Gobierno de Canarias.

El proceso de modernización administrativa impulsado en la Administración General del Estado desde el documento «Reflexiones para la modernización de la administración del Estado» de 1989 y el Plan de 1992, incidió de manera notable

en las Administraciones autonómicas y no sólo por las posteriores modificaciones de la normativa básica estatal que trajo consigo,<sup>6</sup> sino también por la creación de un efecto demostración, a partir del cual muchas Comunidades Autónomas comenzaron a replantearse la reforma global de sus organizaciones (Echebarría, 1995; Villoria, 1994).

Las Comunidades Autónomas comienzan a percibir la importancia de la formación de los empleados públicos para la mejora en la prestación de servicios. De ese modo, se crean y/o regulan los Institutos autonómicos de administración pública desde los primeros años de autogobierno. A modo de ejemplo, la Escuela catalana de administración pública creada en 1912 se regula de nuevo en 1987, se crea la Escuela gallega de Administración Pública en 1982, el Instituto valenciano de administración pública por decreto de 1984, la Escuela canaria de Administración Pública por la ley de función pública canaria de 1987, el Instituto asturiano Adolfo Posada en 1990, el Instituto navarro en 1991, etc.

### **Segundo periodo de reformas y modernización administrativa**

A finales de la década de 1980 y, sobre todo desde comienzos de la de 1990, los diferentes Gobiernos autonómicos afrontaron una serie de circunstancias que precipitaron el cambio de las políticas de reforma y modernización de sus aparatos administrativos. El agravamiento de los problemas y disfunciones que no podían ser solucionados de manera adecuada mediante las medidas impulsadas, la necesidad de contener el gasto público dentro del cumplimiento de los requisitos expresados en Maastricht, el aumento de la insatisfacción con los servicios públicos de unos ciudadanos cada vez más exigentes, las experiencias de modernización que estaban teniendo lugar en el entorno y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, constituyeron factores que motivaron el cambio de estrategia de los gobiernos autonómicos, conscientes de la necesidad de reformar las estructuras, los procedimientos y los valores de sus organizaciones públicas para responder a los nuevos y cambiantes retos a los que debían hacer frente.

Es este, pues, el nuevo marco estructural en el que a partir de entonces van a moverse los Ejecutivos autonómicos, que deciden afrontar de una manera global la reforma de sus organizaciones bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía, pero también de transparencia y responsabilidad. En este sentido, emergen ambiciosos planes de modernización que presentan como factores comunes, aparte del empleo del instrumento de la planificación estratégica, el cambio de filosofía, ubicando de manera expresa al ciudadano, a la persona, en el centro de la actividad de las Administraciones y ya no como mero destinatario pasivo de las distintas políticas públicas. De esta manera, la orientación al ciudadano per-

---

6. De esta manera las Comunidades Autónomas mediante sucesivos Decretos adaptaron su normativa a las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

siguiendo su satisfacción a través de la mejora de la calidad de los servicios públicos se convierte en el elemento común de la totalidad de las políticas de modernización administrativa de las Comunidades Autónomas en este periodo. A partir de este elemento común, el momento y características de la formulación y el alcance de la aplicación de estas políticas en cada una de las Comunidades Autónomas va a depender de dos variables básicamente: la intensidad de las presiones derivadas de la nueva realidad contextual y la voluntad política y la capacidad técnica necesarias para llevar a cabo las concretas actuaciones de modernización.

En lo que resta de apartado se enuncian a grandes rasgos las principales características de los procesos de modernización en cada una de las Comunidades Autónomas, se clasifican las distintas actuaciones y se da cuenta de las medidas complementarias y de apoyo imprescindibles para el éxito de las estrategias de modernización de las administraciones autonómicas.

### *Planes y actuaciones de modernización en las Comunidades Autónomas*

Quizás el primer gran proyecto de modernización y reforma de esta segunda fase fuera el impulsado desde 1989 por la Xunta de Galicia. A partir de éste fueron sucediéndose los diferentes programas de cambio, como el proyecto ARA (Acción de Reforma Administrativa) de 1993 en Cataluña o el Plan de modernización de la Administración regional en Castilla la Mancha del mismo año. De 1994 es el ambicioso programa de la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración pública, en el País Vasco. En 1996 tuvo lugar la aprobación y puesta en marcha de la mayoría de los planes de modernización, algunos de los cuales siguen vigentes en la actualidad: Plan de Renovación y Modernización en Aragón, el plan de estudio de las oportunidades de Modernización de Canarias, los Planes de Modernización de Cantabria y La Rioja, el Plan de Calidad de los Servicios en Murcia, el Plan Estratégico de Modernización de la Comunidad Valenciana o el Plan de Calidad Total de la Comunidad de Madrid. En 1997 se aprueba el Plan de Atención al Ciudadano en Castilla y León. De 1998 es el Plan de Calidad de la Consejería de Administraciones públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En 1999 ve la luz el Plan de Modernización del Principado de Asturias. En el año 2000 se aprueban el Plan de Mejora y Calidad de los servicios en Castilla y León y el Plan Estratégico de Modernización de la Región de Murcia. Por último, en 2001 ven la luz el Plan Funciona en Castilla-La Mancha y el Plan Estratégico de simplificación de la gestión administrativa en la Comunidad de Madrid.

El programa lanzado en 1989 por la Xunta de Galicia y puesto en marcha poco tiempo después, estaba orientado a la mejora de la eficiencia y la eficacia de la Administración pública y a conseguir el acercamiento a los ciudadanos. Como proyectos destacados del programa aparecían las propuestas de Administración Única y de comarcalización, la codificación normativa, un nuevo sistema de gestión de procedimientos administrativos (SGPA), el cambio en la política de personal y la introducción de sistemas de evaluación del rendimiento (Rodríguez Rodríguez, 1991; Bouzada, 1995, Vilas, 2000).

En 1994 la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) aprobó el informe «una nueva organización para una nueva etapa en el País Vasco. Cuarenta y siete medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco». Estas medidas se agrupaban en cinco categorías: a) reforzar la coordinación estratégica del gobierno, b) simplificar las estructuras organizativas, c) disminuir el número de altos cargos y promover directivos públicos profesionales, d) adecuar los mecanismos para controlar el gasto y mejorar los resultados y e) asegurar la ejecución de las medidas y profundizar en la reforma. Logros inmediatos de esta nueva estrategia fue la reducción de departamentos de 14 a 10 y del porcentaje de altos cargos, así como la reforma de la Ley de función pública vasca en 1997 (Echevarria, 1994, Castells Arteché, 1996; Llera, 2000).

El proyecto de acción de reforma administrativa (ARA) de la Generalitat de Cataluña pretendió abordar de una manera integrada la mejora organizativa en la Administración pública, elaborando para ello sistemas de información para las distintas Consejerías y definiendo una serie de indicadores para la mejora del funcionamiento organizativo global.

A partir de 1995, el gobierno de la Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Calidad de los servicios implantó un plan de calidad total de los servicios públicos desarrollado a través de una amplia estrategia articulada por medio de una serie de proyectos que tenían por objeto mejorar el funcionamiento interno de la administración. Entre los proyectos corporativos aprobados destaca la elaboración de cartas de servicios, el cálculo periódico del índice de percepción de calidad de los servicios, la aplicación del Modelo Europeo de Excelencia para evaluar la calidad de los servicios, la constitución de un observatorio de la calidad, los premios a la excelencia y la calidad de servicio público, etc.

En Andalucía, la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios se constituyó en el órgano impulsor de medidas sectoriales de mejora. De ese modo destaca el Proyecto TEXJA (Sistema Informatizado de Gestión y Seguimiento de Expedientes) que normaliza procedimientos administrativos, el Proyecto SIRHUS, que tenía como finalidad construir e implantar un sistema único de gestión de recursos humanos, y el proyecto JÚPITER que pretendía mejorar los procesos de gestión económica.

Bajo la dirección e impulso del Consejero de la Presidencia, el Plan de renovación y modernización de la Administración de Aragón constituye uno de los ejemplos de planificación estratégica en la que se realiza una reflexión de fondo sobre el papel de la Administración regional en el desarrollo y progreso de la Comunidad Autónoma y en su relación con la propia sociedad. De este modo, los tres objetivos genéricos del Plan fueron: a) el refuerzo del papel de la Comunidad en el desarrollo integral de la región, b) la optimización de la gestión de recursos y c) el acercamiento de la Administración a los ciudadanos. Para el logro de estos objetivos se aprobaron diez proyectos divididos en 88 medidas concretas, estableciéndose para cada una de ellas un objetivo concreto, un contenido, los recursos necesarios, el plazo y los responsables (Giménez Abad, 1996). El Plan encomienda a la Inspección de servicios, renovada funcionalmente, el seguimiento y coordinación de la implantación de acciones como responsable técnico,

correspondiendo la responsabilidad funcional a los puestos de trabajo según la tarea de que se trate.

El Plan de Modernización y Calidad aprobado en 1999 por el Gobierno del Principado de Asturias se orienta hacia la mejora de la calidad para la satisfacción de los ciudadanos a través de la implantación de sistemas de información que mejoren la planificación y la gestión. De esta manera, se aprobaron una serie de proyectos concretos, como el sistema SPIGA (sistema de soporte, producción, información y gestión administrativa), el registro único y un nuevo modelo de procedimiento administrativo común. Asimismo, se crea el centro de gestión de servicios informáticos para el asesoramiento de todos los empleados públicos del Principado de Asturias en todas aquellas cuestiones de contenido informático y telefónico que puedan plantearse en su trabajo diario.

La estrategia de modernización en Canarias impulsada por la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa creada en marzo de 1993 se centra principalmente en la mejora de la gestión interna y en el desarrollo de cauces de información con los ciudadanos. Hay que destacar la aprobación ya desde 1992 de un Plan de Acción General en el área de informática y el Plan Director de Tecnología de la Información de la Administración Pública de 1995. Se asiste en los últimos años a un acusado proceso de reducción y simplificación de trámites administrativos centrado en el análisis previo de procedimientos para su posterior racionalización y normalización y en la elaboración de una guía de procedimientos a instancia de parte (también en internet), de un manual de gestión de recursos humanos, y de diferentes guías de funciones y servicios dirigidas a los ciudadanos. En los últimos años se asiste a distintas propuestas que pretenden introducir la calidad total en la Administración pública, transformar la Inspección General de Servicios en la Dirección General de Organización y Calidad y potenciar la utilización de técnicas gerenciales (Rodríguez Rodríguez, 2000, 179).

El Plan Estratégico de Modernización de la Comunidad Valenciana (PEMAV) pretendía llegar a una Administración responsable, interrelacionada, descentralizada y eficaz. De este modo, el Acuerdo del Gobierno Valenciano de 24 febrero de 1998 impulsó un sistema de evaluación de la calidad de los centros, entidades y servicios de la Administración de la Generalitat Valenciana (Ramos, 1998, 355). Por otra parte, el PEMAV estuvo centrado en proyectos concretos de informatización y desarrollo de nuevas tecnologías, en la integración de los diferentes servicios territoriales y en la externalización de ciertos servicios en agencias autónomas.

El Plan de Modernización del Gobierno de Cantabria de 1996 pretendía que cada una de las Consejerías presentara anualmente un programa con propuestas de modernización de los servicios públicos que se consideraran prioritarios para el incremento de la eficacia, la racionalización y simplificación de procedimientos y la mejora de la comunicación a los ciudadanos. Entre las medidas concretas implantadas, destaca la elaboración de la guía de expedientes administrativos iniciados por los ciudadanos y la puesta en marcha del sistema de información administrativa unificada (SIAU).

El plan de atención al ciudadano de 1997 en Castilla y León constaba de cua-

tro programas, entre los que destacaban el de organización de la información administrativa y del registro administrativo y el de mejora de los servicios públicos. El primero de ellos fue desarrollado por el Decreto 252/1997, de 18 de diciembre por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y el Decreto 8/1998, de 22 de enero que regula las funciones de registro. El programa de mejora de los servicios públicos fue desarrollado por el Plan Marco de mejora y calidad de los servicios (Decreto 46/2000, de 9 de marzo). Con una vigencia de tres años, este plan marco prevé la aprobación por parte de la Junta, previo informe vinculante de la Dirección General de Calidad, de programas departamentales de mejora y calidad de los servicios en cada una de las Consejerías. A día de hoy tan sólo han sido aprobados los programas de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Educación y Cultura y Fomento. En febrero de 2001 se aprobó la regulación de la constitución y funcionamiento de los grupos de mejora. El Plan marco recoge una serie de principios básicos, de objetivos y de líneas estratégicas, dando especial importancia a las tareas de comunicación interna y externa de la nueva filosofía a implantar.

El Plan de Innovación y Mejora de la Comunidad de Extremadura incluye un conjunto de proyectos de modernización que pretendían la mejora de los servicios públicos y alcanzar un contacto más directo con los ciudadanos. Entre esos proyectos destacan la automatización de procedimientos, la implantación de sistemas de informatización y el funcionamiento del observatorio de la calidad de los servicios públicos.

La estrategia modernizadora en la Comunidad de Navarra se caracteriza por el desarrollo de nuevos sistemas de gestión, a partir sobre todo de la temprana implantación del SIGE (Sistema Integrado de Gestión de Expedientes), especialmente en materia tributaria. Asimismo destaca la puesta en marcha en los últimos años del programa SITNA.

La Comunidad de La Rioja inició su proceso de modernización de una forma efectiva en 1996. Su planteamiento estratégico vincula la reforma de la Administración con la reforma de la sociedad a través del objetivo de la cohesión social y se pretende que toda medida de modernización afecte a todos los niveles de la Administración. Entre los proyectos llevados a cabo pueden destacarse los que suponen el rediseño de procesos y la orientación al usuario mediante el empleo de las nuevas tecnologías y los proyectos de conexión interadministrativa y ventanilla única (Gobierno de la Rioja, 2000).

Las políticas de modernización y mejora de la Administración autonómica de la Comunidad de Baleares se centraron básicamente en la implantación de sistemas de información y comunicación con los ciudadanos, a través sobre todo de la implantación del SIAC (Servicio de Información y Atención al Ciudadano) y del teléfono centralizado de emergencias. Asimismo se han puesto en práctica diferentes medidas para la modernización administrativa en el sector turístico, con la creación de las oficinas de atención turística.

Las políticas regionales de calidad en los servicios públicos de la Comunidad de Castilla la Mancha tienen su arranque en el Plan de Modernización de la Administración Regional de 1993 y su continuidad en el Plan de Calidad de 1998.

Estas iniciativas culminan con la aprobación de la Carta de los Derechos del Ciudadano el 30 de marzo de 1999, que contiene un catálogo de estándares de calidad en el acceso a la información y a los servicios de todos los ciudadanos, así como su participación en las principales decisiones que afectan a su diseño y evaluación.

Por su parte, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha de enero de 2001 se aprueba la organización y procedimiento de elaboración del Plan Funciona para la modernización de la Administración, que se desarrollará a partir de proyectos de medio plazo que irán renovándose a medida que su implementación vaya cumpliendo las expectativas creadas. Este nuevo plan afecta a recursos humanos, estructuras, sistemas de información, sistemas de planificación y control, relaciones con los usuarios, procedimientos, etc., buscando como objetivo primordial un modelo integrado de administración capaz de responder a las exigencias presentes y futuras. Para lograrlo, incorpora seis objetivos esenciales y una serie de estrategias para alcanzarlos.

El Plan de Calidad de los Servicios de la Región de Murcia de 1996 pretendía potenciar, mejorar y racionalizar la Administración autonómica, y para ello se pusieron en marcha proyectos como la ventanilla única, la ventanilla móvil, la oficina de atención al contribuyente, guía de servicios, etc. Transcurridos cuatro años se consideró oportuno continuar avanzando por la senda de la modernización, sobre todo ante los nuevos trasposos competenciales y para asegurar la integración de las diferentes administraciones desde una perspectiva más coherente y ordenada. Así, por Decreto 15/2000 de 30 de marzo se aprobó el Plan Estratégico de Modernización (PEMAR), que en líneas generales pretende la optimización de recursos, la vertebración del conjunto de la sociedad murciana y romper las barreras entre las diferentes administraciones públicas y los ciudadanos, integrando las administraciones para el incremento de la información a la hora de decidir y evaluar las políticas públicas. Para su puesta en marcha, el PEMAR fija una misión, unos valores, unos objetivos y una serie de estrategias.

La relativa juventud y las especiales características de la autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla, que recibieron el grueso de trasposos competenciales a través de los Reales Decretos de 1996 y 1999, hace que aún sea pronto para que en ambas se hayan desarrollado amplias estrategias de modernización administrativa, situándose aún en plena etapa de consolidación institucional. Aún así, es posible percibir una inequívoca actitud de acercamiento a los ciudadanos a través de la creación de unidades y oficinas de atención y el desarrollo de contenidos institucionales y de prestación de servicios en las respectivas páginas web.

### *Actuaciones de modernización*

Bajo la pretensión común de convertir al ciudadano en el centro de la actividad de los poderes públicos se llevan a cabo una serie de actuaciones que en última instancia convergen en la consecución de dicho objetivo:

*Acercar la administración al ciudadano*

Se realiza a través de diferentes medios, como la creación de nuevas oficinas de información y atención al ciudadano de carácter general y la descentralización espacial de las mismas en diversos puntos del territorio de cada Comunidad Autónoma, la ampliación de los servicios que prestan las ya existentes, la apertura de oficinas de información departamental, el desarrollo de páginas web como punto de encuentro entre la administración y los ciudadanos o la aprobación de catálogos de derechos y guías de servicios de carácter general y departamental. A modo de ejemplo, las diecinueve administraciones disponen de oficinas de información de carácter general (con la excepción de Navarra, que sí dispone de oficinas de carácter departamental) y de páginas web<sup>7</sup> en las que ofrecen diferentes servicios, mientras que la mayoría de ellas han aprobado guías de servicios de carácter general, si bien sólo se editan con carácter anual en Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid y Murcia.

*Reordenación de las estructuras administrativas  
en función del destinatario de los servicios*

La orientación al ciudadano de las administraciones autonómicas necesita la adaptación de las estructuras a los servicios que prestan. En este sentido pueden adoptarse dos estrategias: a) creación de oficinas de gestión unificada y «ventanilla única» o, b) procederse a la reorganización integral de la administración en función de la lógica de los servicios prestados. La mayoría de Comunidades Autónomas han optado por la primera opción, sobre todo en el marco del proyecto «ventanilla única» impulsado por la Administración General del Estado desde el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997. A partir de entonces se adopta el compromiso específico de «interconexión de registros» y se abre la participación a las Comunidades Autónomas a través de la firma de Convenios-Marco con la Administración General del Estado, a los que también podrán adherirse las entidades locales.<sup>8</sup> A finales de 2000 habían firmado ya convenios marco diez Comunidades Autónomas. Entre las experiencias de registro único pueden citarse, entre otras, la oficina de gestión unificada para establecimientos industriales y las oficinas de gestión ambiental unificada de la Generalitat de Catalunya (Alcover et al, 1996), la ventanilla única empresarial de la Comunidad de Madrid, la oficina de tramitación única de industrias en Galicia o las oficinas de respuesta unificada para PYMES y la nueva regulación a la intervención en materia de instalación de establecimientos industriales en Andalucía.

*Implantación de sistemas de gestión y mejora de la calidad*

De un modo u otro la preocupación por la mejora de la calidad de los servicios públicos viene estando presente en todas las Administraciones autonómicas. Sin embargo, es posible mencionar estrategias concretas para la introducción de

7. La primera página web de una Administración autonómica fue la de la Comunidad Valenciana en 1994 y la última en ser lanzada, la de la Comunidad de Cantabria en 1999.

8. El proyecto de ventanilla única tiene como antecedente inmediato la firma desde febrero de 1996 de numerosos Convenios bilaterales entre la Administración General del Estado y varias Entidades locales en aplicación del artículo 38.4. b) de la Ley 30/1992.

sistemas de aseguramiento de la calidad total en varias Comunidades, como en Madrid, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana o Castilla y León. De esta manera, se crean órganos específicos de impulso y seguimiento de los planes de calidad dentro de las Consejerías de Hacienda (Madrid) o de Presidencia (Castilla y León), se llevan a cabo estrategias concretas para la extensión de la cultura de la calidad y se aplican técnicas concretas de evaluación de los servicios.

#### *Racionalización burocrática*

La continuación de los procesos de simplificación y racionalización de las unidades y procedimientos administrativos responden también a la estrategia de orientación al ciudadano. De esta manera, se asiste a la estandarización de unidades y funciones a través de normas y manuales de estructura (Echebarría, 1995). Asimismo se procede a la automatización de procedimientos mediante la implantación de nuevos sistemas de gestión, como el SGPA (sistema de gestión de procedimientos administrativos) en Galicia, el desarrollo del SIGE (sistema integrado de gestión de expedientes) en Navarra, el nuevo plan estratégico de simplificación de la gestión administrativa en la Comunidad de Madrid (2001) y las actuaciones de análisis previo y elaboración de guías de procedimientos a instancia de parte en Canarias.

#### *Recursos humanos*

Se reforman las leyes de función pública para superar la rigidez y dotar al sistema de planificación de una visión estratégica de acuerdo con las necesidades de la organización y los patrones presupuestarios (Palomar, 1997). De esa manera, entre otras, destacan las reformas de las leyes en Cataluña (1994), Galicia (1995), Asturias (1996), Comunidad Valenciana (1996) y País Vasco (1997), que confieren a la planificación y gestión de recursos humanos un papel fundamental en la mejora de las respectivas administraciones autonómicas.

#### *Administración periférica*

Se confirma la tendencia a la implantación definitiva de los aparatos propios en el territorio de las Comunidades Autónomas (Font, 1997) que ven reforzada su posición institucional tras la aprobación de la LOFAGE. El Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, de la Junta de Andalucía transforma, no sin cierta polémica, los delegados de gobernación en delegados del gobierno, que pasan a ser la primera autoridad administrativa en la provincia y máximo representante del Consejo de Gobierno en la misma. Por su parte, la Ley de Administración de Aragón de 1996 regula los delegados de gobierno, expresión confusa, en Huesca y Teruel y prevé una organización territorial de ámbito comarcal. Un Decreto posterior crea la Comisión provincial de coordinación. El Decreto 8/1996, de 16 de enero de la Generalitat valenciana estructura su administración periférica con la figura del delegado territorial de ámbito provincial y las comisiones territoriales de coordinación. Asimismo, el País Vasco ha procedido a la reforma de su administración periférica con el objetivo de eliminar duplicidades e ineficiencias a través de la delegación de competencias en los Ayuntamientos y las Diputaciones Forales.

#### *Empleo de nuevas técnicas gerenciales y evolución de la administración institucional*

Con el objetivo de mejorar la gestión a través del incremento de la eficacia y

eficiencia en la prestación de servicios públicos se está asistiendo a la lenta implantación de novedosas técnicas de *management*, muchas de ellas procedentes del mundo privado empresarial y que han sido implantadas con éxito en las organizaciones públicas de los países de nuestro entorno cultural, como la evaluación de programas, la dirección y administración por objetivos, la planificación estratégica, la gestión del cambio o la dirección de recursos humanos. En este sentido cabe destacar el ambicioso programa de evaluación del rendimiento en la Xunta de Galicia, que con una notable implantación pretende conocer la gestión de cada unidad administrativa, aumentar la motivación del personal, proveer información sobre el rendimiento de las unidades, permitir establecer comparaciones, detectar problemas organizativos o funcionales y proceder a su rápida corrección y, por último, introducir en el conjunto de la organización la cultura de la calidad a través del establecimiento de objetivos susceptibles de cuantificación y verificación (Xunta de Galicia, 2001).

La aprobación de la LOFAGE supuso la apertura de un proceso de homologación de la denominación de los entes de la administración institucional, organismos autónomos y entes públicos empresariales, a través fundamentalmente de las leyes de acompañamiento a los presupuestos. En cualquier caso se asiste a un proceso, más evidente en algunas Comunidades Autónomas, de separación de las funciones de financiación y ejecución a través de la externalización de determinados servicios, como los sanitarios, los informáticos o la gestión de las infraestructuras, desarrollando formas de competencia entre proveedores y dotando a las nuevas agencias de amplia autonomía de gestión a cambio del cumplimiento de los contratos a través de distintos sistemas de indicadores.

### *Medidas de apoyo y complemento a la estrategia de modernización*

En la mayoría de Comunidades Autónomas se crearon diferentes órganos, instrumentos y mecanismos que son indispensables para el logro de los objetivos de modernización pretendidos en los distintos programas.

En primer lugar, como elemento imprescindible en la implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad se crean premios a las mejores prácticas, se impulsan amplios planes de difusión para extender la cultura de la calidad y la mejora continua a lo largo de las organizaciones y se llevan a cabo encuestas a los ciudadanos sobre la percepción de la calidad de los servicios.

En segundo término, se da una gran relevancia a los Institutos y Escuelas de Administración pública, que pasan a convertirse en instituciones clave para la puesta en marcha de las propuestas modernizadoras.<sup>9</sup> Así, a través de unos planes de formación coherentes con los objetivos de reforma se pretenden mejorar los conocimientos, las capacidades y los valores del conjunto de empleados públicos. De ese modo, en general, se realizan esfuerzos para adaptar las accio-

---

9. Se crean nuevos Institutos de administración pública, como el instituto madrileño o la Escuela de Administración Pública de Murcia, ambos de 1996.

nes formativas a las necesidades de las organizaciones, impulsar una formación de calidad y extender la cultura del aprendizaje permanente a lo largo y ancho de las Administraciones autonómicas.

En tercer lugar, cada programa de modernización encarga a órganos específicos, normalmente colegiados y con representación de todos los departamentos, las tareas de impulso y coordinación del proceso de implantación y a órganos de carácter técnico la ejecución directa de los distintos proyectos. Entre los primeros pueden destacarse el Pleno del Comité Director en Cataluña, la Comisión Central de Racionalización de la Xunta de Galicia, la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa de Canarias, la Comisión de Racionalización y Mejora del Gobierno Vasco, la Dirección General de Calidad de la Comunidad de Madrid, la Comisión de Control e Impulso del PEMAR en Murcia, la Comisión de Dirección del Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios en Castilla y León o la Dirección para la Renovación y Modernización Administrativa en Aragón. Por su parte, entre los órganos técnicos pueden señalarse las Inspecciones de Servicios de la Xunta de Galicia y de la Diputación General de Aragón, la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de Servicios en Andalucía, la Dirección de Organización y Sistemas en Navarra, la Dirección General de Calidad en Castilla y León, el Comité de seguimiento en Castilla-La Mancha o el Comité de dirección en Murcia.

En cuarto lugar, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones fueron instrumentos imprescindibles para la implantación de muchas de las propuestas de reforma, como la interconexión de registros, la gestión de procedimientos, el desarrollo de amplios sistemas de información inter e intradepartamental, la creación de páginas web para facilitar el acercamiento a los ciudadanos, etc.

Por último, los referentes válidos de modernización en las administraciones del entorno autonómico y los procesos de intercambio de información y experiencias entre las distintas Comunidades Autónomas constituyen elementos impulsores de sus estrategias de reforma, ya que la existencia de modelos a imitar reduce la incertidumbre, disminuye los costes de tiempo en la implantación de programas de modernización (Arenilla, 1997) y favorece la decisión política de llevarlos a cabo.<sup>10</sup>

## Conclusiones

El proceso de creación institucional apareció influido por la Administración del Estado en cuanto único referente válido.

La apreciación de los primeros problemas en el funcionamiento de las nuevas

---

10. A modo de ejemplo, destacan la celebración de diversos seminarios monográficos sobre modernización administrativa y las tres Jornadas celebradas hasta la fecha sobre Administración y calidad de los servicios en las Administraciones Públicas, que reúnen a representantes de las tres Administraciones y cuya última edición de marzo de 2001 dio lugar a la Declaración de Segovia en materia de calidad en las Administraciones públicas.

Administraciones motivaron la adopción de medidas –parciales en la forma– de reforma sobre todo dirigidas a la racionalización burocrática –en el contenido.

La confluencia de una serie de factores externos (necesidad de contención del gasto público, insatisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos, desarrollo tecnológico, etc.) e internos (problemas de funcionamiento, inflación orgánica, etc.) motivaron el cambio radical de estrategia, comenzando a adoptarse planes de modernización de largo alcance, que tomaban en consideración el papel de la Administración autonómica en el desarrollo de la Comunidad, que diseñaba un proceso en el que se recogía de manera expresa la misión, los objetivos, los instrumentos, las acciones concretas, los plazos y los actores principales del mismo.

A pesar de la dificultad de realizar valoraciones globales del éxito de los distintos programas de modernización, tanto por su multiplicidad y heterogeneidad, como por encontrarnos en plena implantación de muchos de ellos, es posible emitir un juicio positivo asentado en la importancia del cambio de visión general de los nuevos programas, el empleo de la planificación estratégica para su diseño y el impulso político de muchos de los Gobiernos autonómicos. Asimismo, los primeros resultados ofrecen impactos positivos en términos de incremento de la calidad de los servicios, de un efectivo acercamiento a los ciudadanos, de aumento de la eficacia y eficiencia en las actuaciones de muchos departamentos y entes autónomos, de los primeros avances en el intento de cambio cultural en las organizaciones autonómicas, etc.

A pesar de ello aún queda mucho por hacer. Debe profundizarse en las medidas implantadas, fortalecer los mecanismos de responsabilidad y transparencia ante la práctica de externalización de servicios, impulsar aún más la implantación de nuevas técnicas gerenciales que permitan evaluaciones periódicas de actividades y resultados, desarrollar las estrategias de relaciones interadministrativas y la expansión de la administración electrónica, etc.

## Bibliografía

- AJA E. y otros (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Tecnos.
- ARENILLA SAEZ M. (1996): «La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8, pp. 125-137.
- ALCOVER M., BAIZÁN A. Y SALVADOR M. (1996): «La oficina de gestión unificada para establecimientos industriales de la Generalitat de Catalunya: una experiencia de modernización administrativa», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 111-124.
- BALLART X. (2000): «La administración de un Presidente. Cataluña: 1980-1997, en PANIAGUA J. L (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid.
- BAÑÓN R. y PANIAGUA J.L. (2000): «Gobierno y Administración en el Estado de las Autonomías y Comunidades Autónomas, PANIAGUA J. L (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid

- CANALES ALIENDE J. M. (1996): «Las administraciones Autonómicas en España: ¿Imitación o innovación?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8, pp. 139-142.
- ECHEBARRÍA K. (1995): «La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas», INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Informe Comunidades Autónomas, 1994*. Barcelona.
- FLORENSA M. LL. (1994): «La modernización de la gestión administrativa en la Generalitat de Catalunya», *Autonomies*, 18, pp. 13-43.
- FONT I LLOVET T. (1997): «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Informe Comunidades Autónomas 1996*.
- FONT I LLOVET T. (2000): «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Informe Comunidades Autónomas 1999*.
- GIMÉNEZ ABAD M. (1994): «La administración de la Comunidad de Aragón: organización y funcionamiento», *Autonomies*, 18. Pp. 173-207.
- GIMÉNEZ ABAD M. (1996): «La función pública autonómica en el proceso de modernización del sector público», *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II), pp. 139-151.
- GOBIERNO DE LA RIOJA (2000): *El proceso de modernización en las Administraciones Públicas: El caso de La Rioja*. Logroño.
- HUIDOBRO C. (1993): «La reforma administrativa en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *REGAP*, nº 2, pp. 163-180.
- JIMÉNEZ ASENSIO R. (1998): *Altos cargos y directivos públicos*. IVAP.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2001): *Tercer encuentro sobre Administración y calidad de los servicios*.
- JURADO A. (1997): «Xornadas sobre modernización e reforma administrativa nas Comunidades Autónomas», *REGAP*, nº 15, pp. 301-317.
- LLERA F (2000): *Gobierno y administración en Euskadi*, PANIAGUA J. L. (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid.
- MARQUEZ G. (1997): «La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública», *REGAP*, nº 15, pp. 105-141.
- MORENO J. L. (1998): «Implantación del Plan de Calidad en la Comunidad de Madrid (1995-1998)», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, pp. 61-81.
- NIETO A. (1992): «La reforma de la Administración Pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 II, pp. 145-157.
- ORTEGA L (1996): La reforma de la Administración Local, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45 II, pp. 85-95.
- ORTEGA L. (1997): «El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE», *Gestión y Análisis de políticas públicas*, nº 7-8, pp. 87-95.
- PALOMAR OLMEDA A. (1997): *La planificación de los recursos humanos en el ámbito público*. Madrid. McGraw-Hill.
- PORRAS NODALES A. (1994): «La administración andaluza entre la modernización y el clientelismo», *Autonomies*, 18, pp. 81-93.
- RAMOS JIMÉNEZ J. (1998): «El sistema de evaluación de la calidad en centros y servicios de la Generalitat Valenciana», *Revista Valenciana d'Estudis Autonomics*, nº 25, pp. 349-362.

- RAZQUIN M. (1994): «La transformación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra: el reto de la modernización», *Autonomies*, 18, pp. 93-121
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ J. (1996): «Reforma administrativa y Estado Autonómico», *Actualidad Administrativa*, nº 23, pp. 445-474.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ D. (1993): «Reforma e modernización da administración pública galega», *REGAP*, 5, pp. 11-40.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ J. J. (2000): «Algunas reflexiones sobre la Administración pública en Canarias», *Actualidad Administrativa*, nº 5, pp. 167-193.
- SÁNCHEZ MORÓN M. (1998): «Marco jurídico y competencial del personal al servicio de las Administraciones Públicas», en *Situación actual y tendencias de la función Pública española*. Ed. Comares. Granada.
- SUBIRATS J., y RAMIÓ (1996): «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación», *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II), pp. 151-183.
- VILAS NOGUEIRA (2000): «Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Galicia», PANIAGUA J. L. (ed): *Gobierno y Administración en las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid.
- VILLORIA M. (1994): «El fenómeno modernizador en la Administración de la Comunidad de Madrid», *Autonomies*, 18, pp. 147-173.
- VV. AA. (2001): *La reforma del sector público: experiencias y tendencias en el mundo occidental: recopilación de ponencias. Jornadas sobre las reformas en el Sector Público* (1999). Barcelona. Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- WOLLMAHN H (2001): *Germany's Trajectory Of Public Sector Modernisation: Continuities And Discontinuities*, Policy and Politics, 29,2, pp. 151-169.
- XUNTA DE GALICIA (2001): *La evaluación del rendimiento en las Administraciones Públicas*. Santiago de Compostela.

TERCERA PARTE

**Principales rasgos de la evolución de los Estados  
compuestos en el Derecho Comparado Europeo  
durante 2001**



## ALEMANIA LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO FEDERAL EN EL AÑO 2001

*Johann-Christian Pielow*

### La situación en general

La situación política en Alemania –y con ella, la evolución del ordenamiento federativo– durante el año pasado ha sido caracterizado –hay que decirlo a pesar del riesgo que corre el autor de parecer que hecha piedras sobre el propio tejado– por la *crisis*, mejor dicho: por *las* «crisis(es)». Continuábamos en el 2001 con las investigaciones políticas y fiscales (finalmente suspendidas) acerca del «asunto *Kohl*», o bien de la crisis del partido de los cristiano-demócratas (CDU) como consecuencia de las donaciones (hasta hoy) «secretas» durante la «era» del antiguo canciller, *Helmut Kohl*, y teníamos todavía el mal sabor de la comida navideña que en muchos hogares se pasó renunciando a cada tipo de carne de buey (en vista de la crisis de las «vacas locas» – «*BSE*»), cuando nos encontrábamos con la fiebre aftosa (*Maul- und Klauenseuche*), llevando, estos últimos hechos, a la primera dimisión de un alto cargo político del año, la del Ministro Federal de la Alimentación, Agricultura y Administración forestal, y la transformación de aquel ente en un nuevo Ministerio para *Protección de los Consumidores*, Alimentación y Agricultura<sup>1</sup> (obsérvense la orden de sucesión) el día 22 de enero del 2001. Un nuevo golpe fue la *crisis bancaria* en el Estado-Ciudad de Berlín, desencadenada por el tremendo *Missmanagement* en el grupo bancario de aquel *Land*, la *Berliner Bankgesellschaft*: La aparente práctica de otorgar créditos a cambio de donaciones para el partido llevó a la dimisión del entonces Presidente del banco, *Klaus-Rüdiger Landowsky*, que poco después tenía que renunciar también como Presidente del grupo parlamentario de la CDU en la cámara de los diputados de Berlín, y provocó –como consecuencia de la aumentada crisis financiera en la crónicamente deficitaria capital alemana– el fracaso de la coalición entre los cristiano-demócratas y el partido de los social-demócratas (SPD) (*infra* II). Habrá que añadir, que las donaciones secretas no se deben contemplar como un «monopolio» entre los conservadores, como se demostró a principios del año 2002 al descubrirse otro escándalo de la financiación de los partidos políticos: En este caso fueron diputados social-demócratas del consejo municipal de la ciudad de Colonia los que recibieron considerables sumas de parte de terceros, entre ellos un empresario del sector del tratamiento de los resi-

---

1. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), ahora dirigido por la nueva Ministra *Renate Künast* del partido de los «verdes» (Bündnis90/DIE GRÜNEN).

duos que poco después –y a pesar de las protestas de los ciudadanos– recibió la autorización para construir una inmensa central de incineración de basura (todavía se esta investigando la posible causalidad entre ambos hechos).

Las cosas empeoraron en la segunda mitad del año 2001, empezando por el «11 de septiembre» (más tarde elegida «palabra del año 2001» en Alemania) –que desencadenó la discusión política en torno la seguridad interior (*innere Sicherheit*) así como acerca del futuro papel de las fuerzas armadas alemanas (*Bundeswehr*) en los nuevos conflictos mundiales y (por el riesgo de posibles atentados contra objetivos alemanes) en el interior del país. Gracias a los votos de nada más de dos (!) diputados se impidió entonces la ruptura de la coalición del Gobierno Federal, si bien al menos el canciller *Gerhard Schröder* salió, gracias a una maniobra especial en el Parlamento, fortalecido de aquella disputa: El Gobierno conecto, el día 16 de noviembre de 2001, la votación del *Bundestag* sobre el envío o no de soldados alemanes a Afganistán a la solicitud de confianza (*Vertrauensfrage* según el art. 68 párrafo 1 de la Ley Fundamental) en el mismo órgano. De esta manera logró disciplinar sobre todo –y al lado de los desviacionistas dentro del SPD– al segundo partido de la coalición de gobierno, que es el partido de los «verdes» (*Bündnis90/Die Grünen*); dentro del cual no pocos diputados habían criticado la misión militar. Por su lado, los diputados de la coalición de oposición entre conservadores (*CDU/CSU*) y liberales (*F.D.P.*) se veían forzados a sostener la cuestión de confianza – por no perder la credibilidad en la opinión pública tras expresarse en gran mayoría y desde el principio a favor del envío de soldados a Afganistán.<sup>2</sup>

Los datos macropolíticos, sin embargo, seguían desarrollándose de manera más bien pesimista: Baste destacar la discusión en torno a la formación escolar en Alemania como reacción al reciente informe de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD)* dentro del *Programme for International Student Assessment (PISA)* según el cual los alumnos alemanes ocupan, en cuanto a su formación en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales, sólo un rango bastante inferior a la media internacional. El respectivo debate fue reemplazado finalmente por el empeoramiento de la situación económica del país, que debería llevar, a principios de este año y poco después de la llegada del Euro, a una carta monitoria («carta azul») por parte de la Comisión Europea por no cumplir la República Federal con los datos coyunturales (sobre todo, en lo que se refiere al endeudamiento público) prescritos en el marco de la Unión Monetaria –una medida que fue prevenida sólo gracias a la intervención del Gobierno Federal (públicamente criticada en vista del anterior papel *leader* de los alemanes en lo referido a una política europea de estabilidad) en los respectivos órganos comunitarios.

Queda –como consuelo ante este panorama pesimista– al menos el mundo del deporte: El equipo nacional de fútbol se clasificó para el Mundial 2002 –si

2. El debate parlamentario en torno el 11 de septiembre atribuyó también un rango inferior a las anteriores polémicas acerca una debida dimisión o no del Ministro de Defensa, *Rudolf Scharping*, por haber abusado del servicio de vuelos oficiales de las Fuerzas Aéreas (*Luftwaffe*) para viajar (entre otras excursiones) a un encuentro amoroso en la isla de *Mallorca* donde posaba, bañándose con su nueva pareja (de sangre azul), delante los *paparazzis* de la prensa amarilla.

bien sólo en la ronda de relegación y tras un empate para nada glorioso contra la selección ucraina en la primera vuelta. En los Juegos Olímpicos de *Salt Lake City*, los alemanes sacaron el mayor número de medallas: en total 35, entre ellas 12 de oro – y, en un principio, dos más si contamos también las medallas de oro ganadas por España gracias a *Johann 'Juanito' Mühlegg*, residente y hotelero del pueblo de *Grainau* en Baviera.

### La situación del legislativo (tras las elecciones en los *Länder*)

Por su parte, la evolución de los asuntos políticos no quedó sin repercusiones en el ordenamiento *federalista*. Esto vale en primer lugar para los resultados de las elecciones a los parlamentos regionales en tres *Länder* y de los consiguientes desplazamientos del poder político dentro de la Cámara Alta que es el *Bundesrat*, así como para las relaciones financieras entre la Federación (*Bund*), los Estados Federados (*Länder*) y las corporaciones locales (*infra* III.). Vamos a terminar este informe con la ilustración de alguna jurisprudencia de índole *federalista* (IV).

#### *Elecciones regionales*

La serie de las elecciones a los parlamentos en los Estados Federados empezó, el día 25 de marzo del 2001, con los sufragios en *Renania-Palatinado* y en *Baden-Württemberg*. En ambos casos los votantes se expresaron en su gran mayoría –si bien con una muy escasa participación del electorado (sólo un 62,6 por ciento en *Baden-Württemberg*) especialmente entre los jóvenes– en favor de sus respectivas coaliciones de Gobierno: El poderoso partido conservador del Presidente del gobierno de *Baden-Württemberg*, *Erwin Teufel* (CDU), logró un aumento del 3,5 por ciento, si bien sigue necesitando el apoyo de los Liberales, que perdieron un 1,5 por ciento. Por otro lado, ganancias también para los social-demócratas, cuyo primer candidato, la joven y carismática *Ute Vogts* alcanzó el mejor resultado (un ocho por ciento más que en las elecciones anteriores) de su partido en *Baden-Württemberg*, el *Land* con una considerable infraestructura de alta tecnología y conocido por el espíritu laborioso de sus habitantes. Ambos partidos, CDU y SPD, gozaron de las pérdidas de los pequeños grupos, entre ellos el «derechista» partido de los *Republikaner* que no superó el 5 por ciento para entrar en el Parlamento de *Stuttgart*, así como los «verdes» (*Bündnis 90 – Die Grünen*) que sólo alcanzaron –si bien en el *Land* de su origen– un 7,7 por ciento de los votos y se quedaron en sólo un cuarto lugar.

En *Renania-Palatinado*, en cambio, los social-demócratas tuvieron un éxito sin precedentes: El partido del presidente *Kurt Beck* llegó a poco menos del 45 por ciento de los votos (un cinco por ciento más que en el 1998), equivalente a 49 de los 101 escaños en el parlamento regional en *Mainz*, con lo cual sigue gobernando con el apoyo de los Liberales del F.D.P. (7,5 por ciento y tercer poder), mientras que la Unión cristiano-demócrata tenía que asumir su peor resultado en este *Land* desde el año 1947. Los «verdes» superaron con sólo pocos votos la barrera del 5 por ciento.

Cambios de gobierno, sin embargo, se produjeron en Hamburgo y Berlín: En el primer caso fue causado por el éxito «desde las cenizas» del nuevo partido *Rechtsstaatliche Offensive* (Ofensiva del Estado de Derecho) del juez de primer instancia, *Schill*, que, al presentarse por primera vez, alcanzó un 19,3 por ciento de los votos –debido sobre todo a sus reclamaciones más bien «populistas» hacia una política de mano dura frente a los problemas de seguridad interior en aquella ciudad (p. ej.: escándalos en torno de las condiciones aparentemente «liberales» en el sector de la penitenciaría, un tremendo tráfico de drogas etc.). Se reemplazó la anterior coalición «rojo-verde» por un nuevo Gobierno junto con los cristiano-demócratas, que perdieron un 4,5 por ciento (ahora: 26, 2) y con los liberales, que por primera vez en los últimos ocho años entraron de nuevo, si bien con sólo un 5,1 por ciento, en el «Consejo de los ciudadanos» (*Bürgerschaft*) de la ciudad «libre» de Hamburgo.

Por el contrario, el cambio en la capital alemana se produjo antes de terminar la legislatura y como consecuencia de la ya mencionada «crisis bancaria»: La desvelación del desastroso *missmanagement* dentro de la *Berliner Bankgesellschaft* fue flanqueado por un escándalo por concesiones de créditos por aquel banco y su posible vinculación con donaciones al partido de los cristiano-demócratas. Al final, el Gobierno del Estado-ciudad de Berlín se vio obligado a aumentar, para compensar las pérdidas de su banco regional, el ya alarmante endeudamiento público (35 mil millones Euros) por otros tres mil millones Euros. Todo esto llevó, en el mes de mayo de 2001, a la dimisión del principal responsable, el Ministro de hacienda de aquel *Land*, *Klaus-Rüdiger Landowsky*, y poco después y tras una moción de censura en contra del entonces presidente de Gobierno, *Eberhard Diepgen* (CDU), al fracaso de la («gran») coalición entre CDU y SPD. Transitoriamente la ciudad fue gobernada por una coalición en minoría entre la SPD y el Partido del Socialismo Democrático, el «PDS», como sucesor de la antigua *Sozialistische Einheitspartei Deutschland* (SED) en la ex-RDA –una cooperación «rojo-rojo» que fue legitimada por el electorado en el curso del anticipado sufragio al parlamento el día 21 de septiembre de 2001, llevando a fuertes pérdidas de la CDU (más de un 17 por ciento). Según los resultados de aquellas elecciones también hubiera sido posible una coalición de «semáforo» (*Ampelkoalition*) entre SPD (29,7 por ciento), «verdes» (9,1) y los «liberales» del (amarillo) F.D.P. (9,9). El *interim* jefe del Gobierno, *Klaus Wowereit* (SPD), decidió, sin embargo y tras el fracaso de las respectivas negociaciones con los social-demócratas, seguir gobernando con el apoyo del PDS que logró un 22,6 por ciento, lo que originó fuertes polémicas políticas en vista del pasado de este último partido: Un asunto bastante delicado, si se tienen en cuenta las todavía fuertes antipatías frente a la «ex-SED» en el oeste de Berlín (muchos Berlinenses cuentan todavía con traumáticas experiencias personales en el régimen de represión durante la división de su ciudad) y, por otro lado, el hecho de que el mismo partido siga contando con un considerable apoyo (más de 40 por ciento de los votos) en la parte oriental. De todas maneras, la nueva coalición empezó su labor gubernamental a principios de este año –una tarea que no deja, en vista del frustrante montón de deudas, casi ningún margen para desarrollar nuevas ideas políticas y que ya se ha comentado oficial y literalmente como «anormal» o incluso «perversa» (palabra del nuevo Ministro berlinense de hacienda, el anterior presidente del PDS, *Gregor Gysi*).

### *Bloqueo y desbloqueo en el Bundesrat*

A pesar del cambio político en el *Land* de Berlín, la coalición del Gobierno federal no logró restablecer la anterior mayoría de los votos de «sus» *Länder* en la *Cámara Alta*, el *Bundesrat*, ya perdido como consecuencia de las cinco elecciones regionales en el año 1999. Permaneció entonces el estado de «*cohabitation*» o «empate» entre la mayoría gubernamental en el Parlamento y las posibles mayorías «desviacionistas» en la cámara de representación de los *Länder*: Allí, el SPD y los verdes disponían hasta hace poco de sólo 20 de los 69 votos. Para lograr la necesaria mayoría de 35 votos, fue imprescindible el apoyo por los *Länder* del llamado «bloque neutro», gobernados por coaliciones «grandes» entre SPD y CDU (*Brandenburgo*, *Bremen*), una coalición entre SPD y los liberales (*Renania-Palatinado*) o bien por coaliciones «rojo-rojo» entre SPD y el Partido del Socialismo Democrático (PDS) como en *Mecklenburgo-Antepomerania* y en *Berlín*.

Los problemas existentes para llevar a cabo necesarios e importantes proyectos legislativos saltaron a la vista especialmente y de manera ejemplar en el contexto con la reforma de la política de inmigración: Un reemplazamiento de la actual y en gran parte incluso confusa Ley sobre los extranjeros (*Ausländergesetz*)<sup>3</sup> del 9 de julio de 1990 se había reclamado reiteradamente y bajo la impresión de las cambiantes corrientes de migración como consecuencia, entre otros, de la caída del «telón de hierro» y de la «globalización», pero también (y a pesar de las actuales cuotas del paro) con motivo de la falta de la mano de obra cualificada en algunos sectores de la industria alemana; con el fin de atraer expertos en el campo de la tecnología de información se aplica ya desde julio 2000 y como solución transitoria un mecanismo parecido a la *Green Card* en EE.UU.<sup>4</sup> A principios de 2001 parecía todavía que los cristiano-demócratas abandonaban su anterior lema político «Alemania no es un país de inmigración» y sostenían, con el fin de modernizar el actual derecho de los extranjeros y de mejorar la integración de los extranjeros que viven en Alemania –un cambio hacia una política «regulada» o «dirigida» de inmigración (a través p. ej. la fijación de cuotas para la admisión de solicitantes «cualificados»). En el curso de un largo debate político, sin embargo, y tras el intento de mediación por varias «Comisiones Independientes», así como, ciertamente también ante la ya comenzada campaña para las próximas elecciones a nivel federal (22 de septiembre del 2002) se desviaron en una medida cada vez mayor las posiciones (entre la oposición y la coalición de Gobierno así como dentro de esta última) – sobre todo en lo referido a preguntas singulares, como por ejemplo la edad máxima de los familiares del inmigrante que quieren seguir más tarde.

3. Literalmente: Ley sobre la inmigración y la estancia de extranjeros en el territorio federal.

4. Se otorgan permisos temporales (hasta 5 años) de inmigración en base de un reglamento del Ministro del Interior («*Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie [IT-AV]*») del 25 de julio de 2000.

Así, la propuesta de «Ley de inmigración» (*Zuwanderungsgesetz*), elaborada por la coalición del Gobierno, dependió, tras su aprobación con escasa mayoría en el Parlamento, finalmente de la afirmativa del *Bundesrat* donde se produjo, el día 22 de marzo de 2002 y según voces de la prensa, una verdadera «crisis constitucional»: Para obtener la mayoría necesaria, el proyecto de ley dependió especialmente del voto afirmativo del *Land* de Brandenburgo, actualmente gobernado por una coalición entre social-demócratas (SPD) y cristiano-demócratas (CDU), que llevó a esta última al borde del fracaso. Obviamente motivado por el fin de no perder la credibilidad ante los electores se aplicó el siguiente guión para la votación en el *Bundesrat* (de hecho, los comentaristas hablaron después de un «teatro político»): Preguntado la delegación de *Brandenburgo* por su voto, el Ministro de los asuntos laborales y sociales, *Alwin Ziel* (SPD), contestó «sí», mientras que el Ministro de asuntos interiores del mismo *Land*, *Jörg Schönbohm* (CDU), se expresó *en contra* de la Ley de inmigración. Entonces, el actual Presidente del *Bundesrat*, *Klaus Wowereit* (SPD), preguntó al Presidente del Gobierno de Brandenburgo, *Manfred Stolpe* (SPD), como votara su *Land*. Este se expresó igualmente de manera afirmativa lo que finalmente fue interpretado por el Presidente *Wowereit* como voto afirmativo en favor del proyecto de Ley. Para entender el alcance jurídico-constitucional de este asunto hay que saber, que según la propia Ley Fundamental, los *Länder* y sus delegaciones «pluripersonales» en la Cámara Alta sólo pueden votar de manera *unánime* (cf. art. 51 párr. 3, segunda frase LF); en el caso contrario el voto se considera (según una opinión claramente mayoritaria) *nulo*. Ahora bien, se discute con todo énfasis la «inconstitucionalidad» o no de la votación en cuestión. La solución a esta polémica depende de si se admite o no un *poder directivo* del Presidente del Gobierno de un *Land* dentro de su grupo en el *Bundesrat*.<sup>5</sup> De todas maneras, una alternativa más «limpia» hubiera sido un nuevo procedimiento de mediación en la Comisión Mixta (*Vermittlungsausschuss*), compuesta de manera igual por miembros del Parlamento y del *Bundesrat*. La definitiva entrada en vigor de la Ley de inmigración depende ahora de si obtiene la «luz verde» por parte del Presidente Federal, *Johannes Rau*, que tiene que examinar si el trámite de aprobación observó los requisitos formales y procedurales de la Constitución –y todo esto, claro está, bajo reserva de un ulterior procedimiento delante del Tribunal Constitucional Federal.

Habrá que añadir, que una crisis semejante dentro del *Bundesrat* no se va repetir en un futuro próximo, dado que las primeras elecciones regionales del año 2002 llevaron a la pérdida de otro bastión social-demócrata que fue hasta entonces el *Land* Sajonia-Anhalt, con lo cual se restableció una clara mayoría «conservadora» en la *Cámara Alta*. Según el sufragio realizado el día 23 de abril, el hasta ahora gobernando SPD perdió de manera dramática: Sólo llegó a un 20 por ciento de los votos, quedándose incluso por detrás del PDS que con un 21 por ciento constituye ahora la segunda fuerza política dentro del *Land*. Sin embargo, el

5. Véanse al respecto p.ej. el artículo de *Wolf-Rüdiger Schenke*, *Die verfassungswidrige Bundesratsabstimmung*, en: *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 2002, págs. 1318 y ss., que vota con todo énfasis para la inconstitucionalidad del proceso de votación en cuestión.

*Land* se verá gobernado probablemente por una coalición «negro-amarilla» –gracias a las fuertes ganancias del CDU (37 por ciento) y del F.D.P. (14 por ciento –espectacular, si se considera, que los liberales no «pintan» demasiado en la Alemania oriental). Los «verdes» no lograron, por reiterada vez, entrar en el Parlamento de Magdeburgo. Con aquellos resultados se terminó también el llamado –y frecuentemente criticado– «modelo de Mageburgo» que rigió durante los últimos ocho años: Consistía en un «acuerdo de tácito» o «de tolerancia» (para evitar una verdadera coalición) entre el Partido del Socialismo Democrático (PDS) y el gobierno de minoría del entonces Presidente *Reinhard Höppner* (SPD) y fue más bien un obstáculo que un estimulante cuando se trataba de resolver los severos problemas estructurales (máxima cuota de paro en Alemania; mínima en inversiones particulares) de aquel Estado.

### La situación financiera

#### *Un nuevo marco legal para el reparto de las finanzas entre Bund y Länder*

En lo referente a las relaciones financieras entre la Federación, los Estados Federados y las corporaciones locales el año pasado se siguió caracterizando por los debates sobre la debida reforma de los respectivos sistemas de compensación financiera (vertical y horizontal) entre los diversos entes territoriales. En contra de lo sucedido en los años anteriores contamos ya –y a pesar de todos los inconvenientes surgidos de las antes mencionadas relaciones políticas– con un nuevo paso decisivo e importante hacia la necesaria consolidación de las relaciones «federativas-financieras»: Se trata de la nueva «Ley sobre los baremos genéricos para la concretización de la Constitución acerca del reparto de la recaudación del impuesto sobre la venta, la compensación financiera entre los *Länder* y acerca de las asignaciones financieras-complementarias de la Federación» del día 9 de septiembre de 2001.<sup>6</sup> Esa «Ley de baremos» (*Maßstäbengesetz*) que recuerda mucho al mecanismo español de la «ley de base» (hasta ahora no conocido en el Derecho público alemán) había sido reclamada por el Tribunal Constitucional Federal en su famosa sentencia del 11 de noviembre de 1999,<sup>7</sup> que admitió la constitucionalidad del antiguo régimen legal de la compensación financiera (*Finanzausgleichsgesetz*) sólo transitoriamente y hasta la aprobación de una nueva ordenación de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* por el legislador federal dentro de un plazo determinado (1 de enero de 2003). Un tercer pilar de la reforma constituye, junto a lo prescrito en los artículos 104a y ss. de la Constitución (capítulo sobre «Hacienda») y en la «Ley de baremos» la reciente «Ley sobre la continuación del pacto solidario [*Solidarpakt*], la reorganización de la

6. *Gesetz über verfassungskonkretisierende Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzteneraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen*, Bundesgesetzblatt (BGBl. = Boletín Oficial de la Federación) 2001 I, pág. 2302.

7. BVerfGE 101, págs. 158 y ss.; también publicada en: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2000, págs. 1097 y ss.

compensación financiera del Estado Federal y sobre el desarrollo del Fondo 'Unidad Alemana'» (*Solidarpaktfortführungsgesetz*) del 20 de diciembre de 2001.<sup>8</sup> Mientras que la Ley de baremos sirve en primer lugar para la concretización y suplementación de la propia normativa jurídico-constitucional (artículos 104a y ss. de la Ley Fundamental), realizando además los imperativos establecidos por el Tribunal Constitucional y con una validez hasta finales del año 2019, la «Ley sobre la continuación del pacto solidario» (una Ley que comprende varios actos legislativos –*Artikelgesetz*) esboza, especialmente en su artículo 5,<sup>9</sup> un esquema detallado para el reparto de los ingresos tributarios entre la Federación y los Estados Federados así como entre estos últimos, para la compensación financiera (horizontal) entre los *Länder* y para las asignaciones complementarias de la Federación (*Bundesergänzungszuweisungen*). Estas regulaciones entrarán en vigor el día 1 de enero de 2005 y serán válidas igualmente hasta el 31 de diciembre del 2019. Hasta el año 2005 se sigue aplicando la actual Ley sobre la compensación financiera (*Finanzausgleichsgesetz*) del 23 de junio de 1993,<sup>10</sup> con las modificaciones introducidas según lo prescrito por el Tribunal Constitucional y conforme a lo establecido en la «Ley de baremos» (*Maßstäbengesetz*).<sup>11</sup>

El nuevo sistema ha realizado buena parte de las propuestas desarrolladas en un «Modelo de reforma», en que se habían 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 cuyos rasgos fundamentales ya han sido destacados por el catedrático *Hans-Peter Schneider* en el *Informe Comunidades Autónomas 2000*.<sup>12</sup> Me puedo limitar entonces a la descripción de los más llamativos elementos de la reforma:

8. *Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds «Deutsche Einheit» (Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG)*, BGBl. I págs. 3955 y ss.

9. Este artículo contiene la nueva «Ley sobre la compensación financiera entre la Federación y los Estados Federados» (*Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – Finanzausgleichsgesetz – FAG*).

10. BGBl. I págs. 944, 977 y ss.

11. Véanse las respectivas regulaciones en el artículo primero de la citada Ley sobre la continuación del pacto solidario (*Solidarpaktfortführungsgesetz*); este artículo ya se encuentra en vigor desde el 13 de septiembre de 2001. Para una primera valoración (crítica) del nuevo sistema normativo: *Irene Kesper*, *Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, en: *Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl.) 2002*, págs. 1 y ss. Véanse también el Informe mensual (*Monatsbericht*) del Ministerio Federal de Hacienda del mes de febrero de 2002 (“*Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2005*”), <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage10780/Neuer-Finanzausgleich.pdf>

12. *Hans-Peter Schneider*, Alemania – La evolución del ordenamiento federal en el año 2000, en: *Informe Comunidades Autónomas 2000, 2001*, págs. 721 (730 y ss.); véanse además las decisivas resoluciones del Parlamento Federal (*Bundestag*) del 5 de julio de 2001 (*Bundestagsdrucksache 14/6577*) y del *Bundesrat* del 13 de julio de 2001 (*Bundesratsdrucksache 485/01*).

### *El esquema en general*

En un principio, las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* así como entre estos últimos siguen funcionando según el esquema de siempre –dado que no se ha llevado a cabo ninguna modificación del contexto jurídico-constitucional y especialmente de los artículos 106 y 107 de la Ley Fundamental que siguen prescribiendo cuatro etapas decisivas de la compensación financiera, cuyos detalles pueden (y deben) ser regulados mediante ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*: Se trata, en primer lugar, de la distribución de los ingresos tributarios entre la Federación y los Estados Federados (cf. Art. 106 LF). En base a esta «compensación financiera *vertical*» se llega –segundo paso– a un mecanismo del reparto de la recaudación de determinados impuestos (propios impuestos de los *Länder* y participación de estos en los ingresos del impuesto sobre la renta y de sociedades así como del impuesto sobre la venta, cf. Art. 107 párr. 1 LF). Esta «compensación financiera *horizontal*» se ve complementada –tercer escalón– por un sistema de compensación entre los *Länder* con gran potencia financiera –Estados donantes (*Geberländer*)– y los *Länder* con capacidades reducidas –Estados perceptores (*Nehmerländer*)– conforme a lo establecido en el artículo 107 párr. 2 LF. El esquema termina finalmente con la regulación de la cuarta etapa en forma de las asignaciones financieras complementarias de la Federación a los *Länder* de capacidad reducida según el artículo 107 párr. 2, tercera frase LF.

La «Ley de baremos» prevé ahora regulaciones complementarias para cada uno de los cuatro escalones –que obedecen a unos criterios generales o bien objetivos principales de la reforma: Antes bien, el legislador federal ha sido obligado, según la sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 1999, a identificar, valorar y compensar con mayor énfasis, claridad y fiabilidad («transparencia») los intereses divergentes del Estado y de los Estados Federados para asegurar la planificación presupuestaria a largo plazo a nivel de la Federación y de los *Länder*. La concretización de los términos jurídicos indeterminados de la Ley Fundamental por la Ley de baremos debe servir como hilo conductor común para la Federación y los Estados federados, cuando se trata de la interpretación unánime de aquellos términos y del desarrollo de un armónico sistema de indicativos y baremos de valoración (art. 1 párr. 2 de la Ley). Se debe realizar, según el Tribunal Constitucional, un más fiable marco para el ulterior desarrollo de los mecanismos concretos para la compensación financiera – todo en el sentido de «una auto-vinculación» del legislador federal. Se pretende especialmente retirar el reparto de las finanzas del «libre juego de las fuerzas políticas», que frecuentemente ha llevado en el pasado a la asignación de prestaciones compensatorias o bien de asignaciones suplementarias por motivos de intereses puramente políticos. La aprobación *consecutiva* de la Ley de baremos y de las ulteriores legislaciones sobre el modelo concreto de la compensación financiera (*Finanzausgleichsgesetz*) debe ayudar a evitar semejantes consecuencias perturbadoras. No obstante, habrá que considerar que la Ley de baremos constituye sólo una normativa con mero rango de ley (ordinaria), que no forma parte de ningún tipo de «bloque de constitucionalidad» (figura desconocida en Alemania); por esto puede ser modificada, cuando lo permiten las mayorías políticas, en cada momento por el legislador. Una verdadera «constitucionalización» de los baremos ex-

puestos por el legislador sólo podría suponerse en la medida, en que el Tribunal Constitucional Federal haya identificado uno o varios baremos como derivaciones *directas* de lo establecido en el texto de la Constitución. Esto se puede suponer al menos en el caso de aquellas regulaciones de la Ley de baremos que recapitulan casi literalmente los criterios establecidos por el Alto Tribunal en su citada sentencia del 11 de noviembre de 1999.

El desarrollo de los principios federalistas prescritos en la Constitución debe servir para el adecuado cumplimiento de todas las tareas públicas de la Federación y de los *Länder* así como de las corporaciones locales que constituyen una parte integrativa de la organización administrativa de cada Estado Federal. En este contexto rige el «principio de la conexión» entre la competencia administrativa y la responsabilidad presupuestaria (*Konnexitätsprinzip*), de manera que la Federación y los *Länder* asumen por separado los gastos que resultan del cumplimiento de sus tareas, siempre que la Ley Fundamental no disponga otra cosa (cf. Art. 104 a párr. 1 LF). Si se toma en cuenta que los Estados Federados alemanes llevan a cabo la mayor parte de la labor ejecutiva («federalismo ejecutivo»), salta a la vista la enorme necesidad financiera de los *Länder* cuya satisfacción debe desarrollarse dentro del campo de tensión entre el criterio de la «comunidad solidaria en el Estado federal» (*bundesstaatliche Solidar-gemeinschaft*) y el postulado de la soberanía estatal, en el sentido de la autonomía política y de la «auto-responsabilidad» financiera de cada ente territorial. El primer aspecto requiere –todo en el sentido de un federalismo «cooperativo»– el apoyo «solidario» de los *Länder* con capacidades financieras reducidas por parte de la Federación y de los demás Estados federados –con gran relevancia práctica durante los últimos años en el caso sobre todo de los cinco «nuevos» *Länder* del Este (receptores de hasta un 71 por ciento de todas las prestaciones en el marco de la compensación financiera), pero también en algunos Estados «occidentales» (como Baja-Sajonia, Sarre y los Estados-ciudades, especialmente Bremen y Berlín). Por el contrario, el principio de la «auto-responsabilidad» financiera alude a la necesidad de la propia iniciativa político-económica y financiera de cada *Land*, todo en el sentido de un determinado grado de federalismo «competitivo». En los años pasados, este último motivo ganó terreno en la medida que, según cada vez más voces críticas, el actual régimen de la compensación financiera impediría más que impulsara la iniciativa propia de los *Länder*, con lo cual los Estados «potentes» tendrían que ingresar pagos demasiado altos en el fondo de la compensación financiera – un punto de vista que finalmente provocó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley sobre la compensación financiera de 1993, interpuesto, delante el Tribunal Constitucional Federal, por Baviera, Hessen y Baden-Württemberg y justificado con la queja por la obvia falta de cada tipo de incentivo o recompensación para la eficacia de la política económico-financieras de los *Länder* «ricos» (siguiendo al nuevo lema hacia una teoría «económica» del federalismo).

Al fin y al cabo, la reforma del marco legal para el reparto de las finanzas entre la Federación y los *Länder* no ha llevado a un cambio fundamental de los hasta ahora conocidos mecanismos y estructuras. Un tal paso hubiera requerido una enmienda constitucional, o sea: la modificación de la normativa jurídico-constitucional sobre «Hacienda» en los artículos 104 a y ss. en la Ley Fundamental, que no podía realizarse dentro del plazo relativamente corto dejado por

el Tribunal Constitucional para la reforma y el complemento del marco legal en vigor. No obstante, la reforma llevó consigo unas nuevas aclaraciones y cambios de principio, especialmente –y en síntesis– en lo que se refiere a:

— la creación de *mecanismos incentivos* en favor de la propia iniciativa político-económica de cada *Land*; deben ayudar a evitar la a menudo criticada postura, de que un Estado Federal con poca capacidad financiera confía simplemente en recibir prestaciones adicionales y anuales en el curso de la compensación financiera en lugar de preocuparse por si mismo de la mejora de los datos económicos;

— estrechamente vinculado con el primer aspecto, la creación de un sistema de *primas* para aquellos *Länder* (donantes), cuya política económica y presupuestaria alcanza éxitos superiores al pro medio de todos los Estados Federados (para evitar la impresión de que no valen la pena los esfuerzos político-económicos, si al final deben servir para nutrir la compensación financiera en favor de los Estados «receptores»).

— al lado de aquellos nuevos elementos *competitivos*, se mantiene el objetivo del federalismo *cooperativo*, y esto especialmente en favor de la Alemania oriental, de manera que el sistema «solidario» para financiar las ulteriores –y todavía necesarias– obras infraestructurales en los «nuevos» *Länder* se ve afirmado y prolongado al menos hasta el año 2020.

### *Medidas particulares*

Entre las medidas concretas que se desarrollaron con el nuevo paquete legislativo (Ley de baremos y Ley sobre la continuación del Pacto Solidario) se pueden destacar los siguientes mecanismos reformadores:

#### *El reparto vertical del impuesto sobre la venta*

En lo que se refiere al primer de los antes mencionados escalones de las relaciones financieras entre Federación y Estados Federados, que es el reparto vertical los impuestos entre *Bund* y *Länder*, el propio texto constitucional (art. 106 párr. 3, 3ª y 4ª frase, y párr. 4 LF) prescribe la concretización por el legislador especialmente en lo referido al reparto del impuesto sobre la *venta* (*Umsatzsteuer*), que –al contrario de lo que sucede con los demás impuestos federales–, constituye un factor especial y flexible para la compensación («vertical»), según el principio de la solidaridad, de las distintas capacidades financieras en los *Länder*.

En su artículo 4, la Ley de baremos sale del llamado «principio de las cuotas de cobertura» (*Deckungsquotenprinzip*), que prevé –según el ya mencionado criterio de «conexión» entre competencia administrativa y la responsabilidad financiera– una comparación y sucesiva ponderación del grado de cobertura entre los ingresos corrientes y los «gastos necesarios» de cada *Land*. Una mayor dificultad de concretización se da desde siempre no tanto acerca de los «ingresos corrientes», sino especialmente en lo que se refiere a la «necesidad» de los gastos:

Resulta obvio que este criterio se puede interpretar y aplicar con los más diferentes contenidos, igual que sucede cuando se intenta identificar los gastos «necesarios» recurriendo al criterio del interés «público» o «general» de unas concretas actividades administrativas en cuestión. Visto este problema, el Legislador se ha articulado más bien en favor del desarrollo sucesivo de una «línea general y común» de la política de los gastos – *gemeinsame Ausgabenlinie* (art. 4 párr. 3 de la Ley de baremos)–; se habla también de un «sendero general de los gastos» –*Ausgabenpfad*<sup>13</sup>– todo en el sentido de una reforzada *coordinación* entre los Estados Federados así como entre ellos y la Federación según la planificación financiera y presupuestaria a medio y a largo plazo de cada ente. Las pautas concretas para determinar la «necesidad» de los gastos o bien el «interés general» en llevar a cabo determinadas tareas administrativas, deben declinarse en base de la respectiva y en gran medida idéntica legislación sobre el establecimiento de los presupuestos públicos. Así, se pretende evitar especialmente el fenómeno de que una más bien *generosa* política de los gastos (de los *Länder* o de la Federación) se pretende refinar a través del ulterior reparto del impuesto sobre la venta.

Al fin y al cabo el reparto flexible de la recaudación del impuesto sobre la venta se entiende como parte de un sistema *integrativo* de la política de hacienda («*finanzwirtschaftlicher Verbund*») entre la Federación y los *Länder*. La entonces necesaria *coordinación* de las políticas de los gastos se debe llevar a cabo en la práctica mediante la creación una nueva Comisión (mixta) de trabajo entre el *Bund* y los Estados federados. El desarrollo de una «línea común» de los gastos debe observar finalmente, por encima de lo dicho en la parte financiera-presupuestaria de la Ley Fundamental, los criterios y requisitos del Tratado de Maastricht y del Pacto Europeo sobre la Estabilidad y el Crecimiento económico que sirven para limitar los déficits públicos en los Estados de la Unión Europea (art. 4 párr. 3 de la Ley de baremos).

### *El reparto horizontal del impuesto sobre la venta*

En lo referido al segundo escalón –el reparto *horizontal* de los impuestos entre los *Länder*– la Ley Fundamental alude de nuevo y especialmente al reparto del impuesto sobre la venta, que se debe repartir en proporción al número de habitantes de cada *Land*, previendo «participaciones complementarias» para aquellos Estados «cuyos ingresos provenientes de los impuestos de los *Länder* y del impuesto sobre la renta y de sociedades sean por habitante inferiores al promedio de todos los *Länder*» (art. 107 párr. 1, 4ª frase LF). En este contexto, la Ley de baremos se limita a una mera repetición del texto constitucional, si bien bajo la reserva que la asignación de las «participaciones complementarias» deberá servir para la reducción de «diferencias especialmente grandes» entre los ingresos de los distintos *Länder* (art. 5).

Por su parte, la Ley sobre la continuación del Pacto Solidario concretiza este esquema introduciendo determinados elementos *incentivos* en dirección a una

13. Véanse también la justificación del proyecto de Ley de baremos por el Gobierno federal, en: *Bundestagsdrucksache* 14/5951 del 7 de mayo de 2001, págs. 12 y s.

mayor auto-responsabilidad de los Estados Federados «perceptores»: Hasta ahora, las «participaciones complementarias» regularmente cubrieron hasta un 100 por ciento de las necesidades complementarias de los *Länder* con capacidad presupuestaria reducida. A partir del año 2005 se aplicará un mecanismo más flexible, que prevé, dependiendo de la capacidad tributaria del *Land* receptor en comparación con el promedio de los demás Estados, el aumento sucesivo («lineal») de la compensación financiera desde –en un principio– sólo el 60 por ciento hasta una cuota máxima de un 95 por ciento. La entonces restante laguna de financiación (al menos un 5 por ciento) se tendrá que cubrir a través de propias medidas presupuestarias del respectivo Estado Federal.

### *La compensación financiera («interregional») en un sentido estricto*

Elementos incentivos parecidos se pueden observar también en lo que se refiere a la tercera etapa del reparto de finanzas en el Estado federal alemán – la propia compensación financiera entre los Estados federados tras el reparto de los ingresos provenientes de los impuestos federales (compensación financiera en el sentido estricto): Conforme al artículo 107 párr. 2 de la Ley Fundamental se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los *Länder*. La ley debe determinar las condiciones para los derechos de compensación de las *Länder* con derecho a ella y para los deberes de compensación de los *Länder* obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación.

La Ley de baremos alude en este contexto y en estrecha orientación a lo dicho por el Tribunal Constitucional Federal a cada uno de los tres aspectos más conflictivos, que son:

- el método para medir la capacidad financiera de cada *Land*,
- la comparabilidad de las capacidades financieras de los *Länder* bajo consideración de la necesidad financiera de sus respectivas corporaciones locales, así como
- los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación.

Postula además y de manera general, que la compensación financiera según el artículo 107 párr. 2 de la Ley Fundamental sólo debe llevar a una «aproximación adecuada» («*hinreichende Annäherung*») de las capacidades financieras de los *Länder*, con lo cual no se garantiza –también aquí un incentivo para una mayor auto-responsabilidad de los *Länder*– ningún tipo de «equiparación» o nivelación de las desigualdades presupuestarias. Por lo demás se ha intentado simplificar considerablemente el hasta ahora más que complicado sistema de la compensación financiera «interregional» así como su desarrollo conforme a criterios verdaderamente objetivos e uniformes en todos los *Länder*. Entre los nuevos mecanismos de la identificación y valoración de la capacidad financiera de cada *Land* así como de la fijación de las correspondientes prestaciones de compensación podemos destacar:

— Un concepto *ampliado* en lo referido a la propia capacidad financiera de cada *Land*: En un principio se deben considerar «*todos* los ingresos de los *Länder* y de sus municipios y agrupaciones de municipios», con lo cual entran en la determinación de la capacidad financiera también los ingresos patrimoniales y aquellos provenientes de las actividades empresariales del *Land* y de las corporaciones locales. Se contempla además y con el fin de una valoración más dinámica el desarrollo de la recaudación de impuestos durante determinados *intervalos temporales*. Otro *novum* consiste en una mayor consideración de los ingresos de las corporaciones locales (por un 64 en lugar del actualmente sólo 50 por ciento), favoreciendo así nuevamente los Estados «orientales», donde la capacidad financiera a nivel local sigue siendo relativamente débil.

— Conforme al objetivo de una mayor auto-responsabilidad de los *Länder* y de una mayor competitividad del sistema, se ha bajado la obligación máxima de los Estados donantes del actual 80 por ciento a entonces sólo 75 por ciento de la debida compensación; esta cuota máxima se aplicará por lo demás sólo cuando el Estado donante supere un 120 por ciento (actualmente: 110 por ciento) del promedio de la capacidad financiera de cada *Land*. Se introdujo finalmente un límite absoluto que regula el promedio de la obligación de compensación de los *Länder* donantes: Así, el total de las prestaciones de compensación «interregional» no debe superar un 72,5 por ciento del promedio de los ingresos excedentes de los Estados donantes.

— Un elemento totalmente nuevo constituye la introducción de un «sistema de primas» (*Prämienmodell*) para aquellos Estados donantes, que cuentan —en comparación con el año anterior— con un considerable aumento («extraproporcional») de su recaudación tributaria por habitante. En estos casos existe la posibilidad de liberar (al menos parcialmente) los ingresos «extraproporcionales» de la obligación de compensación. Así, el respectivo *Land* puede reducir de manera significativa sus deberes de compensación, con lo cual se creó otro incentivo para una política financiera eficaz a nivel de cada Estado Federado.

— Resumiendo, la Ley de baremos concretiza el objetivo central de la compensación financiera en forma de una definición legal de la debida «aproximación adecuada» de las capacidades financieras (art. 9): En lo referido a la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación, aquella aproximación se contempla alcanzada,

«cuando se han considerado la propia estatalidad de los *Länder* y al mismo tiempo su integración en la comunidad solidaria del Estado Federal. Se excluirán tanto una debilitación significativa de la capacidad económica de los Estados donantes como una nivelación de la capacidad financiera de los *Länder*. La compensación financiera no deberá llevar ni a la abolición de las distancias de capacidad financiera entre determinados *Länder* ni a revolver el orden de sucesión de las capacidades financieras de los Estados.»

#### *Asignaciones complementarias en casos de necesidades especiales*

El último paso del más complejo sistema de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* consiste en la asignación de prestaciones adicionales por

parte de la Federación de sus propios recursos (*Bundesergänzungszuweisungen*, cf. art. 104 párr. 2, 4) para aquellos *Länder* que a pesar de la anterior compensación financiera entre los Estados Federados sigan padeciendo de una capacidad financiera adecuada para el cumplimiento de sus tareas. La Ley de baremos subraya en su artículo 10 el carácter complementario (y subsidiario) de aquel mecanismo y postula que sólo se admiten asignaciones complementarias en el caso de los *Länder* perceptores de prestaciones en el marco de la anterior compensación financiera. La capacidad financiera de un *Land* se contempla «inadecuada» cuando queda «significadamente» por debajo del promedio de la capacidad de todos los *Länder* (art. 11 párr. 1). En todo caso, el volumen total de las asignaciones complementarias no debe alcanzar un grado «considerable» en comparación con el volumen total de la anterior compensación financiera, si bien se admiten excepciones «por motivos especiales» y «de manera temporal» (art. 10 párr. 3).

Se distingue además entre las asignaciones complementarias «generales» (*allgemeine Bundesergänzungszuweisungen*) que en ningún caso puedan llevar a la nivelación de las capacidades de los *Länder* y las asignaciones que sirven para la cofinanciación de concretas cargas especiales de los *Länder* con capacidad reducida (*Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*). Estas últimas requieren una detallada justificación de la carga especial en cuestión y no pueden servir para la financiación de proyectos actuales o bien para la ayuda en situaciones de debilidad financiera, cuando se trata de inmediatas consecuencias de las decisiones políticas de un *Land*. Así, se pretende evitar especialmente el apoyo mediante asignaciones complementarias de la Federación por motivos puramente políticos (p. ej., para sostener la labor del propio partido político en un *Land*). Además, las asignaciones complementarias sólo se admiten para plazos limitados y de forma degresiva –bajo reserva de la reiterada examinación de su legitimación dentro de adecuados intervalos temporales. Es interesante también y finalmente la regulación acerca de posibles asignaciones complementarias para cargas especiales cuando deben servir para el saneamiento del presupuesto de un *Land* en situaciones de una «extrema emergencia presupuestaria» («*extreme Haushaltsnotlage*»): Sólo se admiten, si el respectivo *Land* haya realizado propios esfuerzos para evitar la situación de emergencia o para liberarse de la misma (art. 12 párr. 5).

Las asignaciones complementarias de la Federación para cargas especiales siguen sirviendo, como se puede entender fácilmente y como se subraya expresamente en el artículo 12 párrafo 5 de la Ley de baremos, en primer lugar para la equiparación de las condiciones infraestructurales y para la compensación de la relativamente baja recaudación tributaria en los seis *Länder* del Este (Berlín, Brandenburgo, Mecklenburg-Antepomerania, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia), tomando en cuenta que aquellas regiones siguen necesitando –a pesar del considerable desarrollo ya alcanzado en los años posteriores a la reunificación– el apoyo solidario por la Federación y los demás *Länder*. Con el nuevo paquete legislativo de la compensación financiera en el Estado federal se creó la seguridad jurídica para la continuación del «Pacto Solidario» durante una temporada hasta el año 2019, que comprende asignaciones complementarias de la Federación con un volumen total de 105,3 mil millones Euros. No obstante, se prevé una nueva obligación de los «nuevos» *Länder* para informar regularmente sobre

el uso de aquellas transferencias financieras y, además, un desarrollo degresivo de las asignaciones durante los próximos 15 años.

Por lo demás, las asignaciones complementarias en el caso de necesidades especiales generalmente sólo se admiten para aquellos Estados Federados, cuya capacidad financiera se encuentra –después de la compensación financiera– por debajo de un 99,5 por ciento (en lugar del actual 100 por ciento) de la capacidad de los demás *Länder*. También se ha bajado la intensidad de la compensación mediante asignaciones complementarias del actual 90 al 77,5 por ciento a partir del año 2005. En el caso de los *Länder* en el antiguo territorio de la República Federal, se admiten asignaciones complementarias «especiales» sobre todo para la compensación de los costes extraordinarias de su «dirección política», es decir: para apoyar el funcionamiento del aparato democrático-parlamentario en el caso de los *Länder* más pequeños.

### Conclusión

Sin duda, la reforma del marco legislativo de las relaciones financieras en el Estado federal alemán lleva consigo –al menos para los años hasta el 2020– un mayor grado de seguridad jurídica para la planificación presupuestaria de los *Länder* y de la Federación, introduciendo además importantes incentivos en favor de una mayor auto-responsabilidad financiera sobre todo al nivel de los Estados «perceptores». La naturaleza más bien abstracta o teórica especialmente de la Ley (¡ordinaria!) sobre los «baremos» de la compensación financiera, que en muchas regulaciones se limita a una mera recapitulación del texto constitucional y de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal, deja abiertos, sin embargo, no pocas preguntas que provocaron severos conflictos políticos en los últimos años. Así, el futuro del sistema financiero sigue dependiendo en gran medida de la concretización de los «baremos» por las respectivas y adicionales Leyes sobre la compensación financiera (*Finanzausgleichsgesetze*) – de manera que no se pueden excluir de una vez por todas nuevas procedimientos delante del Tribunal Constitucional Federal.

Finalmente, al menos un aspecto bastante importante ha quedado totalmente fuera de lo establecido de la reforma hasta aquí esbozada: Se trata de la igualmente necesaria reforma de la financiación de las *corporaciones locales*. En los últimos tiempos, los ingresos de los municipios y agrupaciones de municipios tomaran un rumbo más bien dramático – debido, entre otros factores, a la reciente reforma del sistema de impuestos federales, que cortó significativamente la más importante fuente de los ingresos locales que es la participación –según propios tipos estimativos (*Hebesätze*) de las corporaciones locales– en el impuesto sobre actividades industriales (*Gewerbesteuer*), y que bajaba de manera general (debido, por ejemplo, al aumento de las exenciones fiscales para las familias) el volumen total de la recaudación de impuestos. Si se tiene en cuenta, por otro lado, el continuo aumento de las tareas ejecutivas así como de las respectivas obligaciones financieras especialmente a nivel local (sobre todo en los campos de la ayuda social y de la asistencia a la juventud y las familias, cuando se trata, por ejemplo, de financiar la existente garantía legal hacia la provisión de guarderías),

resultan obvias la imprescindible adaptación y adecuación de las finanzas municipales. Ciertamente habrá que considerar, que la regulación de los ingresos locales cae en la competencia de cada *Land*, limitando así las posibilidades de influencia por parte de la Federación. No obstante, se ha iniciado un proceso de debate también a nivel federal, sobre cuyos resultados concretos espero poder informar el año que viene.<sup>14</sup>

### La situación jurisdiccional

En lo que se refiere a sucesos en la jurisprudencia alemanas dignos de mención desde la perspectiva del ordenamiento federal habrá que destacar en primer lugar el cumplimiento del 50. aniversario por el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) que dio motivo, entre otras manifestaciones, a un acto solemne el día 28 de septiembre de 2001. En los discursos oficiales se destacaron reiteradamente el peculiar papel del Alto Tribunal en el desarrollo del Estado federal alemán así como la influencia de su jurisdicción en la evolución de las estructuras federativas en muchos otros países.<sup>15</sup>

Por lo demás, podemos esbozar –de manera cronológica y con toda brevedad– algunas sentencias de la jurisdicción constitucional con inmediata relevancia para el ordenamiento federativo:

#### «Huellas genéticas»

Importancia en lo que se refiere a las actividades policiales como asunto propio de los *Länder* posee un auto del Tribunal Constitucional Federal (TC) acerca de unos recursos de amparo interpuestos en contra de decisiones de tribunales penales, que condenaron a los recurrentes a someterse –en el curso de concretos procedimientos de instrucción– a pruebas de células para la siguiente examinación de su material genético (DNA) y el posterior almacenamiento de los resultados en un banco de datos. En su auto del 18 de enero de 2001 (2 BvR 1741/99) el TC se expresó especialmente acerca de la competencia legislativa de la Federación por haber aprobado las respectivas normas legales de habilitación. Subrayó que la toma y examinación de huellas genéticas formaba parte exclusivamente de la labor policial «represiva», con lo cual no cae en la responsabilidad de los *Länder* para las actividades «preventivas» de la policía y que se daría la competencia legislativa «concurrente» de la Federación según los artículos 72 y 72 párr. 1 no. 1 de la Ley Fundamental).

14. Por el momento, baste la referencia al reciente informe del Ministerio Federal de Hacienda (*Bundesministerium der Finanzen*) sobre «La política federal y las finanzas locales» (*Bundespolitik und Kommunal финанzen*) del 21 de junio de 2001 ([www.bundesfinanzministerium.de/Anlage1471/Bundespolitik-und-Kommunalfinanzen.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage1471/Bundespolitik-und-Kommunalfinanzen.pdf)).

15. Lo mismo vale para las contribuciones al libro homenaje «50 Jahre Bundesverfassungsgericht», editado por los catedráticos *Peter Badura* y *Horst Dreier* con ocasión del aniversario.

Por lo demás, el tribunal se concentró en el examen de una posible y finalmente negada lesión del derecho fundamental de la persona (art. 2 párr. 1 LF) en conexión con el principio de la dignidad del hombre (art. 1 párr. 1 LF). Llegó a la conclusión de que el actual procedimiento de las huellas genéticas servía únicamente a la identificación de posibles autores de crímenes –comparable con el trámite de la dactiloscopia– y no podía ser abusado para alcanzar un «perfil de la personalidad» de la persona examinada, de manera que no eran posibles deducciones acerca de determinadas factores hereditarios, del carácter o de enfermedades existentes.

### *El «asunto Pofalla»*

Una decisión con relevancia a la vez para el Derecho parlamentario, el proceso jurídico-constitucional y, de manera general, para las relaciones políticas entre los *Länder* y la Federación emanó del asunto del diputado del Parlamento Federal, *Ronald Pofalla*, del partido de los cristiano-demócratas: A finales del mes de abril del año 2000, la fiscalía del *Land* Northerenania-Westfalia inició un proceso de instrucción contra este diputado, residente de aquel *Land*, por la sospecha de un delito de defraudación fiscal. Con este motivo se solicitó la autorización para un registro domiciliario, posteriormente otorgada por un juez de instancia. Por su parte, el propio *Bundestag* decidió, el día 11 de mayo de 2000, en vista de la inmunidad de los diputados (art. 46 LF), de consentir (con la mayoría de los diputados «verdes» y «social-demócratas») en las medidas previstas. Así, oficiales fiscales y de la policía rebuscaron al mismo día y con el consentimiento del Gobierno del *Land* (SPD) la vivienda y los locales comerciales del diputado, de su anterior esposa y de varias sucursales bancarias –y todo esto justamente tres días antes de las elecciones parlamentarias en el *Land* Nordrhein-Westfalen. Además, el diputado *Pofalla* formaba parte del «gobierno de la sombra» (en función del Ministro de Justicia) de los cristiano-demócratas en este *Land*. Poco más tarde, se descubrió la ilegalidad del registro domiciliario, de manera que la fiscalía ordenó la suspensión del procedimiento de instrucción. El gobierno de Northerenania-Westfalia se disculpó por el fallo y acordó la cesantía de los funcionarios responsables.

Ahora bien, la fracción de la CDU/CSU del *Bundestag* recurrió ante el Tribunal Constitucional Federal pidiendo la condenación del Gobierno Federal por no haber interpuesto, ante el mismo Tribunal, un recurso de conflicto de competencia (*Bund-Länder-Streit*) contra el Estado de Nordrhein-Westfalen. Según la opinión de los cristiano-demócratas, el Gobierno fue obligado a interponer tal recurso para mantener los derechos del Parlamento, porque el trámite en cuestión había lesionado los derechos del *Bundestag* acerca de la inmunidad de sus miembros. De la misma manera, el propio diputado *Pofalla* interpusó un recurso de amparo delante el Tribunal Constitucional, alegando una violación de sus derechos de diputado (art. 38 párr. 1, 2ª frase LF en conexión con el derecho a la inmunidad).

En ambos casos, el Tribunal Constitucional se expresó (en sus decisiones del 24 de enero de 2001 –2 BvE 1/00– y del 17 de diciembre de 2001 –2 BvE 2/00)

claramente en contra de lo solicitado, por no poder constatar ninguna lesión de la normativa jurídico-constitucional sobre la inmunidad de los diputados del Parlamento: El *Land* Northerenania-Westfalia había informado de manera correcta el *Bundestag* sobre la iniciativa de instrucción contra el diputado *Pofalla*. Sólo el hecho de que el respectivo procedimiento posteriormente había sido declarado ilegal no podía llevar a la inconstitucionalidad del comportamiento del *Land*. Únicamente se tendría que decidir de otra manera, cuando las condiciones especiales del caso concreto llevaran al sospecho, de que las medidas de instrucción hubieran sido realizados por motivos arbitrarios o puramente políticos, con lo cual el *Land* hubiera abusado del *Bundestag* y de su autorización para levantar la inmunidad. En el asunto *Pofalla*, sin embargo, no se podía sostener este sospecho: El mero hecho, de que el registro domiciliario se realizó sólo tres días ante las elecciones parlamentarias en el *Land* Nordrhein-Westfalen y que posteriormente se había declarado la ilegalidad de esta medida, no podía llevar a suponer motivos arbitrarios.

En el contexto del Derecho parlamentario cae también el recurso de inconstitucionalidad (*Normenkontrollantrag*), otra vez delante el Tribunal Constitucional Federal, del Gobierno del *Land* Hessen contra determinadas normas de la propia Constitución de este Estado y de su legislación sobre elecciones parlamentarias, que regulan el posterior examen de las elecciones: El trasfondo de este asunto forman las elecciones del Parlamento de *Hessen* del 7 de febrero de 1999, en el curso de las cuales los cristiano-demócratas lograron –junto con los Liberales– la mayoría absoluta. En el mes de marzo de 2000, el especial «Tribunal para el examen de las elecciones» (*Wahlprüfungsgericht*) de *Hessen* decidió de entrar en la examinación, dándose cuenta del escándalo entorno de las donaciones secretas en favor del partido CDU; se sostenía entonces el sospecho de que la campaña electoral de los cristianos-demócratas había sido financiado (al menos parcialmente) mediante estos «fondos negros» (se habló de un patrimonio no declarado de hasta 17 millones marcos alemanes = 13,5 millones Euros).

El Tribunal Constitucional Federal tenía que examinar –en el marco del recurso de inconstitucionalidad– entonces la compatibilidad de una norma constitucional de un *Land* con la Constitución Federal (la Ley Fundamental): Se trató del artículo 78 párrafo 2 de la Constitución de *Hessen*, que prevé la invalidez de las elecciones al Parlamento del *Land*, entre otros, en el caso de actividades «contrarias a la buenas costumbres», que influyen los resultados del sufragio. Tras una interpretación de la *génesis* de la norma en cuestión el Alto Tribunal llegó a la conclusión de que esta regulación se movía todavía dentro del margen, que prevé la Ley Fundamental en favor del propio ordenamiento jurídico-constitucional en los *Länder*. Especialmente no vio ningún motivo para suponer una lesión del «principio de la homogeneidad» de los ordenes constitucionales de los *Länder* (*Homogenitätssprinzip*, cf. art. 28 párr. 1 LF), dado que la interpretación histórica del artículo 78 párr. 2 de la Constitución de *Hessen* ayudaba también para concretizar el concepto jurídico indeterminado de las «buenas costumbres». Por otro lado, el Tribunal se vio obligado a declarar «inconstitucional» la ley ordinaria del *Land* de *Hessen*, en cuanto regula la composición del «Tribunal» para el examen de las elecciones (*Wahlprüfungsgericht*) en este *Land*: Según la respectiva normativa formaban parte de aquel tribunal también tres diputados

del Parlamento del *Land*. Dado que estos «diputados-jueces» estarán personalmente interesados, en vista de su mandato, en el resultado del examen de la elección, se trataba –según el Tribunal Constitucional– de una lesión del principio de la «independencia» de los jueces, expuesto en el artículo 92 de la Ley Fundamental (sentencia del 8 de febrero de 2001 – 2 BvF 1/00).

## AUSTRIA EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO AUSTRÍACO EN EL AÑO 2001

*Peter Pernthaler  
Irmgard Rath-Kathrein  
Ernst Wegscheider*

### Aspectos generales del desarrollo de la política

A) Durante el año 2001 el saneamiento presupuestario –con el objetivo del «déficit cero» para el año 2002– fue cuestión prioritaria para el Gobierno austríaco y en relación con ello se llevaron a cabo diversas reformas administrativas. Estas actuaciones –previstas en el programa de gobierno– fueron discutidas con los partidos de la oposición, los sindicatos y agentes sociales e incluso con los *Länder*.

En cuanto a la política relativa la Unión Europea, fueron de gran interés para Austria las negociaciones para la ampliación de la UE al este, sobre todo en lo relativo a la candidatura de la República Checa, dada su relación la puesta en funcionamiento de la controvertida central nuclear de Temelin y el «Decreto Benes». También fueron de interés la ratificación del Tratado de Niza, la preparación de la Conferencia gubernamental de 2004, así como los resultados del Consejo Europeo de Laeken con la creación de una Convención para la elaboración de una Constitución.

B) En el ámbito de los *Länder* destacan las elecciones legislativas y municipales en el *Land* de Viena, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la impugnación de las elecciones del Tirol y la elaboración del censo electoral en mayo de 2001.

— En Viena, los partidos políticos se pusieron de acuerdo para la celebración anticipada de las elecciones al Parlamento y Ayuntamiento de Viena el 25 de marzo de 2001. En ellas, el SPÖ consiguió el 46,91 % de los votos (+7,75%; 52 escaños), el FPÖ el 20,16% (-7,78%; 21 escaños), el ÖVP 16,39 (+1,13%; 16 escaños) y los verdes 12,45% (+4,51 %; 11 escaños). El SPÖ consiguió de nuevo la mayoría absoluta con 52 escaños por lo que no tuvo que llegar a acuerdos de coalición.

El resultado de las elecciones tuvo efectos en la designación de los miembros del *Bundesrat* pues por primera vez Los Verdes pudieron enviar un representante a la Cámara de representación de los *Länder*. El FPÖ perdió dos representantes y el SPÖ ganó uno. El *Bundesrat* tiene la siguiente composición partidista: ÖVP 28, SPÖ 23, FPÖ 12 y Los Verdes 1 mandato.

— La inseguridad existente acerca de los resultados definitivos de las elecciones al Parlamento del Land de Tirol de 7 de marzo de 1999<sup>1</sup> finalizó con la decisión del

---

1. Vid. Informe de 1999.

Tribunal Constitucional Federal,<sup>2</sup> desestimando la impugnación del resultado por el ÖVP, FPÖ y los Verdes y mantuvo la actual distribución de escaños.

C) En mayo de 2001 se elaboró el censo de población, lo cual se lleva a cabo cada 10 años. Sus resultados constituyen el punto de partida fundamental para el reparto de los recursos procedentes de los impuestos federales entre la Federación, los *Länder* y los municipios. Los resultados (provisionales) muestran que especialmente los *Länder* del oeste, Salzburgo, Tirol y Vorarlberg, con un aumento de 7,5%, 7,9 % y 6,1 % respectivamente, están muy por encima de la media del aumento de población austríaca. En las grandes ciudades destaca que Linz (con un descenso de 8,2%), Graz (con un descenso de 4,8%) e Innsbruck (con un descenso de 3,6%) tienen pérdidas de población superiores a la media. Inmediatamente después de la publicación de los resultados provisionales, la Federación austríaca de ciudades reclamó ayudas para los perdedores en la compensación financiera interterritorial.

El resultado del censo muestra claramente la importancia de la existencia de reglas claras en el ámbito de la compensación financiera en Austria. En consecuencia, está previsto celebrar nuevas negociaciones acerca del reparto de los recursos. Además, el Land de Viena reclamó que fuera contabilizada la atención sanitaria que los hospitales vieneses prestan a los municipios de Baja Austria situados en los alrededores de Viena y de Burgenland.

### Elementos destacados desde el punto de vista federal en el ámbito del saneamiento del presupuesto y la reforma sanitaria

A) La discusión acerca de los problemas de eficiencia que implica la estructura federal—especialmente intensa desde el año 1997— se centra en los Parlamentos de los *Länder*.<sup>3</sup> Hasta el momento, el punto álgido de las discusiones acerca de la justificación de su existencia fueron las propuestas presentadas en diciembre de 2000 por un grupo de expertos de Estiria acerca de la sustitución de los nueve Parlamentos de los *Länder* (con 448 diputados) y el *Bundesrat* por un «Parlamento General de *Länder*» (*Generallandtag*) de 40 miembros,<sup>4</sup> lo cual es rechazado mayoritariamente. A lo largo del año 2001 las propuestas entorno a la eliminación de los Parlamentos de los *Länder* y la discusión sobre el sentido de la actual distribución territorial en *Länder* fueron poco a poco siendo apartadas por las discusiones sobre la «reforma de la administración como reforma del Estado», donde no se ponen en duda instituciones esenciales del Estado federal. No obstante, en ellas los *Länder* son sometidos a una fuerte presión pública para que contribuyan a la reforma administrativa.

En cuanto a la reforma del Estado federal, discutida durante años y cuyo objeto es lograr una nueva configuración del sistema austríaco fortaleciendo la

2. Sentencia de 27 de marzo 2001, WI-15/99.

3. Vid. Informe de 1997.

4. Vid. Informe de 2000.

estructura federal, fue sustituida claramente por el concepto «reforma del Estado», que pretende una reforma del carácter del Estado de forma distinta.

B) Desde hace muchos años en Austria se discute sobre la revalorización de la Cámara de Representación de los *Länder*. Las propuestas realizadas al final del año 2000 por el Presidente del Parlamento de Baja Austria, en orden a la sustitución del *Bundesrat* por un «Consejo de *Länder* y municipios», fueron mayoritariamente rechazadas. En febrero de 2001, el ÖVP de Baja Austria propuso de nuevo revalorizar el *Bundesrat*, lo cual se podría conseguir con la presencia de los presidentes de los *Länder*. Esta última propuesta fue realizada por el representante de Los Verdes en el *Bundesrat*, Schennach, el cual defendió que un *Bundesrat* en el que formaran parte los Presidentes de los *Länder* supondría una «correctivo federal para el *Nationalrat*». Además, criticaba que la Conferencia de Presidentes de los *Länder*, que de facto y de derecho compensa la debilidad política del *Bundesrat*, celebre sus sesiones a puerta cerrada.

C) El 13 de julio de 2000, a solicitud de la vicecanciller Dra. Riess-Passer, se constituyó una comisión para la formulación de propuestas entorno a una reducción tareas y gastos públicos a corto y largo plazo. Esta Comisión para la reforma del gasto público federal, presidida por el Profesor Dr. Raschauer y compuesta por 14 expertos extranjeros y austríacos –es de remarcar la falta de presencia de representantes de los *Länder* y de los municipios–, tuvo como objeto principal el estudio de los impuestos estatales para determinar aquellos que no son necesarios o adecuados. La comisión concluyó sus resultados en marzo de 2002. En el largo informe existen unas consideraciones generales y unas propuestas concretas (por ejemplo diversas modificaciones en la administración escolar, sanitaria y en los servicios municipales), las cuales ya habían sido introducidas en las discusiones sobre la reforma administrativa.<sup>5</sup>

D) En las negociaciones para el Acuerdo sobre la nueva Compensación financiera 2001-2004,<sup>6</sup> el Gobierno Federal planteó como cuestión principal el saneamiento del presupuesto con el objeto del de conseguir el «Déficit Cero» en el año 2002. Las negociaciones mostraron que el saneamiento del presupuesto sólo puede ser llevado a cabo si se hace en relación con la reforma de la administración.

La propuesta elaborada por los *Länder* el 15 de septiembre de 2001, «Posibilidades de ahorro en el Estado federal a través de reformas estructurales y de las funciones públicas» pretende conseguir, junto al saneamiento presupuestario, una mayor claridad de la administración y una reducción de la burocracia.

En el pacto para la compensación financiera se había acordado un ahorro anual de 250 millones de euros a través de reformas estructurales y en las funciones públicas. Sin embargo, como lo que no se acordó fue la entidad territorial que debía soportar esa obligación, lógicamente las negociaciones –sobre todo

5. Vid. RASCHAUER, «Aufgabenrevision- Staat und Verwaltung», en Bussjäger, *Neue Wege der Verwaltungsreform?*, FÖDOK, Band, 12, Innsbruck 2001.

6. Vid. Informe de 2001.

teniendo en cuenta la situación financiera de todas las entidades— fueron largas y complicadas. La Federación defendió que este ahorro debía repartirse entre los *Länder* y los municipios. Los *Länder* —que tenían una nueva centralización— defendieron el punto de vista de que sólo podían considerarse reformas estructurales y en las funciones públicas aquellas que no supongan nuevas cargas para otras entidades territoriales.

En el ámbito de la Administración se constituyó una FAG-comisión paralela y un subgrupo de trabajo que elaboró una propuesta sobre reformas estructurales y en las funciones públicas, que en algunos ámbitos coincidía con el Informe de la Comisión para la reforma de las funciones públicas, aunque no se acordó la cuestión del soporte de los costes. El «diálogo para la reforma» que tuvo lugar al más alto nivel el 25 de junio de 2001, mostró las dificultades que conlleva la cuestión de la reforma administrativa, la cual finalmente debió ser pospuesta. Los ámbitos a los que hacen referencia las reformas en curso incluyen la fusión de las policías locales y federales, la supresión de algunas policías locales o de servicios postales y la fusión de los servicios de bomberos voluntarios en los municipios.

Como frecuentemente sucede, el «federalismo de negociación» austríaco encuentra una salida a la estancada situación: se constituyó un grupo político de trabajo, del cual formaron parte cuatro representantes de la Federación y cuatro de los *Länder*. Este grupo, conocido como la «Ronda de los 8», trató cuestiones decisivas y acordó una reforma administrativa a realizar en varias etapas y que debe conllevar el ansiado ahorro. En la primera etapa las autoridades administrativas del distrito deben ser potenciadas como primera instancia en la administración («Principio One-Stop-Shop»). Como segunda instancia debe decidir la sala contenciosa competente en cada uno de los *Länder*.

E) Tras numerosas discusiones en el 2001 se llegó a un acuerdo acerca de la Ley de reforma administrativa.<sup>7</sup>

Con esta reforma se consiguió sólo parcialmente disminuir las competencias federales: mientras que se producen importantes transferencias por parte de los Gobiernos de los *Länder* a la administración del distrito, los ministerios federales pudieron esquivar en gran parte una reducción de competencias operativas.

Entretanto, otras reformas fueron negociadas en la «Ronda de los 8». La más importante es la asunción de la competencia sobre las carreteras federales por los *Länder*. Sin embargo, también en la reforma existen tendencias centralizadoras: como en el caso de la reforma de la organización judicial en Austria (vid. infra) donde en la Administración financiera de la Federación las actuales salas descentralizadas de apelación son sustituidas por un tribunal financiero central.<sup>8</sup>

El ejemplo más importante de la inercia centralizadora de las estructuras lo constituyen los consejos escolares de los *Länder*, que fueron establecidos por la

7. El acuerdo del *Nationalrat* se adoptó el 21 de noviembre de 2001, y el *Bundesrat* el 6 de diciembre acordó no vetarla. La Ley todavía no ha entrado en vigor.

8. Vid. «Schaffung eines Finanzgerichtes bringt neuen Zentralismus», *Informationsblatt des Instituts für Föderalismus*, Nr 5/2001.

Constitución Federal como autoridades de la Federación en los *Länder* en el ámbito de la administración escolar. Mientras en el Informe de la Comisión de reforma de las funciones públicas se proponía su eliminación, la burocracia ministerial pretendía reforzarlos mediante la asunción de nuevas funciones que hasta ahora realizaba la administración escolar de los diferentes *Länder*. Después de numerosas protestas de los *Länder* este plan fue abandonado.

En el curso de la deliberación parlamentaria del proyecto gubernamental de la Ley de reforma administrativa 2001, en el *Nationalrat* se aprobó la Ley de desregulación 2001.<sup>9</sup> Esta ley, que se aprobó sin el procedimiento de dictamen y sin acuerdo en el marco de la comisión sobre la reforma administrativa, no «da lo que promete,<sup>10</sup> sino que en el fondo constituye una oportunidad perdida para una verdadera reforma de la Administración. Contiene un «mandato de desregulación» al Gobierno federal (art. 1) formulado de forma muy genérica. La modificación de la ley del ferrocarril no afectó a las importantes competencias de los ministerios federales en materia de teleféricos y telesillas.

F) En el curso de los proyectos para el saneamiento del presupuesto, el Ministro Federal de Justicia ya había hecho en julio de 2000 la propuesta de suprimir 29 tribunales de distrito en los *Länder* de Alta Austria, Salzburgo y Estiria. Los Presidentes de los *Länder* estaban en contra y anunciaron que no iban a dar su necesario consentimiento para modificar la jurisdicción del distrito pues esta reforma se contradice con el principio de proximidad al ciudadano.

En diciembre de 2000, el Ministro de Justicia presentó planes de reforma más radicales, según los cuales los ahora existentes 212 tribunales de distrito y de los *Länder* deberían ser reducidos a 64 tribunales de instancia. Estas propuestas recibieron sobre todo la oposición de los *Länder*. El ministro intentó conseguir apoyos para sus planes de reforma a través de conversaciones personales con los Presidentes de los *Länder*. Las negociaciones parecen estancadas pues los *Länder* probablemente no votarán en favor de la supresión de pequeños tribunales de distrito debido a las dificultades que ello puede suponer para los ciudadanos.

Un organización judicial federal, cercana al ciudadano y que además suponga un ahorro en los costes significaría, sin embargo, una oportunidad para los *Länder*.<sup>11</sup>

G) El Pacto de estabilidad concluido en el contexto del Convenio sobre el mecanismo de consulta<sup>12</sup> debe garantizar el cumplimiento de los criterios de

9. Ley que contiene preceptos sobre desregulación, así como reformas de la Ley del ferrocarril de 1957, la Ley de tuberías y la Ley de control medioambiental 2000, BGBl I Nr 151/2001.

10. Vid. «Deregulierungsgesetz 2001- kein Akt der Verwaltungsreform, Informationsblatt des Instituts für Föderalismus, Nr 6/2001.

11. Vid. «Verwaltungsreform und Neuordnung d8er Gerichtsorganisation als Chance der *Länder*», *Informationsblatt des Instituts für Föderalismus*, Nr 2/2001.

12. Acuerdo entre el Bund, los *Länder* y los Municipios relativo a la coordinación de la gestión presupuestaria del Bund, los *Länder* y los municipios (Pacto de estabilidad austriaco), GBBL I Nr 101/1999.

convergencia de la UE para la participación en la Unión monetaria. Para coordinar los presupuestos de la Federación y de los *Länder* se constituyeron comités de coordinación y fueron repartidos las partes del déficit y los costos de las sanciones que se derivan del Tratado de la Unión Europea. El objetivo perseguido intensamente por el Gobierno austríaco, el déficit cero, puso de manifiesto claramente que un equilibrado cumplimiento de los criterios de Maastricht en toda Austria sólo puede realizarse si los *Länder* tienen durante varios años superávit financiero. En el marco de las negociaciones sobre el Convenio para la Compensación financiera 2001-2004 fue acordado un Pacto de Estabilidad 2001. Se trató esencialmente de determinar qué superávit debían conseguir los *Länder* y los Municipios para que la Federación pudiera seguir teniendo un resultado negativo en los requisitos de Maastricht pero, a pesar de ello, cumplir los criterios de convergencia exigidos por la UE para el cálculo del déficit presupuestario.

Tras unas negociaciones muy controvertidas en junio de 2001, se llegó a un acuerdo. El Convenio sobre el pacto de estabilidad austríaco, que preveía su entrada en vigor retroactivamente en enero de 2001, fue autorizado por el *Nationalrat* el 22 de noviembre de 2001. El *Bundesrat* tras un acalorado debate el 6 de diciembre de 2001 votó a también a favor en su 682ª sesión. En los *Länder* se adoptaron las exigencias constitucionales necesarias para la entrada en vigor del Convenio (consentimiento por los Parlamentos de los *Länder*).<sup>13</sup>

El resultado conseguido parece un buen comienzo para las tres entidades territoriales, Federación, *Länder* y municipios, en el sentido de fortalecer la estabilidad en los próximos años. El Convenio contiene reglas exactas sobre el cálculo del déficit presupuestario presentado y sobre la cuantía de las sanciones, establecidas de común acuerdo en caso de divergencias. Los *Länder* se comprometieron a contribuir a la estabilidad durante los años 2001 hasta 2004 a través de un superávit presupuestario no inferior al 0,75 del PIB, en todo caso anualmente 1.670 miles de millones de euros. Con ello contribuyen positivamente al cumplimiento de los criterios de Maastricht aunque deberán aplicar criterios restrictivos en sus presupuestos.

H) Las repercusiones del mal de las Vacas Locas afectaron también a Austria, aunque a finales del año 2001 todavía no se ha dado ningún caso. Respecto a la asunción de los costes de las medidas que debieron adoptarse durante esta crisis (especialmente para la realización del test rápido), la Federación y los *Länder* se pusieron de acuerdo en un ratio de asunción de costos de 60/40, en el cual una parte de lo que corresponde a la Federación procede de los fondos para superar esta catástrofe. Después de que las medidas de financiación expiraron el 30 de abril de 2001, la Federación defendía que las medidas que restaban debían ser financiadas con una subida del IVA por la tenencia de animales y con tasas. Además, los *Länder* debían responsabilizarse de modo más intenso en la financiación de los costos. Ello fue rechazado por los *Länder* pues la lucha contra la epidemia de animales es competencia de la Federación (art. 101.12 CA). Los Presidentes de los *Länder* exigieron en su reunión de 17 de febrero de 2001 una

---

13. Vid la publicación del acuerdo en el LGBl de Viena 2001/137.

financiación de estos costos por la UE, ya que la epidemia esencialmente fue causada por la política agraria de la Unión. En nuevas negociaciones se acordó seguir utilizando los ratios financieros existentes hasta el momento. En total se esperan en Austria unos costes de unos 73 millones de euros.

### Derecho constitucional federal y aspectos destacados de la legislación federal

A) A pesar de que el Gobierno federal no cuenta en el *Nationalrat* con la mayoría de dos tercios necesaria para aprobar leyes constitucionales, en el año 2001 fueron aprobadas algunas de ellas.

Ello tuvo lugar a través de la reforma de una ley constitucional, de dos leyes constitucionales, de un tratado internacional con modificaciones constitucionales y de catorce preceptos constitucionales en siete leyes ordinarias. De nuevo fue criticada la confusión y dispersión del derecho constitucional, con respecto a lo cual no hay perspectivas de mejora. Destacamos los siguientes aspectos:

B) Los preceptos de la Ley constitucional federal relativa a la participación de Austria en la política exterior y de seguridad común (art. 23fB-VG) se refieren ahora expresamente al Tratado de Amsterdam. La conclusión del Tratado de Niza exigió una adaptación de la Constitución federal lo cual fue realizado a través de Ley constitucional (BGBl I Nr 121/2001).

C) El Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 de reforma del tratado de la Unión Europea fue presentado por el Gobierno al Parlamento para su ratificación. Con la Ley constitucional sobre la ratificación del Tratado de Niza (BGBl I Nr 120/2001) se establecieron quórumos cualificados para las condiciones previas establecidas, para el necesario consentimiento del *Nationalrat* y para la aprobación del *Bundesrat*. El *Nationalrat* acordó la ratificación del Tratado de Niza por unanimidad el 23 de octubre de 2001 y el *Bundesrat* dio su consentimiento en su 682ª sesión, de 6 de diciembre de 2001.

D) El legislador continuó en el año 2001 con la practica criticada de aprobar disposiciones constitucionales en leyes federales. Ello tuvo lugar a través de siete leyes ordinarias que incluían 14 disposiciones constitucionales. A parte de la «cláusula de fundamento competencial» con la cual se reconoce la competencia de la Federación para promulgar normas en el ámbito de la «*legislación de dirección económica*», deben destacarse las siguientes leyes federales:

— Ya en el año 2000 la República de Austria se obligó con la Ley de reconciliación<sup>14</sup> a indemnizar a aquellas personas que durante la época nacionalsocialista fueron utilizadas para trabajos forzados o como esclavos en el territorio de la actual Austria.

Después de que en enero de 2001 se llegara a un acuerdo sobre la regulación de los aspectos no cerrados en las restituciones con el Gobierno de los Estados Unidos, la asociación de víctimas y los abogados, el *Nationalrat* reformó la Ley

14. BGBl I NR 125/2000. Vid. Informe de 2000.

federal sobre los fondos nacionales de la República de Austria para las víctimas del nacionalsocialismo (BGBl I Nr 11/2001). Con un precepto constitucional se puso a disposición de los sobrevivientes del Holocausto que todavía viven 150 millones de dólares, con lo que se pretende compensar las reclamaciones sobre privación de títulos de propiedad, mobiliario y efectos personales.

Con la Ley de fondos de indemnización<sup>15</sup> se creó un «fondo general para las indemnizaciones» que fue dotado con 210 millones de dólares y se establecieron reglas para la distribución de los recursos y los pagos. En total, en la Ley se adoptaron seis preceptos constitucionales relativos a las condiciones de los pagos de indemnizaciones. A finales de noviembre de 2001, la Federación y los *Länder* acordaron con la asociación cultural israelita nuevas indemnizaciones por valor de 300 millones de chelines (43,6 millones de Euros).

E) En el ámbito de la legislación federal se adoptaron diversas medidas para el saneamiento presupuestario –sobre todo la ley de acompañamiento presupuestaria 2002, normas en el ámbito de los servicios públicos, sanciones y privatizaciones de empresas estatales–, y medidas en el ámbito de los medios de comunicación así como leyes de conversión al euro.

— Hasta el momento, las cuestiones relativas a la política exterior, de seguridad y de defensa austríaca así como de integración han sido tratadas en diferentes consejos asesores del Gobierno federal. Con el objeto de una mayor concisión y eficiencia en el establecimiento de medidas para luchar con el terrorismo internacional fue creado un Consejo Nacional de Seguridad.<sup>16</sup> Éste asumió las funciones que hasta el momento llevaba a cabo el Consejo de Asuntos Exteriores y el Consejo de Defensa de los *Länder*. A este Consejo –presidido por el Canciller federal– pertenece un representante de la Presidencia de la Conferencia de presidentes de los *Länder*.

También se crea un Consejo para cuestiones de integración y política exterior que sustituye a los hasta ahora existentes consejos asesores en cuestiones de integración política, bajo la presidencia del Ministerio federal para asuntos exteriores.<sup>17</sup> Este órgano debe ser oído en todas las cuestiones relativas a integración, política exterior y aquellas de importancia fundamental y que no deban ser tratadas por el Consejo Nacional de Seguridad.

— Con la ley de acompañamiento de los presupuestos 2002<sup>18</sup> se continuó con la política de consolidación presupuestaria y se adoptaron diferentes leyes federales sobre la materia. También, entre otras cuestiones, se dispuso una nueva forma de trabajo anual para los profesores de los *Länder*.<sup>19</sup>

— En el año 2001, con el objeto de asegurar el sistema de pensiones a largo

15. BGBl Nr 12/2001.

16. BGBl I Nr 122/2001.

17. BGBl I Nr 125/2001.

18. BGBl I Nr 125/2001.

19. Son profesores de la enseñanza obligatoria hasta el 9 año.

plazo, se aprobó la Ley de reforma de las pensiones,<sup>20</sup> en la que se adoptan medidas para la consolidación del presupuesto. Entre otras cuestiones se prevé el aumento de las pensiones contributivas de los pensionistas, se toman en consideración las jubilaciones anticipadas de los funcionarios y se establece un límite máximo para la pensión del superviviente.

— En el año 2001 el Gobierno federal acordó un programa de medidas en materia de política familiar, concretamente la introducción de ayudas para el cuidado de los hijos.<sup>21</sup> La Ley de ayudas para el cuidado de los hijos prevé pagar 436 euros al mes por el cuidado de cada niño nacido a partir de enero de 2002. Ello se concede también a aquellas personas que hasta ahora no tenían derecho (amas de casa, estudiantes, granjeras o autónomas) y hasta el 30 o 36 mes de vida del niño. Con la posibilidad de ganar hasta 14.6000 euros anuales se pretende hacer más compatible familia y trabajo.

— En el ámbito de los medios de comunicación deben destacarse las siguientes leyes:

Con la Ley de la radiodifusión<sup>22</sup> se reforma la naturaleza jurídica de este ente, se dota de nueva regulación a sus emisiones públicas y también a su organización administrativa. La radiodifusión austríaca se constituye como una fundación de derecho público en la cual no tener participaciones ni la Federación ni los *Länder*, con lo que se garantiza su independencia. Una importante reforma de la actual situación jurídica la representa la nueva configuración de las incompatibilidades. Según éstas los mandatarios políticos, autoridades de entidades territoriales y trabajadores de partidos políticos o instituciones políticas ser representantes en los órganos de la radiodifusión austríaca.

El Consejo de la fundación, organismo de más alto nivel, está integrado por 35 miembros, nueve del Gobierno federal y nueve de los *Länder* (uno por Land), seis miembros del Gobierno federal a propuesta de los partidos representados en el *Nationalrat*, seis miembros del consejo público y cinco del comité de empresa. El Consejo público, que se compone de 35 miembros, tiene por objeto la defensa de los intereses de los oyentes y telespectadores.

Dado que el Tribunal Constitucional<sup>23</sup> declaró inconstitucional por contrariar, el artículo 133.4 CA, la concesión de licencias de radiodifusión privada por una administración colegial, debió establecerse una administración reguladora independiente competente para las autorizaciones en materia de radiodifusión. Ello tuvo lugar a través de la Ley federal para el establecimiento de «una administración en el ámbito de la comunicación de Austria»,<sup>24</sup> Este organismo, que se instituye como una administración autónoma, se encuentra bajo la supervisión

---

20. BGBl I Nr 86/2001.

21. BGBl I Nr 103/2001.

22. Ley a través de la cual se modifican la Ley sobre las funciones y la introducción de la radio austríaca y la Ley constitucional sobre el ámbito laboral 1974.

23. Sentencia de 29 de junio de 2000, G 175/266/99-17.

24. BGBl I Nr 32/2001.

del Canciller federal y asume las funciones ejercidas por la administración de la radiodifusión privada. Se creó una «Comisión de comunicación de la Federación» para la supervisión de las cuestiones acerca de la regulación de la radiodifusión.

La mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional hizo necesaria una nueva regulación de la concesión de licencias en la radiodifusión privada. La Ley federal reguladora de las radios privadas<sup>25</sup> transfiere las funciones que hasta ahora había ejercido la administración colegial al organismo independiente antes mencionado y elimina algunos obstáculos para la coordinación de frecuencias. Asimismo, las limitaciones que se establecían para la participación de los dueños de medios de comunicación fueron sustituidas por un nuevo sistema que se basa en el número de habitantes de los territorios abastecidos. Para los *Länder* tienen importancia los preceptos que reconocen que los Gobiernos de éstos tienen derecho a manifestar su opinión en la concesión de autorizaciones y en la coordinación de las capacidades de transmisión.

Con la Ley de la televisión privada<sup>26</sup> se sientan las bases para una organización de televisiones analógicas y digitales a través de entidades distintas a la radiodifusión austríaca. También se integraron en la Ley las normas existentes sobre radio y televisión por cable y satélite.

La Ley prevé una autorización para todo el Estado para las televisiones privadas analógicas que lleguen al 70% de la población o bien una autorización regional/local para televisiones privadas. La autorización debe concederla la Comisión de comunicación de Austria, que está ligada a determinadas condiciones. La Ley contiene reglas que pretenden garantizar la variedad de la oferta y el pluralismo. Con la regulación del «radio de actuación» (art. 11) debe imposibilitarse que empresas de comunicación que ya tienen una posición importante en el mercado de los medios de comunicación (radio, infraestructuras de cable, prensa escrita diaria y semanal) con un ámbito o grado de suministro de más del 30%, puedan crear nuevos medios de radiodifusión.

La Ley de los derechos exclusivos de televisión<sup>27</sup> que traspone una directiva comunitaria<sup>28</sup> pretende evitar que a través de la compra de derechos de transmisión de importantes acontecimientos éstos sólo puedan ser vistos a través de programas de pago por ver (Pay-TV).

F) En cuanto a la participación del *Bundesrat* en la legislación federal hay que destacar que en el año 2001 –como en los anteriores– no se ha formulado ningún veto contra leyes aprobadas por el *Nationalrat*. En 8 ocasiones dio su consentimiento a leyes constitucionales y a preceptos constitucionales en leyes ordinarias que suponían limitaciones de las competencias de los *Länder*. Desde la intro-

---

25. BGBl I Nr 20/2001.

26. BGBl I Nr 84/2001.

27. BGBl I NR 85/2001.

28. Rl 89/552/EWG para la coordinación de determinados preceptos legales y administrativos de los Estados miembros sobre el ejercicio de funciones en el ámbito de la televisión; ABI Nr L 298 de 17 de octubre 1989, Rl 97/36/EG, Abl Nr L 202 de 30 de julio 1997.

ducción de esta potestad de aprobación del *Bundesrat* en el año 1985, hasta 2001 la ha ejercido en 168 ocasiones.<sup>29</sup>

**Desarrollo del derecho constitucional de los *Länder*, aspectos destacados de la legislación de los *Länder* y participación de los *Länder* en los asuntos de la UE.**

*A) Desarrollo del Derecho constitucional de los Länder.*

La autonomía de los *Länder* austríacos ha sido limitada con numerosos preceptos de la Constitución federal que desde hace tiempo limitan su capacidad de innovación y creatividad. Debe destacarse, sin embargo, que la frecuentemente desaprobada uniformidad de las Constituciones de los *Länder* austríacos ha cambiado en los últimos años. La incorporación de objetivos del *Land* o principios en ellas es cada vez más destacada. Ello se refleja en las reformas constitucionales en los *Länder* de Alta y Baja Austria. También debe destacarse una intensificación de la función de control de los Parlamentos de los *Länder* de Viena y Estiria.

— En Alta Austria se establece mediante reforma constitucional<sup>30</sup> que en el ámbito de la Europa unida debe respetarse el principio de subsidiaridad, la autonomía de las regiones y asegurar la participación de los *Länder* en las decisiones europeas. También con la reforma se garantiza que las personas sean designadas de forma adecuada a su sexo. El catálogo de disposiciones que reconocen fines del Estado fue revisado y ampliado. Se reconoció por primera vez el principio de subsidiaridad, se reconocieron como principios los objetivos de la Convención de los derechos del niño de la ONU, el voluntariado como uno de los fundamentos de la solidaridad de la sociedad y el domingo como día festivo por ser el día de descanso semanal.

— En su última sesión antes de las elecciones de 25 de marzo de 2001, el Parlamento de Viena aprobó un extenso paquete legislativo para fortalecer los derechos de la oposición y modificó la Constitución.<sup>31</sup> Las negociaciones llevadas a cabo durante varios años por parte de los gobiernos del SPÖ/ÖVP finalizaron con el acuerdo de ampliar los derechos de la oposición en el Parlamento y el Consejo municipal a través del establecimiento de comisiones de investigación a petición de 30 miembros. También se garantizaron otros mecanismos de control a través de la reducción del número de votos exigidos a las minorías para activarlos.

— El Parlamento de Baja Austria mediante una reforma de la Constitución<sup>32</sup> formuló como nuevos fines del *Land* velar por los intereses de las generaciones

29. Vid. art. 42.2 CA

30. LGBl 2001/6

31. LGBl 2001/26

32. LGBl 0001-11

mayores y la garantía de la seguridad de las personas mayores. También se establecieron como principios la comprensibilidad de las leyes y el lenguaje de las autoridades así como el buen trato a los ciudadanos por la Administración.

— En Estiria se modificaron diversos preceptos relativos al control del Tribunal de Cuentas del Land y en el Parlamento se inició una deliberación del informe del Tribunal de Cuentas.<sup>33</sup>

B) Junto con las modificaciones constitucionales, en los Parlamentos de los *Länder* se adoptaron leyes ordinarias que contienen preceptos constitucionales. Cabe destacar en Viena la modificación de la Ley del suministro de agua (LGBI 2001/117), que garantiza constitucionalmente el suministro de agua. Una enajenación de bienes inmuebles o edificios que proporcionen suministro de agua o que sean de importancia esencial requiere el apoyo de dos terceras partes del Consejo municipal.

C) Los Parlamentos de los *Länder* en el año 2001 adoptaron leyes o reformas, sobre todo en el ámbito de la protección de la naturaleza, la legislación en materia de edificación, el derecho urbanístico y la venta de inmuebles, la protección del medio ambiente, el derecho local, la legislación en materia de la electricidad e industria, así como los servicios públicos. También se han adoptado numerosas normas reguladoras de la función pública, los contratados laborales y los funcionarios locales. Las regulaciones se refieren a remuneraciones, horarios y pensiones, cuestiones en las que los *Länder* tienen en parte su propio derecho de pensiones. Se han aprobado leyes de protección de datos que trasponen directivas comunitarias y hacen referencia al uso y la protección de los datos<sup>34</sup> de las personas afectadas. Numerosas reformas tienen por objeto la adaptación al euro. Salvo las leyes que contienen preceptos constitucionales y ya han sido mencionadas, deben citarse las siguientes leyes de los *Länder*:

— En el ámbito del derecho de edificación, el derecho urbanístico, la protección de la naturaleza y del medio ambiente deben destacarse las siguientes leyes:

El Land Vorarlberg ha revisado ampliamente su derecho en este ámbito (LGBI 1/52). La Ley aprobada debe contribuir a la simplificación de la administración y la agilización de los procedimientos. Junto con la protección del derecho de los vecinos también debe posibilitar la defensa de los intereses públicos.

En Tirol, con la 5ª reforma de la Ley urbanística (LGBI 2001/73) se modificaron diferentes aspectos, especialmente en relación con los centros comerciales. También tiene lugar la necesaria adaptación de la 4ª Ley de reforma de la legislación en materia de edificación (LGBI 2001/74).

Con la Ley de Baja Austria de protección del paisaje y de la naturaleza (LGBI 2001/129) se traspusieron diversas directivas comunitarias y también fueron adaptadas a ellas diferentes leyes del Land sobre la protección de la naturaleza y

33. LGBI 2001/34.

34. En Estiria, LGBI 2001/39 y Viena LGBI 2001/129.

el paisaje. En la Ley se introdujeron por primera vez normas sobre zonas protegidas europeas.

El Land Vorarlberg, con la Ley sobre la limitación y reducción de la contaminación medioambiental (LGBI 2001/20) traspuso la Directiva IPPC.

La Ley de canalización de Tirol 2000 (LGBI 2001) traspuso la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales municipales. Se prevé la obligación de los municipios de establecer una canalización pública, así como de garantizar su mantenimiento y funcionamiento. Se regula la obligación de los edificios de integrarse en la canalización pública.

En la Ley de eliminación de aguas residuales de Alta Austria 2001 (LGBI 2001/27) se regula de nuevo la eliminación de aguas residuales domésticas e industriales y de las precipitaciones para limitar la cantidad producida. También se establece la obligación de integrarse en la canalización pública. Los municipios tienen un catastro de aguas residuales y elaboran un concepto de aguas residuales a través de su regulación.

Con la Ley de protección del suelo (LGBI 2001/80), el Land de Salzburgo reguló el mantenimiento de la tierra natural como fundamento para servir a la producción de productos alimenticios saludables.

La Ley sobre la información medioambiental de Burgenland 2001 (LGBI 2001/30) traspuso la Directiva de información medioambiental, con el objeto de asegurar la información a la opinión pública sobre el medio ambiente a través de la regulación del libre acceso a los datos tratados por los órganos administrativos y con su publicación. La ley regula la obligación de información, la protección y el tratamiento de secretos negociales e industriales.

— Los *Länder* han adoptado normas en materia energética que tienen en cuenta la liberalización de este mercado y que suponen modificaciones de sus leyes energéticas. En ellas se dictaron normas de desarrollo de la Ley federal del sector energético y de su organización y de transposición de la Directiva sobre el mercado interior eléctrico, así como reglas sobre la separación de la producción y el reparto de energía, sobre el mínimo en materia de electricidad ecológica y el aseguramiento de una parte mínima del consumo de electricidad derivada de centrales hidroeléctricas y alimentadas por electricidad ecológica.

— En el ámbito del derecho local deben resaltarse las siguientes leyes:

El Land de Carintia redujo la edad para el ejercicio del derecho de sufragio activo a los 16 años en las elecciones al Consejo municipal y a la alcaldía (LGBI 2001/2). En el Consejo municipal pueden ser votadas personas (austriacos y ciudadanos de los Estados miembros de la UE con residencia en el municipio) que antes del 1 de enero del año de la votación han cumplido 18 años.

En Alta Austria dictó la Ley de reforma de la ley electoral municipal 2001 (LGBI 2001/43) que transpone las directivas comunitarias en materia de elecciones municipales y contiene disposiciones sobre el envío de interventores y testigos, sobre la presentación de candidaturas y papeletas electorales.

Con la Ley tirolesa municipal 2001 (LGBI 2991/36) se ampliaron las potesta-

des de control del Consejo municipal respeto al alcalde. Cada miembro del Consejo puede formular preguntas y propuestas e inspeccionar todos los documentos en la tramitación de los asuntos. También se consolida la posición del alcalde en la adopción de resoluciones, de acuerdos y en la adjudicación de prestaciones.

D) Respecto a la previsión constitucional de la participación del Gobierno federal en las leyes de los *Länder* debe señalarse que en el año 2001 se han remitido por los Parlamentos de los *Länder*, de acuerdo con el art. 88.2 CA, un total de 524 preceptos legales al Gobierno federal. Como en años anteriores no ha habido ningún veto. Tampoco se negó en ningún caso la aceptación de la Federación para la contribución de los órganos federales en la ejecución de leyes de los *Länder* (art.97.2 CA).

E) En el ámbito europeo para los *Länder* austríacos han tenido especial trascendencia las negociaciones para la ampliación de la UE y la preparación de la conferencia gubernamental 2004. También lo fueron la realización de numerosos programas de fomento europeos, las negociaciones sobre la nueva regulación del tráfico, la agricultura, sobre todo en relación con la crisis de las vacas locas, así como medidas relacionadas con la introducción del euro.

En los numerosos procedimientos de incumplimientos de tratados en los cuales estaban también afectados los *Länder*, la Federación defendió su postura y con ello se puso de relieve el funcionamiento de la cooperación federal.

— El procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos europeos (art. 23d CA) funcionó sin problemas. La cooperación con la Federación no dio lugar a ningún tipo de reclamación. No se ha planteado una vinculación de los representantes de los *Länder* en el Consejo de acuerdo con el art. 23.d3 CA. Los *Länder* pudieron presentar sus peticiones a través del envío de expertos a las sesiones de los grupos de trabajo del Consejo y a las comisiones de la Comisión europea.

En el año 2001 se dieron cuatro posiciones conjuntas de los *Länder*, de acuerdo con el artículo 23.2 CA. La Federación defendió el punto de vista de los *Länder* frente a los órganos de la UE y con ello cumplió su obligación.

### Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

A) En el año objeto de informe,<sup>35</sup> en relación con el Estado federal destaca la Sentencia sobre los límites de la autonomía constitucional de los *Länder* austríacos en el establecimiento de instrumentos de democracia directa. El precepto afectado fue el art. 33.6 de la Constitución de Vorarlberg, que establecía la vinculación del Parlamento del Land a una decisión adoptada mediante referéndum. Con la Sentencia G 103/00 de 28 de junio de 2001, el Tribunal Constitucional anuló este precepto por contradecir el principio fundamental de la democracia representativa de la Constitución federal.

35. Sentencias del año 2001 hasta febrero de 2002 así como dos sentencias de diciembre de 2000 que no fueron comentadas el pasado año.

— El artículo 33 de la Constitución de Vorarlberg regula la iniciativa legislativa popular, es decir la posibilidad de presentar propuestas legislativas por el pueblo. Éstas pueden ser presentadas ante el Parlamento del Land cuando sean apoyadas por 5000 ciudadanos o por 10 municipios; el Parlamento puede decidir entonces si tramita y aprueba esta propuesta como ley o no. Sin embargo, cuando una propuesta ha sido apoyada por el 20 % de los ciudadanos y el Parlamento no la aprueba se debe celebrar un referéndum. Al respecto, el art. 33.6 de la Constitución establece que si la propuesta es apoyada por la mayoría de los votos en ese referéndum, el Parlamento debe aprobar la correspondiente ley.

— El Tribunal Constitucional entendió que la norma del art. 36.6 de la Constitución de Vorarlberg posibilitaba que una propuesta legislativa pudiera convertirse en ley incluso contra la voluntad de la mayoría del Parlamento. Ello, según el Tribunal, no es conforme al principio fundamental de la Constitución federal, la democracia representativa, que solamente permite de forma excepcional elementos de democracia directa.

Del principio fundamental de democracia representativa de la Constitución federal, el Tribunal Constitucional deriva su aplicación a los preceptos sobre referéndum e iniciativa popular en el ámbito de los *Länder*: La Constitución austríaca no prevé la institución del referéndum en el ámbito de los *Länder* sino sólo para propuestas legislativas del *Nationalrat*, de manera que los ciudadanos sólo pueden pronunciarse sobre propuestas del Parlamento. En el momento de aprobación de la Constitución se propuso el reconocimiento de la posibilidad de celebración de referéndum sobre propuestas legislativas procedentes de iniciativa legislativa popular pero el constituyente renunció a su previsión y estableció únicamente la posibilidad de utilizar el referéndum en el ámbito del procedimiento legislativo y además sólo en relación con una propuesta legislativa ya adoptada por el Parlamento y propuesto por esta Cámara, con la excepción de la reforma constitucional. Esta cuestión, de significado fundamental, también históricamente, lleva al Tribunal Constitucional Federal a adoptar una decisión en favor del sistema de democracia representativa, que no afecta tan sólo al ámbito federal sino también a los *Länder*. Ello no implica que esta decisión altere su autonomía constitucional por aplicación de un principio de la Constitución relativo al ámbito federal, sino que los *Länder* están también vinculados por el principio de democracia representativa en la aprobación de leyes.

— La Sentencia también debe ser contemplada desde el punto de vista federal y del principio democrático.<sup>36</sup> Por un lado, de ella se deriva un entendimiento excesivamente reducido de la autonomía constitucional de los *Länder* austriacos así como del principio federal de la Constitución, porque se considera aplicable a

36. Vid. PERTHALER, *Demokratische Identität oder bundesstaatliche Homogenität der Demokratiesysteme in Bund und Ländern*. Erste Erwägungen zum Prüfungsbeschluss des VfGH Bezüglich Art. 33 Abs 6 der Vorarlberger Landesverfassung, *Juristische Blätter (JBl)* 200, 808 y ss; ÖLINGER, *Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung. Zur Verfassungsmässigkeit der Art. 33 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung*, *Montfort-Vierteljahresschrift für Geschichte und Gegenwartskunde Vorarlbergs* 2000, p.p. 402 y ss.

los *Länder* un modelo de mecanismos de democracia directa que el constituyente, por razones históricas, expresamente sólo dispuso para la Federación. A su vez, la Sentencia supone también una limitación del principio democrático de la Constitución federal porque sólo concibe excepcionalmente elementos de democracia directa en el procedimiento legislativo. Con ello el precepto del artículo 1 CA –según el cual el derecho deriva del pueblo– resulta desplazado por el modelo tradicional de democracia representativa.

La Sentencia no afecta solamente Vorarlberg –donde el precepto derogado no puede ser ya aplicado– y a los restantes *Länder*, sino también a la Federación: ya que según la decisión del Tribunal la limitación de la democracia directa en el procedimiento legislativo se deriva del núcleo del principio democrático, una modificación de la Constitución federal en el sentido de ampliar los instrumentos de democracia directa no podría llevarse a cabo a través del procedimiento ordinario de reforma constitucional sino como una revisión total, por tanto, según el artículo 44.3 CA, a través de referéndum.

B) Tres sentencias del Tribunal Constitucional se pronunciaron sobre la relación entre las leyes de bases de la Federación y las leyes de desarrollo de los *Länder*. De acuerdo la distribución competencial de la Constitución, es competencia de la Federación la legislación sobre las bases en determinados ámbitos (art. 12, 14a.3 CA) mientras que los *Länder* son competentes para su desarrollo y ejecución. De acuerdo con una jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, en este reparto constitucional existen dos exigencias constitucionales: la ley de bases sólo puede contener principios y no reglas de desarrollo y la ley de desarrollo no puede ir en contra de la ley de bases, por tanto no puede modificar o limitar lo que ésta dispone. En los tres casos el Tribunal Constitucional declaró que las leyes de los *Länder* eran contrarias a la Ley de bases de la Federación y declaró inconstitucionales los preceptos correspondientes en las leyes de los *Länder*.

— Dos Sentencias –G 89/00 de 13.12.2000 y G 95/00 de 13.12.2000– afectaron a las reglas del control de necesidad en la Ley de hospitales de Salzburgo.

La Ley federal sobre hospitales prevé que para el establecimiento de un hospital sea obtenida una autorización, lo cual depende de la éste sea necesario: debe constarse si con los hospitales existentes existen servicios sanitarios suficientes. La Ley de hospitales de Salzburgo reguló en desarrollo de la ley de bases que esta necesidad debe valorarse a partir de si en el *Land*, es decir en sus distritos políticos, existen hospitales semejantes. Con ello la Ley contradice la regulación básica porque ésta pretende garantizar la viabilidad de los hospitales existentes a través de un servicio médico cualificado y que llegue a todas partes y por ello exige un control de necesidad que vaya más allá de los límites del *Land* y de los distritos.

— En la Sentencia 86/99 de 29 de junio de 2001 fue declarado inconstitucional un precepto de la Ley de organización de la escuela obligatoria de Alta Austria sobre el órgano competente para sufragar los costos educativos por ser contraria a la ley de bases.

Esencialmente los costos de las escuelas obligatorias deben ser soportados por el municipio siempre que los estudiantes procedan del ámbito geográfico que

corresponde a cada escuela. Si los estudiantes van a un centro escolar situado fuera de ese área, el legislador del Land puede, según la ley de bases, establecer que el municipio de residencia del alumno soporte una parte de los costos pero solamente en caso de que el municipio que inicialmente debía soportar los costos escolares de este estudiante hubiera aceptado su acceso a otra escuela. La Ley de Alta Austria va más allá de esa regulación ya que había suprimido la necesidad de autorización y había establecido directamente el reparto de costos.

C) En la Sentencia B 2067/98 de 28 de junio de 2001 el Tribunal se pronunció sobre la competencia de los *Länder* para la regulación de la compraventa de fincas a la luz del derecho comunitario. Desde la entrada de Austria en la UE, el derecho comunitario ha limitado esa competencia. Por otro lado, la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 1999 en la cuestión Konle contra Austria declaró que no se puede establecer ningún procedimiento de autorización para la adquisición de fincas edificables.

En la Sentencia B 2067/98 se afirma que tampoco puede existir este procedimiento de autorización en las fincas rústicas y forestales y por ello la correspondiente Ley tirolesa de la compra venta de fincas contradice el derecho comunitario. El Tribunal Constitucional decidió, no obstante, que el procedimiento de autorización es válido a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario: la regulación tirolesa tenía por objeto la satisfacción de intereses generales –concretamente la estructura agraria y objetivos sociopolíticos– y no existe por ello un mecanismo menos gravoso que el procedimiento de autorización.

D) De gran interés es la decisión G 12/00 de 11 de 10 de 2001 a través de la cual el Tribunal Constitucional federal declaró inconstitucional un precepto constitucional en La ley federal sobre el régimen de las concesiones públicas por contradecir el principio constitucional de Estado de derecho. Por primera vez en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se declaró que una reforma constitucional llevó a cabo una revisión total de la Constitución al afectar a un principio básico de la misma. Tal modificación requiere, de acuerdo con el art. 44.2 de la Constitución, un referéndum obligatorio que no fue celebrado, por lo que el Tribunal Constitucional lo declaró inconstitucional.

Desde el punto de vista federal tiene interés la historia de la aprobación de la regulación declarada inconstitucional. La legislación en materia de concesiones públicas desde el punto de vista competencial está distribuida entre la Federación y los *Länder*. Expuesto en líneas generales, la Ley sobre el régimen de concesiones públicas federal afecta a las concesiones administrativas que se lleven a cabo en ese ámbito y las de los *Länder* las que se lleven a cabo en ellos y en los municipios. Como instancias de control, las leyes prevén autoridades independientes. En 1999 el Tribunal Constitucional estableció que la instancia de control de la Ley federal era inconstitucional porque esta instancia podía controlar decisiones de las más altas instancias de la Administración, lo cual es contrario a la Constitución.<sup>37</sup> En reacción a esta Sentencia, la Federación pretendía llevar a cabo una reforma del derecho en esta materia con el objeto de establecer una regulación unitaria; para

---

37. BFSlg 15.578/1999.

ganar tiempo en las necesarias negociaciones con los *Länder*, en la Ley federal sobre concesiones se estableció un precepto constitucional de vigencia limitada que aseguraba la administración federal competente en materia de concesiones administrativa en la forma existente. Por insistencia de los *Länder* ese aseguramiento fue realizado también para las administraciones previstas en las leyes de los *Länder*, porque también podían controlar decisiones de las más altas instancias administrativas y había que contar por tanto con que, en caso de impugnación, el Tribunal Constitucional las anularía. Por ello se dictó un nuevo precepto constitucional en la Ley federal con vigencia limitada (art. 126a), de acuerdo con el cual las instancias de control de los *Länder* «no son inconstitucionales». El Tribunal Constitucional consideró que este precepto implicaba suspender ilícitamente la Constitución para un sector del ordenamiento, lo cual contradice el principio constitucional del Estado de derecho. Los preceptos de las leyes de los *Länder* fueron exceptuados de una vinculación a la Constitución, especialmente por lo que se refiere a la vinculación a los derechos fundamentales. La defensa del precepto basada en la historia de la aprobación de este precepto —que sólo pretendía un puntual aseguramiento de las instancias de control y que fue adoptado a instancias de los *Länder*— no convenció al Tribunal Constitucional.

## BÉLGICA

*Francis Delpérée*

A) El 13 de julio de 2001 constituye una fecha de gran importancia en la reorganización del Estado federal, ya que es entonces cuando se gestan tres instrumentos legislativos fundamentales: la ley especial sobre la transferencia de diversas competencias a las regiones y a las comunidades, la ley especial sobre la refinanciación de las comunidades y la ampliación de las competencias fiscales de las regiones y la ley ordinaria sobre diversas reformas institucionales relativas a las instituciones locales de Bruselas-Capital.

Los títulos de estos textos son más que indicativos, ya que apuntan a la modificación, en sus puntos esenciales, de la configuración del Estado belga (F. DELPÉRÉE, «La nueva configuración de Bélgica», *Journal des tribunaux*, 2001, p. 601; ID., «La nueva ola federalista», *Revue française de droit constitutionnel*, 2001, p. 675).

B) La reforma se lleva a cabo en condiciones de inconstitucionalidad manifiesta. Aunque el artículo 162 de la Constitución reserve a la ley federal la tarea de organizar los municipios y las provincias, y a pesar de que esta disposición no sea revisable durante la legislatura que finaliza en 2003,<sup>1</sup> el legislador especial se adjudica la función constituyente. No reconociendo la clara distinción entre Constitución y ley, se permite contradecir las prescripciones constitucionales establecidas desde hace más de ciento setenta años.<sup>2</sup>

Una ley sólo puede concebirse dentro del respeto a la Constitución, y cuando ésta habilita una ley especial para regular una materia determinada, es necesari-

---

1. La legislatura que se inició tras las elecciones de junio de 1999 prosigue bajo la capa de una declaración de revisión de la Constitución redactada el 5 de mayo de 1999 y que se concibió de forma restrictiva. Los aspectos propiamente institucionales de la reforma del Estado se han marginado sistemáticamente. No obstante, el gobierno Verhofstadt no abandona su intención de profundizar en el federalismo, tal como se ha venido reclamando, sobre todo desde el lado flamenco, puesto que propone la elaboración de leyes especiales que permitan alargar la operación constituyente sin necesidad de proceder a la redacción de una declaración de revisión y sin tener tampoco que disolver previamente las cámaras.

2. Desde hace mucho tiempo, el Tribunal de arbitraje y el Consejo de Estado han recordado la subordinación de las normas legislativas, aunque sean especiales, con respecto a las reglas constitucionales. El legislador debe situarse dentro del marco de la Constitución, sin poder modificarla ni contradecirla. Sin embargo, al gobierno poco le importa este precepto elemental de derecho público. Hace constar en la ley especial un conjunto de disposiciones que van directamente en contra de los principios y las reglas de organización del Estado, tal como están establecidos en la Constitución.

rio que el legislador, en el ejercicio de esta función eminente, respete las demás disposiciones de forma o de fondo enunciadas en la Constitución.

Es cierto que, en la sentencia n° 44/87 del 23 de diciembre de 1987, el Tribunal de arbitraje consideró que «*salvo el caso en el que una habilitación especial y expresa haya sido otorgada por las leyes especial y ordinaria de reformas constitucionales, el decreto sólo puede regular las materias que le han sido atribuidas bajo condición de no usurpar de ninguna forma las competencias reservadas a la ley por la Constitución*».

La intención del Tribunal de arbitraje era establecer límites a las intervenciones de las autoridades comunitarias y regionales. Casi quince años más tarde su sentencia se interpreta para justificar, en la medida de lo posible, la atribución de nuevas competencias a las regiones.

El fallo n° 44/87 no permite en modo alguno una modificación de la Constitución sin declaración de revisión y sin disolución de las Cámaras legislativas, sino que se limita a recordar que, en materia de sus competencias exclusivas y con el fin de asegurar un correcto ejercicio, una colectividad federada dispone de competencias instrumentales o accesorias que se incluyen en la ampliación de sus competencias principales. La colectividad federada las puede utilizar de manera conjunta con otras colectividades (federales o federadas) o, si se prefiere, paralelamente a ellas. Por citar algunos de los ejemplos más conocidos, puede realizar expropiaciones o emitir decretos de sanciones penales.

El no respetar la Constitución no puede presagiar nada bueno, especialmente si tenemos en cuenta el hecho de que en un Estado compuesto la Constitución hace las veces de pacto federativo.

C) El método utilizado es criticable<sup>3</sup> y ha sido objeto de denuncia por parte de la sección de legislación del Consejo de Estado. Además, expone las leyes adoptadas a la censura de la anulación *a posteriori* por el Tribunal de arbitraje. Se han presentado desde entonces una veintena de recursos de anulación, apoyados por miles de demandantes. A su vez tampoco existe ninguna traba para que las jurisdicciones planteen cuestiones sobre estos puntos al juez constitucional.

D) Desde un punto de vista político, la posición del gobierno de Verhofstadt tampoco ha sido muy respetable. Disponía 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. Entre las filas de la mayoría podían producirse deserciones, y así fue finalmente.

Cualquier revisión de la Constitución, como sucede en cualquier adopción de

---

3. La Constitución lo precisa *expressis verbis*. La organización de los municipios y provincias debe estar «regulada por la ley». Resulta aberrante que el gobierno llegue a afirmar que la palabra «ley», tal y como la utiliza la Constitución en su artículo 162, apartado 1º, no debe interpretarse en un sentido preciso, sino que puede referirse tanto a una ley federal, como a un decreto o a una disposición. La referencia en la Constitución a la ley, sin más especificaciones, permitiría, según sea el ánimo del legislador especial, la intervención de la región (o más exactamente, de las regiones) en lugar del Estado federal.

una ley especial, requiere que cada una de las cámaras legislativas se pronuncie en una mayoría de dos tercios de los sufragios. Los proyectos gubernamentales deben conseguir una mayoría de cien votos en la Cámara y de cuarenta y ocho en el Senado, lo que significa de hecho que el gobierno sólo puede hacer avanzar sus proyectos de reforma si se ve favorecido por el apoyo de una parte de la oposición o, en todo caso, de su abstención condescendiente.

Hasta los últimos instantes que precedieron al voto final de las leyes citadas anteriormente, el Primer Ministro ha intentado convencer, en primer lugar, a los miembros de la *Volksunie* (ocho en total), y después a los miembros francófonos de la oposición para adoptar esta misma actitud. Finalmente consigue su objetivo al hacer que estos últimos se abstengan de votar y permitan así la adopción de proyectos gubernamentales.

E) Las instituciones del Estado federal, tanto si proceden del poder ejecutivo como del legislativo, no se ven afectadas por la reforma del año 2001. En cambio, sus competencias y sus recursos disminuyen notablemente.

No obstante, una reforma afecta a la competencia y al funcionamiento del Tribunal de arbitraje<sup>4</sup> a la vez que se le confieren nuevas responsabilidades al juez constitucional. Desde 1980, el Tribunal juzga las normas legislativas (leyes, decretos y ordenanzas), cotejándolas con la Constitución, o al menos con algunas de sus disposiciones. En lo sucesivo es el Tribunal quien decide sobre la validez de un acto administrativo individual. Aunque este procedimiento sólo pueda emplearse en casos especiales, supone un cambio importante de perspectiva.

En caso de contencioso prejudicial, el Tribunal puede pronunciarse sobre una cuestión planteada por el Consejo de Estado sobre la validez de una sanción disciplinaria dictada en contra de un burgomaestre que no haya respetado una ley, decreto u ordenanza, causando por lo tanto un perjuicio a las garantías que favorecen a los francófonos de los municipios vecinos y a los francófonos, flamencos o germanófonos de los municipios con estatuto especial. La cámara que ha planteado este tipo de cuestión «está obligada, para solucionar el litigio, a conformarse (...) con el fallo del Tribunal de arbitraje» (Art. 6, § 1º, VIII, 5º, cuarta frase).

Asimismo, el Tribunal puede, pero esta vez en el contencioso de la suspensión, pronunciarse sobre la validez de una disposición, por lo que deben preverse medios formales. Puede procederse a la anulación de la norma, ya que supone un perjuicio para el carácter bilingüe de la Región de Bruselas, así como para las garantías que favorecen «a las personas de procedencia lingüística francesa y neerlandesa» en los municipios bruselenses (Art. 19). En cambio, ya no se le solicita al demandante que demuestre un perjuicio difícilmente reparable.

F) En cuanto a las colectividades federadas (comunidades y regiones), las reformas llevadas a cabo son más significativas, y afectan a la planificación de las autoridades públicas organizadas a este nivel y a la definición de sus competencias. Asimismo regulan la cuestión de los recursos con los que cuentan estas colectividades para el ejercicio de sus atribuciones.

4. «Presentación del Tribunal de arbitraje de Bélgica», *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, pendiente de publicación.

G) El *Parlamento valón* cuenta con 75 miembros y el *gobierno de la Región valona*, con 9 ministros. El *Parlamento de la Comunidad francesa*, dispone de 94 miembros y el *Gobierno de la Comunidad francesa*, de 8 ministros. El *Consejo de la Comunidad germanófona* cuenta con 25 miembros y su *Ejecutivo*, con 3 ministros. Conservan el mismo estatuto.

En cuanto al *Parlamento flamenco*, comprende 124 miembros, de los que seis son bruselenses. Estas cifras no han cambiado y tampoco se ha modificado el modo de elección de los parlamentarios flamencos de origen bruselense. Hasta el momento, se designaban a partir del Consejo de la Región de Bruselas-Capital: los seis primeros elegidos del grupo lingüístico neerlandés formaban parte del Consejo y ocupaban también escaños de pleno derecho en el Parlamento flamenco. A partir de ahora los seis parlamentarios de origen bruselense realizan una elección particular y ya no ocupan ningún escaño dentro del Consejo.

El *Gobierno flamenco* está integrado como máximo por once miembros, y debe contar como mínimo con un ministro domiciliado en la región bilingüe de Bruselas-Capital. Estas cifras no se han modificado.

El *Consejo de la Región de Bruselas-Capital* ve aumentado el número de sus miembros de forma significativa. Contaba con 75 consejeros, entre los que los correspondientes a francófonos y flamencos dependían del resultado de las elecciones regionales. Desde las elecciones de 1999, el grupo lingüístico francés comprendía 64 miembros y el grupo neerlandés, 11. Para permitir a los consejeros flamencos cumplir con sus funciones de forma más adecuada, estas cifras se ha revisado al alza: ahora habrá 89 consejeros, de los que 72 serán francófonos y 17 flamencos. Y lo que es aún más significativo, para evitar la erosión de la fuerza política del grupo lingüístico menos numeroso, la relación de fuerzas entre ambos grupos ha quedado fijada de una vez por todas.

El *Ejecutivo de la Región de Bruselas-Capital* comprende cinco miembros, sin contar con los secretarios de Estado, es decir, el Presidente, dos ministros francófonos y dos ministros flamencos. El Consejo los elige. En principio, esta elección se lleva a cabo de pleno derecho, precisando únicamente de una lista de cinco nombres, refrendada por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo y por la mayoría de los miembros de los dos grupos lingüísticos, es decir, sometida a la asamblea regional. Si no se puede conseguir la mayoría en uno de los grupos lingüísticos, probablemente el neerlandés, se procede a efectuar una segunda votación. La lista presentada debe obtener «la mayoría absoluta de los sufragios» y «como mínimo un tercio de los sufragios dentro de cada grupo lingüístico» (Art. 72, ap. 4 nuevo).

H) Las *competencias comunitarias* casi ni se han modificado. Sin embargo, las *competencias regionales* se ven afectadas, con intensidades variables, en tres aspectos.

— Bajo la modesta denominación de «política de mercado y exportaciones», el *comercio exterior* se regionaliza. Ya lo está en su conjunto, no obstante, hay dos materias que quedan como competencia federal. En primer lugar, se trata de la concesión de garantías frente a los riesgos a la exportación, importación e inversión. En segundo lugar, afecta a la política comercial multilateral, especial-

mente en el ámbito de la OMC, de la FAO o de la OCDE. Debe crearse además una Agencia a la que le corresponderá decidir y organizar «las misiones conjuntas» que podrán ser dirigidas a iniciativa de una o de varias regiones, o bien del Estado federal. Los vínculos se mantienen.

— La ley especial prevé, prudentemente, *la comunitarización y regionalización de la cooperación para el desarrollo*. «Ciertas partes de la cooperación para el desarrollo serán transferidas, a partir del 1 de enero de 2004, en la medida en que se refieran a las competencias de las comunidades y regiones» (l. esp., Art. 6 ter.). Esta disposición expresa una intención política, pero queda cuestionarse cómo materializarla. La respuesta es que «se ha creado un grupo de trabajo», que hará propuestas en un plazo que finaliza el 31 de diciembre de 2002. Si suponemos que se lleva a cabo una reforma de estas características, ¿acaso no provocará una pérdida de energías, de recursos y, por tanto, de eficacia en la escena internacional?

— La ley especial procede, de forma más efectiva, *a la regionalización de la agricultura y de la pesca marítima*, en las que la transferencia es global. No obstante, son muchas las excepciones en beneficio de las autoridades federales. En concreto, éstas deben «asegurar la seguridad de la cadena alimenticia». Las crisis que Europa en general, y Bélgica en particular, han experimentado en este ámbito hacen sentir sus efectos de forma evidente. Corresponde a las autoridades federales determinar las normas en tres sectores independientes: la calidad de las materias primas y los productos vegetales, la salud y el bienestar de los animales y la calidad de los productos de origen animal. Asimismo, les corresponde asegurar el control de la aplicación de estas normas, aunque la intervención del Estado federal está subordinada al acuerdo de los gobiernos regionales en tanto en cuanto las medidas adoptadas para asegurar el bienestar de los animales puedan tener consecuencias sobre la política agrícola.

Para considerar los mecanismos de decisión a escala europea, se precisa también que «los gobiernos regionales implicados y la autoridad federal se pongan de acuerdo para la preparación de negociaciones y decisiones, además de para el seguimiento de las actividades de las instituciones europeas, relativas a política agrícola».

1) La ley especial del 13 de julio de 2001 procede sobre todo a la *regionalización del tema de las colectividades locales*. Ésta es la reforma de mayor envergadura y la que es susceptible de causar el mayor impacto sobre el conjunto del sistema institucional federal.

La evolución institucional es clara. El proyecto federalista no debe estar limitado en el ámbito de las superestructuras institucionales. Debe aplicarse desde las bases de la sociedad política. Debe dirigirse a la colectividad local más elemental y, a su vez, más próxima al ciudadano.

El contenido de los trámites tiene numerosas implicaciones. En lo que respecta al municipio y permitiendo una diversificación de su estatuto, la reforma tiende a modificar los cimientos sobre los que se ha edificado tradicionalmente la Bélgica política y administrativa. Desprende lógica federalista de arriba a abajo.

No podemos olvidar que hasta la fecha, el estatuto del municipio y el de otras

colectividades locales era uniforme: venía determinado por el Estado federal y era el Rey quien nombraba a todos los burgomaestres del Reino. La nueva ley municipal fijaba las reglas orgánicas aplicables a todos los municipios. El Consejo de Estado recordaba asimismo la regla de igualdad que presidía las relaciones entre estas colectividades políticas: «cualquier municipio tiene derecho a un trato igual respecto a otros grupos conformados de forma idéntica por el derecho positivo» (n° 22.962/2, 13 diciembre 1993).

Esta vez, se ha pasado página,<sup>5</sup> y sin ninguna intención de volver atrás. Los artículos 41 y 162 de la Constitución se limitan a enunciar las tres reglas de fondo que, a pesar de todo, falta aplicar en el conjunto del territorio. Cada colectividad local debe estar provista de una asamblea en la que los miembros sean designados por el sistema de elección directa. Debe disponer de toda la competencia para regular las cuestiones de interés local. La región puede ejercer a su vez controles de tutela para impedir, según afirma la propia expresión, que se viole la ley y se lastime el interés general.

Sin tener en cuenta estas prescripciones minimalistas, el legislador regional tiene dominio absoluto de la materia. La Región valona, la Región flamenca y, en menor medida, la Región bruselense regulan, con total autonomía, la organización y el funcionamiento de sus respectivas colectividades.

La imaginación ha llegado al poder... por qué no elegir al burgomaestre, por qué no nombrar a los regidores, por qué no elegir a los consejeros en un escrutinio mayoritario a una o dos vueltas, por qué no modificar la edad del electorado o las condiciones de elegibilidad, por qué no instaurar el voto facultativo, por qué no establecer el escrutinio mayoritario a una o dos vueltas,<sup>6</sup> por qué conservar un secretario y un administrador municipal. Y así sucesivamente...

Y, sobre todo, por qué no prever, para cada uno de estos puntos, soluciones diferenciadas. No hace falta ser profeta para adivinar que al cabo de diez años, la carta de colectividades locales se verá profundamente alterada y que los municipios valones, flamencos y bruselenses casi no presentarán rasgos comunes.

Sólo nos podemos plantear la legitimidad de una reforma de este tipo. El estatuto político del ciudadano será distinto según la región a la que pertenezca. Pero

---

5. El sistema antiguo estaba mal estructurado. El Estado federal organizaba los municipios (la ley federal fijaba el estatuto de los mismos y el rey nombraba a los burgomaestres). En cambio, la región se ocupaba de poner en marcha los mecanismos de tutela y de verificar la forma en que los municipios y sus autoridades respetaban un estatuto que era el suyo. Esta vez, la organización, el funcionamiento, la financiación y el control de las colectividades locales surgen globalmente de la competencia regional. ¿Por qué no se ha realizado con anterioridad una reforma tan razonable?. La razón es de naturaleza política. Según los partidos francófonos, una operación de este tipo podía ocasionar dificultades muy graves a los municipios con estatuto especial situados en la región de lengua neerlandesa. No sólo estarían controladas por el gobierno flamenco (caso que ya se da), sino que verían al legislador flamenco definir su régimen jurídico, sus derechos y sus obligaciones.

6. Sin embargo, es necesario que los decretos u ordenanzas que disminuirían los efectos de la representación proporcional en la repartición de escaños se adopten «por la mayoría de dos tercios de los votos válidos» (l. esp., Art. 35, ap. 3).

¿pueden desarrollarse diversas concepciones de ciudadanía, como en un campo libre, dentro del mismo Estado federal? Los derechos políticos, incluyendo a los ejercidos en las colectividades locales, representan la columna sobre la que se apoya una sociedad política. El día en que esta ciudadanía no sea la misma para el conjunto de los belgas, existe el riesgo de que la columna se desmorone. ¿Es un buen servicio al Estado dividir el ejercicio de este tipo de competencia?

J) En el mismo momento en que se pretenda otorgar a las regiones plena autonomía en el ámbito de las colectividades locales, y en concreto en los municipios, el legislador quita la mayoría de estas prerrogativas a la Región de Bruselas.<sup>7</sup>

Decide, en efecto, la forma en la que deben designarse el burgomaestre, los regidores y los consejeros de los diecinueve municipios bruseleses. Instaure procedimientos particulares a este efecto. A la vez, impide que la Región de Bruselas emplee las competencias orgánicas reconocidas a las otras dos regiones. En última instancia, impide también al legislador ordinario modificar este tipo de legislación. Realiza lo que se denomina «fossilización» de las disposiciones normativas relativas a las instituciones municipales bruseleses.

Por sólo tomar un ejemplo, la cuestión de la elección directa del burgomaestre o de los regidores no se sabría plantear en la Región de Bruselas. En los artículos 279 y 280 de la nueva ley municipal se prevé que el burgomaestre sea «nombrado», que los regidores sean elegidos por el consejo, que los candidatos a burgomaestre deben realizar actos de presentación al finalizar las elecciones, que las plazas de regidor deben reservarse a los candidatos que han apoyado el nombramiento del burgomaestre... ¿Qué sentido tendría la técnica de la elección directa en este contexto?<sup>8</sup>

K) Desde 1970, se han constituido tres comisiones comunitarias en el seno de la Región bruselese. Su estatuto ha cambiado a lo largo del tiempo. En un principio, se concibieron como colectividades políticas descentralizadas que podían ampliar, y sobre todo materializar, la acción de las divisiones administrativas del territorio bruselese, que quedaban bajo su control. Dos de ellas, la Comisión comunitaria francesa y la Comisión comunitaria común, recibieron, desde entonces, otras responsabilidades. Se han constituido como colectividades federadas. Este estatuto no se ha modificado en 2001, en cambio, la composición de las autoridades públicas de estas comisiones experimenta una evolución significativa.

*La Asamblea de la Comisión comunitaria francesa* contaba, desde 1999, con 64 miembros. A partir de ahora, y debido a la ampliación del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, comprende 72.

7. J. P. NASSAUX, «Grupo de trabajo sobre el funcionamiento de las instituciones bruseleses. Segunda fase y acuerdo denominado de Lombard», *CH CRISP*, 2001, n° 1716-1717, p. 27 : «El acuerdo sobre la regionalización de la ley municipal, más que preocupar verdaderamente (a los flamencos) en cuanto al mantenimiento de sus garantías en los municipios bruseleses, tenía sobre todo como resultado la reavivación de una de sus preocupaciones respecto a la situación institucional de Bruselas, a saber, a su débil participación en la gestión de los poderes locales».

8. F. DELPÉRÉE et M. JOASSART, *Dossier sobre la elección del burgomaestre*, prefacio F.-X. de DONNEA, Bruselas, Bruylant, 2002.

En cuanto al *Colegio comunitario francés*, su composición está establecida por el artículo 60 de la ley especial del 12 de enero de 1989. Está integrado por los dos ministros y los dos secretarios de Estado del gobierno bruselense pertenecientes al grupo lingüístico francés. En la medida en que el ministro-presidente forma parte de este mismo grupo lingüístico, también pertenece al colegio. Éste cuenta así con cinco miembros. Esta situación no se ha modificado.

Desde 1999, la *Asamblea de la Comisión comunitaria flamenca* cuenta con 11 miembros. A partir del año 2004, serán 22.

Entre ellos, 17 son nombrados en las elecciones al Consejo de la Región de Bruselas-Capital y forman el grupo lingüístico neerlandés del Consejo, al que se suman 5 consejeros suplementarios. Innovación en el tamaño: se escogen no sólo en función de los resultados obtenidos por los partidos flamencos en la Región bruselense, sino en proporción con las votaciones que estos mismos partidos han conseguido en dicha región y en la Región flamenca, es decir, en función del «total de la cifra electoral obtenida por cada una de las listas en cada una de las circunscripciones electorales para el Consejo flamenco».

En esta ocasión, el mecanismo, evidentemente inconstitucional, tiene el claro objetivo de diluir la influencia política del *Vlaams Blok*, partido antidemocrático, con más poder en Bruselas que en Flandes.

Una vez más, la preocupación por el respeto a la Constitución apenas ha influido en un gobierno preocupado por actuar con rapidez (aunque esta parte de la reforma no sea efectiva hasta abril de 2004) y por llevar a cabo sus proyectos sin pararse a pensar en los obstáculos jurídicos que podrían presentarse en el camino.<sup>9</sup>

El *Colegio de la Comisión comunitaria flamenca* cuenta, a su vez, con tres miembros: los dos ministros flamencos del Ejecutivo regional y el secretario de Estado regional flamenco. Su composición no se ha modificado.

La *Asamblea reunida de la Comisión comunitaria común* contaba con 75 miembros. Esta cifra ha llegado a 89. Este número equivale a la suma de los miembros del Consejo de la Región de Bruselas-capital. Ha dejado de corresponder a la suma de los miembros de las dos asambleas comunitarias: la asamblea francesa cuenta con 72 miembros y la asamblea flamenca, con 22. La reforma llevada a cabo tiende a dar a la Asamblea reunida una autonomía mayor en lo que respecta a los grupos de los que procede.

En cuanto al *Colegio reunido*, comprende el conjunto de los ministros bruselenses, sin tener en cuenta los secretarios de Estado. Se trata entonces de un ejecutivo de cinco miembros. Las disposiciones sobre la materia no han cambiado.

L) Las modificaciones que se han detectado sólo han sido posibles porque las colectividades federadas, y en concreto la Comunidad francesa, solicitaban una financiación más efectiva.

9. En el dictamen 31.644/VR del 14 de mayo 2001, el Consejo de Estado ha formulado «serias reservas» y enunciado «las críticas de constitucionalidad y de convencionalidad» que pedían un conjunto de enmiendas en el proyecto gubernamental.

Después de casi diez años, la Comunidad francesa atraviesa dificultades recurrentes. No puede elevar los impuestos, y las dotaciones que le ha asignado el Estado federal no le permiten hacer frente a las incomprensibles cargas de personal. La dualidad de instituciones que prevalecen al sur del país impide desviar recursos regionales para fines comunitarios. La Comunidad francesa no tiene otra opción que acudir a su socio federal para pedirle que revise las reglas de financiación.

Así pues, la Comunidad francesa pretendía realizar una «refinanciación». Sus representantes han preferido, aunque la fórmula parezca caricaturesca, intercambiar «dinero» por «competencias». Han aceptado la ampliación de competencias regionales en detrimento del Estado federal siempre que la reforma inicie una redefinición de los recursos financieros de las colectividades federadas y, por tanto, un aumento de sus ingresos.

Por su parte, la Comunidad flamenca, que no vive las mismas dificultades, ve con buenos ojos una operación de reajuste de los recursos atribuidos a las colectividades federadas. Los nuevos recursos le permiten adoptar un conjunto de medidas complementarias en ámbitos de política social. No duda en unir su voz a la de la otra comunidad para presentar sus quejas.

En un plano más estructural, las dos comunidades constatan que pierden cada año una parte importante de su financiación. Esto se comprende fácilmente: las comunidades perciben el resultado del impuesto sobre el valor añadido, y la cantidad obtenida sin duda tiene en cuenta los efectos de la inflación. En cambio, no tiene relación alguna con la evolución real de la prosperidad económica del país (es decir, del aumento del Producto Interior Bruto). En consecuencia, la parte de las comunidades decrece en comparación con la del Estado federal y con la de las regiones. Las Comunidades francesa y flamenca están de acuerdo en reclamar un estatuto más igualitario.

Estos elementos son suficientes para indicar la urgencia de revisar los mecanismos de financiación de las comunidades. A partir de 2004, sus recursos aumentarán sustancialmente y deberán evolucionar de forma paralela a los que proceden de las autoridades federales. No se ha establecido un principio de autonomía de ingresos, sino más bien de autonomía de gastos. Las comunidades pueden disponer libremente de los recursos que les son asignados, y que podrán destinar a las necesidades que ellas definan libremente.

A partir de 2012, los recursos complementarios (que ascenderán a unos 2,5 mil millones de euros) se repartirán proporcionalmente a los ingresos del impuesto de personas físicas, tal y como correspondan a cada comunidad.

En el mismo momento, la región tiene la posibilidad de llevar una política fiscal autónoma. Ciertamente, la Constitución le reconocía, y aún le reconoce, el derecho a anular el impuesto, aunque esta prerrogativa regional era más teórica que efectiva. Efectivamente, en aplicación de la regla *non bis idem*, era necesario que las autoridades regionales descubrieran una materia «virgen», aún no impuesta por el Estado federal, y sobre la que estaban autorizadas a destinar los fondos que se les atribuían.

Pero existe otro mecanismo más simple: la región podría desarrollar una fiscalidad complementaria a la del Estado federal. O bien introducir céntimos adicionales, es decir, recargos tributarios, y procurarse de esta forma recursos suplementarios. O podría hacer lo contrario, es decir, restar céntimos, es decir, reducir los impuestos, y contribuir así a la reactivación de la actividad económica y del consumo.<sup>10</sup>

Las medidas fiscales que pueden establecerse en el ámbito regional deben responder a una triple condición. Es necesario que se refieran a «todas las personas sujetas al impuesto sobre las personas físicas» en el seno de una misma región, y que no tengan como objetivo reducir la progresividad de dicho impuesto. Es preciso también que no generen competencias fiscales entre las regiones.

En otras palabras, una región puede utilizar los instrumentos fiscales que se ponen a su disposición, pero no beneficiarse de ellos para establecer políticas selectivas que favorezcan a categorías particulares de contribuyentes y atraerlos a su competencia, aunque sea a costa de la deslocalización. El legislador especial así lo expresa (aunque queda la duda de si no se tratará tan sólo de buenas palabras por respeto al principio de la «honradez fiscal») y pide además al Tribunal de cuentas, en asamblea general, que emita «un dictamen documentado y motivado» sobre el respeto a dicho principio.

Cada región se beneficia igualmente del resultado de los impuestos federales que, en esta circunstancia, serán calificados de regionales. Estos impuestos existen desde hace tiempo: derechos de sucesión, impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria, derechos de registro, impuesto de circulación, etc. La autoridad federal ha establecido y circunscrito así la materia imponible, aunque la novedad radica en que la región puede determinar y modificar «la tasa de imposición, la base imponible y las exenciones» de estos impuestos. Y lo que es aún más importante: se procede a la bonificación integral del producto según donde se ubique en el territorio regional.

Las reformas realizadas marcan una etapa importante en el reconocimiento de la autonomía de la región en materia fiscal.

LL) La reforma llevada a cabo en 2001 es de una importancia comparable a las que fueron llevadas a cabo en 1970, 1980, 1988 y 1993. Puede contribuir a desequilibrar al Estado, como también le puede proporcionar nuevas bases. Todo dependerá de cómo se utilice.

El Estado se ve más regionalizado, y el título de la ley especial es significativo: por primera vez se invierte el orden de presentación de las colectividades federadas (en la propia Constitución se trata en primer lugar de las comunidades, y después de las regiones). El contenido de la ley confirma el análisis, ya que lo esencial de las competencias transferidas recae en las regiones.

---

10. «Se aplica un porcentaje global máximo sobre el total de reducciones y de incrementos generales del impuesto, céntimos adicionales y reducciones de impuesto... A partir del 1 de enero de 2001, este porcentaje máximo asciende a un 3,25 % y a un 6,75 % a partir del 1 de enero de 2004, del resultado del impuesto sobre las personas físicas... que se localiza en cada región» (Art. 9, § 1º, al. 3, 2ª frase).

No por ello el Estado es menos comunitario. Por el momento, las competencias no han variado, aunque los recursos para hacerse cargo de ellas se han visto incrementados y se encuentran en condiciones de proporcionar un contenido efectivo a la autonomía comunitaria.

¿Está entonces el Estado más pendiente del destino de su capital? No es posible afirmarlo categóricamente. Las soluciones improvisadas que prevalecen a este nivel parecen indicar una incomprensión de la realidad regional en Bruselas, y las limitaciones inéditas a la autonomía de la tercera región traen malos presagios.

¿Y el Estado federal?. Con su propio consentimiento, se ha despojado de algunas de sus atribuciones y recursos, con lo que se arriesga a estar cada vez más expuesto a estas operaciones de partición. La facilidad con la que las comunidades y las regiones han obtenido la satisfacción de reivindicaciones en las que no se atrevían a creer pone de manifiesto la debilidad de las autoridades en una negociación institucional.

Si la reforma del año 2001 (a pesar de la precipitación institucional, las desviaciones jurídicas y los errores políticos que no ha podido evitar) se traduce en la voluntad de realizar una mejor repartición de las competencias entre el Estado federal y las regiones, así como de los recursos del Estado federal y las comunidades, servirá al menos para frenar las operaciones de transferencia. Además, junto con la reforma de las colectividades locales, puede ofrecer a Bélgica una configuración más clara, y por qué no, más simple.

## Introducción

El año 2001 ha sido para las Regiones un año monopolizado por la aprobación de la Ley constitucional 3/2001 que, completando la reforma constitucional de las Regiones iniciado con la Ley constitucional 1/1999 (*Vid.* Informe 1999), ha innovado sustancialmente las características de la forma de Estado en Italia.

Por tanto, parece lógico dedicar las siguientes páginas a un primer comentario de las nuevas disposiciones que reforman el Título V de la Constitución. En la medida que la Ley ha entrado en vigor en el mes de noviembre de 2001, se trata de observaciones efectuadas «en caliente», basadas en la interpretación del texto constitucional. Para un estudio más completo del nuevo ordenamiento regional habrá que esperar a la aprobación de los nuevos Estatutos por parte de las Regiones, así como a las orientaciones de la jurisprudencia constitucional acerca del significado que deba atribuirse a algunas partes del texto constitucional, que son poco claras o bien susceptibles de distintas interpretaciones.

En todo caso, con independencia de que posteriormente aparezcan estudios más precisos sobre la reforma constitucional, ya hay múltiples temas que merecen ser destacados: abarcan desde el sistema de fuentes a las relaciones organizativas con el Estado; desde las relaciones con la Unión Europea al sistema de los entes territoriales de carácter local. Con todo, el espacio limitado de la presente crónica impone una selección de los temas a afrontar. Así pues, más por razones de espacio que por motivaciones científicas, nos debemos remitir al Informe del próximo año para acabar de perfilar algunas de las novedades que en este momento no podrán tratarse.

## El laborioso camino hacia la reforma del ordenamiento regional

La Ley constitucional 3/2001 señala el punto de llegada de un proceso de reforma largo, laborioso y que, probablemente, no esté todavía del todo concluido (si se quiere dar crédito a las declaraciones procedentes del Gobierno, favorables a introducir futuras modificaciones constitucionales en el texto del Título V de la Constitución).

La dificultad del proceso, sin embargo, no debe sorprender, puesto que la entera existencia institucional de las Regiones ha sido complicada: fueron instituidas con un notable retraso en relación con las previsiones constitucionales, ya que si bien estaban previstas en la Constitución de 1948, no se constituyeron

hasta 1970, y después les ha costado mucho ocupar un papel preciso en el seno de la organización constitucional de la República.

Con carácter retrospectivo, se pueden individualizar al menos cuatro fases principales en ese proceso de toma de conciencia y reforma regional: la primera fase, de regionalización parcial, se caracterizó por la constitución de las Regiones de autonomía especial; después, coincidiendo con los primeros años de la implantación de las Regiones de autonomía ordinaria, prevalecieron orientamientos restrictivos respecto a la autonomía de las Regiones, favorecidos por la propia jurisprudencia constitucional, que llevó a cabo interpretaciones que perseguían asegurar las exigencias unitarias del ordenamiento; posteriormente, tras un periodo de estabilización del sistema, se inició una cuarta fase, que ha precedido a la reforma constitucional, y en la que los intentos de revitalizar el sistema regional incidieron sobre todo en la eficacia del proceso decisonal y en la descentralización de la actividad administrativa.

La posibilidad de modificar las disposiciones constitucionales en materia de Regiones se complicó por la aparición en el debate político de posiciones (que se han revelado ilusorias) favorables a realizar una reforma orgánica de toda la organización constitucional del Estado: este proyecto naufragó ante los arrecifes en que se convirtieron las disensiones entre las fuerzas políticas.

Ante la comprobada imposibilidad de conseguir una *macroconstitutional reform*, esto es, una reforma total de la Constitución, el Parlamento se ha orientado, desde una perspectiva más realista, hacia un más bien modesto *piecemeal constitutional change*, es decir, una reforma artículo por artículo. En otras palabras, las Cámaras han buscado modificar la vertebración institucional de la República italiana a través de la modificación sucesiva de artículos concretos: en 1999, los relativos a la forma de gobierno, autonomía estatutaria, y disolución de los Consejos regionales; en el año 2001, los artículos relativos a la potestad normativa y administrativa, controles y autonomía financiera.

De ese modo, a través de una reforma «paso a paso», se han establecido las condiciones constitucionales para una reforma del ordenamiento regional, que aparece como orgánica e innovativa. Es orgánica porque se refiere a la vez al aspecto ordinamental, al sistema de competencias y a los principios de organización y funcionamiento. Y es innovativa en la medida que se considere que ha habido una significativa reelaboración de los principios inspiradores de la parte segunda de la Constitución.

## El sistema regional de fuentes

Las fuentes de la autonomía regional incluyen, como se sabe, los estatutos, las leyes, y los reglamentos. La Ley constitucional 1/1999 amplió la potestad estatutaria (*Vid.*, Informe 1999) y, ahora, la Ley constitucional 3/2001 ha redefinido el sistema de las fuentes primarias y secundarias, tanto en lo relativo a los límites, como en lo que se refiere a los objetos.

### *La potestad legislativa exclusiva y concurrente de las Regiones*

Tanto las Constituciones de los Estados federales, como las de ordenamientos unitarios de base regional, indican los criterios para la distribución de las competencias (legislativas y administrativas) entre el Estado y las entidades subestatales. Esta previsión codificada del sistema de distribución de competencias tiene como objetivo satisfacer los principios de seguridad jurídica y de garantía de las autonomías territoriales: en efecto, no se puede hablar de autonomía si no vienen predeterminados los límites a los que ha de sujetarse la actuación legislativa y administrativa del Estado central.

Con este objetivo, los textos constitucionales recurren, en general, a la técnica de las listas, es decir, enumeran las materias que deben reservarse a la competencia del legislador central y aquellas otras que corresponden al legislador de la entidad descentralizada. En particular, las listas de competencias pueden ser de varios tipos:

A) pueden enumerar las competencias que corresponden, respectivamente, al Estado central y a las entidades subcentrales;

B) o bien, pueden indicar las materias propias de los entes subestatales, y reservar el resto de materias en vía residual al Estado;

C) una tercera posibilidad es la de enumerar las materias de competencia exclusiva del Estado, y presumir que en el resto de materias la competencia corresponde a las entidades descentralizadas.

La elección entre los distintos criterios de asignación de competencias no es ajena a la calificación de la forma de Estado. Resulta claro, por ejemplo, que el sistema de enumerar solamente las competencias centrales es más propio de los ordenamientos federales, mientras que la definición puntual y precisa de las materias, en las que las Regiones pueden legislar, implica una autonomía limitada.

El texto originario del art. 117 de la Constitución italiana había optado por el sistema de enumerar las materias de competencia regional. Además, había reconocido a las Regiones una competencia legislativa tanto de tipo concurrente como de tipo integrativo. El nuevo sistema de distribución de la competencia legislativa entre el Estado y las Regiones se basa, en cambio, en el criterio opuesto: se enumeran las materias de competencia estatal y las de competencia concurrente, mientras que el resto se reserva en vía residual a la competencia legislativa de las Regiones ordinarias.

Más en concreto, puede afirmarse que, según las materias, puede haber un triple orden de criterios en el reparto de la potestad legislativa entre el centro y la periferia:

A) en las materias recogidas en el art. 117, 2º de la Constitución, la competencia debe ser considerada exclusivamente estatal;

B) en cuanto a las materias enumeradas en el art. 117, 3º de la Constitución, la competencia es concurrente: al Parlamento nacional le corresponde la disciplina de los aspectos generales de la materia, mientras que a las Regiones les pertoca la normativa de detalle y de integración;

C) en las restantes materias, las Regiones ostentan la potestad legislativa exclusiva.

El criterio de base asumido para la distribución de la competencia legislativa aparece suficientemente claro, en términos generales. Sin embargo, podrán aparecer problemas, de resolución difícil, cuando llegue el momento de detallar para cada caso concreto si la disciplina de un objeto material determinado corresponde a la competencia legislativa estatal o a la regional. En efecto, aunque las listas muestran una vocación omnicompreensiva, lo cierto es que la evolución económica, tecnológica y social produce siempre nuevos ámbitos materiales que plantean problemas de definición, porque son difícilmente encuadrables en las materias tasadas. Asimismo, no debe minusvalorarse la fuerza expansiva de las competencias centrales, ejercidas a partir de fórmulas y cláusulas generales que están presentes en todos los textos constitucionales (como el principio de unidad, o la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales, en el caso italiano).

Por otra parte, también se ha de destacar que en algunos supuestos será difícil individualizar exactamente la distribución competencial entre el Estado y las Regiones ordinarias a causa de la terminología adoptada por el legislador constitucional (especialmente cuando se refiere a la tutela del ambiente y del ecosistema, o bien a la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben garantizarse en todo el territorio nacional). Y lo mismo sucederá en aquellos otros casos en los que el mismo sector material podrá incluirse tanto en la competencia exclusiva del Estado como en la competencia concurrente con las Regiones, o incluso en la exclusiva de estas últimas (enseñanza/formación profesional; tutela/promoción de los bienes culturales y ambientales; seguridad/policía administrativa local; ordenamiento jurídico de los municipios y de las provincias).

De este modo, será determinante el trabajo interpretativo de la doctrina y, sobre todo, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano, que se anuncia rica, cualitativamente compleja y cuantitativamente prudente.

La atribución a las Regiones de una competencia legislativa de tipo concurrente, que ejercen en el ámbito de los principios individualizados por las leyes estatales, no es novedosa. En cambio, es completamente nueva la extensión a todas las Regiones ordinarias de una potestad legislativa de tipo exclusivo, que se sitúa al mismo nivel que la propia del Estado y de las Regiones de autonomía especial.

Con esta elección, la Constitución ha establecido una absoluta homologación entre la ley del Estado y la ley regional, no sólo desde el punto de vista de la fuerza jurídica, sino también en lo que concierne a las limitaciones. La potestad legislativa exclusiva de las Regiones y del Estado debe respetar, efectivamente, los mismos límites, que pueden sintetizarse en el respeto a la Constitución, a las obligaciones internacionales y a los mandatos que derivan del ordenamiento comunitario.

Ahora bien, parece que entonces la Constitución dispone límites distintos de los que preveía antes de la reforma de la Ley constitucional 3/2001. En efecto, antes, la legislación exclusiva de las Regiones de autonomía especial debía respe-

tar los límites de carácter territorial y los relativos a las reformas económico-sociales, así como los derivados de los principios del ordenamiento jurídico, del interés nacional y de los intereses de las otras Regiones. Sería confuso y superficial mantener ahora que los límites previstos en ese anterior sistema constitucional habían perdido importancia y no se aplicaban más ante la potestad legislativa exclusiva de las Regiones. Por el contrario, de un examen de los preceptos constitucionales se puede llegar a la conclusión de que la mayor parte de tales límites precedentes continúan estando en vigor, absorbidos por la nueva formulación del texto constitucional.

Por ejemplo, frente al proceso de internacionalización y de refuerzo del régimen jurídico europeo, cabe prever perfectamente que, en un futuro, muchos de los vínculos contenidos en las leyes nacionales de reforma económico-social descenderán del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales. Asimismo, el límite de los intereses de las otras Regiones puede considerarse que subsiste en cuanto forma parte del principio de colaboración leal entre los distintos niveles. Igualmente, debería mantenerse la aplicación del límite del interés nacional y de los principios del ordenamiento jurídico, ya que éstos encontrarían fundamento, como es sabido, en el principio unitario del art. 5 de la Constitución italiana, que conserva su formulación originaria. En fin, el límite territorial es inmanente a la noción de autonomía como capacidad de representación de un determinado territorio.

### *La potestad reglamentaria de las Regiones*

Los reglamentos regionales, en la experiencia italiana, no han asumido una relevancia significativa: se han visto ensombrecidos por el ejercicio de la potestad legislativa y por la potestad estatutaria.

Conviene recordar que, en el sistema vigente antes de la reforma del año 2001, el Consejo Regional aprobaba tanto las leyes como los reglamentos, por lo que normalmente prefería incluir normas de detalle en la Ley. De este modo, reducía el tiempo de decisión (aprobaba un solo acto en lugar de dos), y reforzaba la fuerza jurídica de las normas (ya que eran de carácter primario), a la vez que evitaba la fase del control administrativo por parte del Estado, en el sentido previsto por el art. 125 de la Constitución italiana.

Esta práctica produjo en el sistema de las fuentes regionales un doble inconveniente: por una parte, las leyes regionales incluían normas heterogéneas, que no siempre se merecían el rango de fuentes primarias del ordenamiento; por otra parte, la fuente reglamentaria era usada por los Consejos Regionales de modo esporádico y marginal.

La Ley constitucional 3/2001 innova en materia de potestad reglamentaria regional. Sin embargo, la impresión es que esa innovación acabará por determinar una ulterior limitación de los reglamentos regionales a favor de aquellos que dicten los entes locales. Y es que en primer lugar se ha atribuido a los estatutos regionales la competencia para atribuir el poder reglamentario a los gobiernos regionales; y en segundo lugar, se han delimitado los ámbitos materiales que pueden ser disciplinados con tales fuentes.

El artículo 117 de la Constitución, en su 6º apartado, afirma que la potestad reglamentaria corresponde a las Regiones en todas aquellas materias que no se incluyan en la competencia legislativa exclusiva del Estado. Por tanto, parece que quiere constitucionalizar una especie de paralelismo entre potestad reglamentaria y potestad legislativa regional (exclusiva o concurrente). Esta impresión aparece rápidamente contradicha por el siguiente apartado, según el cual, «los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la disciplina de la organización y del desarrollo de las funciones que se les atribuyen».

A ello se añade la posibilidad de que este precepto se interprete a la luz del principio de subsidiariedad recogido en el sucesivo art. 118 Const., por el que «Las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios, salvo que, para asegurar el ejercicio unitario, se confieran a Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diversidad<sup>1</sup> y adecuación». Por todo ello, debería concluirse que los ámbitos materiales reservados a la potestad reglamentaria regional están restringidos: encuentran el límite, por una parte, de las materias reservadas a la competencia legislativa exclusiva del Estado (art. 117, 6º Const.); y, por otra parte, de las materias que se incluyen en la competencia administrativa propia de los Municipios y de las Provincias (arts. 117, 6º; y 118, 1º Const).

En consecuencia, cabe sostener que la potestad reglamentaria de las Regiones se configura de manera distinta dependiendo de las materias consideradas; en particular, destacan las siguientes posibilidades:

A) en las materias reservadas a la potestad legislativa del Estado no puede ejercerse nunca, salvo que haya una delegación explícita por parte del Estado;

B) en aquellas materias donde las Regiones tengan contextualmente una potestad legislativa y administrativa, puede ejercerse de forma plena;

C) en aquellas otras materias, que se incluyen en la potestad administrativa de los entes locales, la potestad reglamentaria de las Regiones constituye un vínculo para la actividad administrativa de los Municipios y de las Provincias, pero sólo hasta que éstos aprueben su propio reglamento para el ejercicio de las funciones.

### **La distribución de las competencias administrativas entre el Estado, las Regiones y los entes locales**

En lo que se refiere al ejercicio de la actividad administrativa, conviene precisar que la Constitución ha establecido criterios distintos para concretar respectivamente la competencia legislativa y la administrativa. En el primer caso, procede a individualizar directamente los ámbitos reservados a la potestad legislativa. En el

1. N. del T.: En el original, «differenziazione» que, ciertamente, tiene traducción al castellano, pero aquí se prefiere usar el concepto de «diversidad», que permitirá comparar este trabajo con el debate existente en España, entre otros Estados, en torno a la unidad o diversidad de los regímenes autonómicos.

caso de la potestad administrativa, el art. 118 Const., establece ante todo un principio general: «Las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios, salvo que, para asegurar el ejercicio unitario, se confieran a Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diversidad y adecuación». Pero después requiere al legislador, estatal o regional según la respectiva competencia (art. 118, 2º Const.), que proceda analíticamente a la distribución de las competencias entre los diferentes niveles institucionales.

El art. 118 Const., afirma genéricamente que la distribución de las competencias administrativas corresponde a la ley estatal y regional. Sin embargo, no precisa cuándo es competente la normativa estatal y cuándo lo es la normativa regional. Para interpretar de modo razonable la disposición constitucional es necesario distinguir entre las materias que forman parte de la competencia legislativa exclusiva del Estado, y las materias que se atribuyen a la competencia exclusiva y concurrente de la Región.

En el primer caso (materias de competencia del Estado), la norma jurídica competente para distribuir las funciones administrativas debería ser la ley del Estado, que probablemente utilizará un mecanismo parecido al previsto en la antigua formulación del art. 118 Const., mostrando una especie de paralelismo entre las funciones normativas y las administrativas. En otras palabras, debería presumirse que, normalmente, la Administración estatal llevará a cabo la actividad administrativa, excepto en aquellas funciones concretas que la Ley considere que deben atribuirse a los entes locales territoriales.

En el caso, en cambio, de materias que formen parte de la competencia legislativa regional, la individualización de las funciones específicas que vayan a descentralizarse en los entes locales debería corresponder a la Ley regional. Con todo, ésta podría asignar las funciones a los entes locales a partir de una técnica diferente. En efecto, gran parte de la actividad administrativa incluida en las materias de competencia regional puede ser efectuada directamente por los Municipios. Por tanto, la ley regional debería individualizar las funciones reservadas a las Regiones, especificar las atribuidas a las Provincias y asignar el resto, de forma general, a las Administraciones locales.

El art. 118 Const., recoge asimismo algunos criterios que deberán ser respetados por el legislador estatal o regional en el momento de distribuir las funciones administrativas: se trata de los principios de subsidiariedad, diversidad y adecuación.

En realidad estos principios no representan una novedad para el ordenamiento jurídico italiano, desde el momento que estaban previstos ya en la legislación ordinaria. Por ello, no es difícil presumir que el legislador constitucional ha intentado hacer referencia, en el momento de incluirlos en la Constitución, al significado que tenían. Según el art. 3, h) de la Ley 59/1997, por diversidad se entiende que el legislador, en la asignación de las funciones, debe considerar todas las características, incluidas las asociativas, demográficas, territoriales y estructurales, de las entidades. Por su parte, la idea de adecuación se interpreta en el sentido de valorar la idoneidad organizativa de las Administraciones para garantizar, incluso en forma asociada con otras entidades, el ejercicio de las fun-

ciones. Finalmente, por subsidiariedad se entiende que las decisiones deberían ser asumidas por el nivel institucional más descentralizado posible, siempre que tal opción esté justificada y sea compatible con la exigencia de asegurar la eficiencia y la efectividad de la acción de los poderes públicos.

Desde una perspectiva teórica, el principio de subsidiariedad puede ser formulado en términos dinámicos o estáticos, pero a la vez puede operar como criterio de distribución de las competencias «en sentido vertical», o bien «en sentido horizontal».

En cuanto a la primera distinción, representa un ejemplo de subsidiariedad dinámica la fórmula contenida en la Constitución alemana: en concreto, su art. 72.2 Const., afirma que la Federación puede legislar en lugar de los *länder* cuando la instauración de condiciones de vida equivalentes en todo el territorio federal y la garantía de la unidad jurídica y económica del Estado exijan una disciplina legislativa federal. De igual modo, constituye un ejemplo de subsidiariedad dinámica la previsión del art. 3, B) del Tratado de Maastricht, por el que la Comisión Europea puede intervenir «sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros».

Tanto el legislador ordinario como el legislador constitucional italiano han optado, en cambio, por un mecanismo estático. Efectivamente, el art. 4.3, a) de la Ley 59/1997 ha dispuesto el principio de subsidiariedad en el sentido que la generalidad de las funciones administrativas se atribuye a las entidades locales, atendiendo a las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas, con la única exclusión de las funciones que resulten incompatibles con tales dimensiones. Por su parte, el ya citado art. 118 Const., constitucionaliza el mismo criterio, y afirma que las funciones administrativas son asignadas a los Municipios excepto en los casos en que, para asegurar el ejercicio unitario, se atribuyan a las Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estados.

En todo caso, se aprecia una diferencia entre la previsión del legislador ordinario y el texto de la Constitución, y se trata de la «dirección» que asume el principio de subsidiariedad entendido en sentido vertical. En efecto, en un sistema constitucional en el que las funciones administrativas correspondían al Estado y a las regiones, que era el sistema vigente cuando entró en vigor la Ley 59/1997, la subsidiariedad se dirige hacia la descentralización a favor de los entes locales. Por el contrario, en un sistema como el diseñado por el art. 118 Const, que afirma que los Municipios asumen la posición central en cuanto al ejercicio de las funciones administrativas, la subsidiariedad representa la fórmula que autoriza a «sustraer» competencias administrativas a los Municipios, a favor sobre todo de las Provincias y Regiones.

Por otra parte, como antes se ha señalado, la subsidiariedad puede ser utilizada no sólo para distribuir las competencias a nivel vertical (entre el centro y la periferia de la Administración pública), sino también a nivel horizontal (entre los entes públicos, las autonomías sociales y los privados). En este segundo caso se privilegia una noción de la subsidiariedad que no tiene carácter institucional sino preferentemente social. Con base en ella, la intervención directa de la Administración

pública es necesaria en los casos en los que la iniciativa de los privados, de las asociaciones o de las formaciones sociales no vaya a estar en condiciones de aplicarse con las mismas garantías que sí pueden ejercer los poderes públicos, en relación con los fines y los valores constitucionales comúnmente aceptados.

Mientras que la perspectiva vertical del principio de subsidiariedad se ha constitucionalizado y desarrollado en el primer apartado del art. 118 Const., el segundo, de carácter horizontal, encuentra una formulación, ciertamente genérica, en el apartado cuarto del mismo art. 118 Const. En concreto, este apartado cuarto establece que las instituciones de la República deben favorecer la iniciativa autónoma de los ciudadanos, por sí o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general. Como se evidencia del texto literal del precepto, en este caso no se está en presencia de un principio vinculante para la distribución de las competencias, sino que se trata de un criterio promocional («favorecer la iniciativa autónoma de los ciudadanos»).

### **Del sistema de controles al ejercicio del poder sustitutivo**

El ejercicio de formas de control preventivo de legitimidad por parte de órganos no jurisdiccionales ha planteado siempre problemas de oportunidad y de constitucionalidad, en cuanto relaciona dos institutos jurídicos que son difíciles de conciliar: el control y la autonomía. El primero de ellos presupone que un órgano que ostenta la potestad de control puede verificar la actividad de otro órgano distinto. El segundo reconoce a los entes locales territoriales la capacidad para adoptar decisiones políticas de forma autónoma, a partir de intereses propios, distintos de los que persigue el Estado nacional.

Con este convencimiento, la legislación más reciente se ha caracterizado por la tendencia a limitar, cuando no abolir del todo, el sistema que sometía a control, desde una perspectiva administrativa, la legitimidad de los actos aprobados por los entes dotados de autonomía constitucional. Este proceso registra una importante aceleración con la Ley constitucional 3/2001, que de un lado rediseña el control sobre las leyes regionales y, por otra parte, deroga sustancialmente los controles preventivos sobre los actos administrativos tanto de las Regiones, como de los entes locales territoriales. Por el contrario, la misma Ley concede base constitucional a la competencia del Gobierno para realizar intervenciones sustitutivas con relación a las Regiones y los entes locales.

#### *El control sobre las leyes regionales*

Con anterioridad a la Ley constitucional 3/2001 estaba previsto un control estatal sobre las Leyes regionales de carácter preventivo, que se insertaba entre la fase en la que la Ley es perfecta (esto es, deliberada válidamente por el Consejo regional) y aquella otra en la que empieza a producir sus efectos, como consecuencia de su promulgación y publicación en el Boletín Oficial de la Región. En efecto, el Gobierno, a través del Comisario de Gobierno presente en la capital de la Región, podía, dentro de los treinta días desde la fecha de comunicación de la

aprobación de la Ley al Comisario de Gobierno, reenviar la Ley al Consejo Regional. Y este reenvío podía fundamentarse bien por motivos de legitimidad, cuando excedía de la competencia de la Región o vulneraba otras disposiciones constitucionales; o bien, por motivos de mérito, al entrar en conflicto con los intereses nacionales o de otras regiones.

La Ley constitucional 3/2001 deroga esta forma de control preventivo, en una elección que parece oportuna puesto que la práctica había evidenciado que se trataba no sólo de un control jurídico, sino también de un control de naturaleza política, especialmente si se tiene en cuenta que la decisión de devolver una Ley correspondía al Consejo de Ministros, esto es, un órgano netamente político, titular en el ámbito nacional de la dirección política de la mayoría.

Con la nueva formulación del art. 127 de la Constitución, el contencioso entre el Estado y las Regiones (y viceversa) adquiere un carácter enteramente jurisdiccional y encuentra su sede en el proceso ante el Tribunal Constitucional. El citado art. 127 sitúa al Estado y a las Regiones en una posición de paridad procesal en lo que se refiere a las vulneraciones que pueden ser alegadas: en la disciplina anterior, el Estado impugnaba a la ley regional por cualquier vulneración de carácter constitucional, mientras que las Regiones sólo podían impugnar las leyes estatales por invasión de su esfera de competencias, asignada por la Constitución. En el régimen actual, introducido por la Ley constitucional 3/2001, tanto el Estado como las Regiones pueden plantear una cuestión de legitimidad ante el juez constitucional alegando simplemente una lesión de sus propias competencias.

En lo que se refiere al momento en que puede presentarse el recurso, el art. 127 de la Constitución prevé que deberá ser promovido dentro de los sesenta días siguientes a la publicación de la Ley o del acto con fuerza de ley, que se considere ilegítimo.

### *La derogación de las disposiciones sobre los controles administrativos*

En cuanto a los controles sobre los actos administrativos, la Ley constitucional 3/2001 ha derogado los preceptos constitucionales que reglamentaban la materia: art. 125, 1º para las Regiones; y art. 130 para los Municipios, Provincias y otros entes locales.

La derogación de estas disposiciones constitucionales no excluye en absoluto la admisibilidad de controles externos sobre la legitimidad de los actos administrativos. Sólo ha privado a la normativa de una cobertura constitucional, y por tanto tales controles ya no son necesarios y podrán ser eliminados en un futuro (o sustituidos con otro tipo de controles).

La determinación del sujeto público y de la fuente jurídica competentes para revisar esta materia, o bien para suprimir *in toto* cualquier tipo de control sobre los actos administrativos, no parece sencilla. A la luz de la reforma constitucional puede proponerse que, en lo relativo a la actividad administrativa de las Regiones, la competencia sea del Estatuto regional, ya que puede considerarse

que la disciplina de los controles forma parte de la organización y del funcionamiento de las Regiones (art. 123 Const.).

Por el contrario, en el supuesto de los entes locales territoriales, podría incluirse la disciplina de los controles entre las hipótesis previstas en el art. 117, 2º, letra p) de la Constitución (funciones fundamentales de Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas). Por tanto, podría reconstruirse una potestad legislativa estatal. Ahora bien, sólo se llegaría a esta conclusión si se considerara que el citado control se refiere a la fase integrativa de la eficacia de la función administrativa. En cambio, si la disciplina de los controles no se define en este sentido, serán las Regiones quienes tendrán una competencia legislativa de carácter exclusivo en la materia.

La indudable tendencia a reducir los controles administrativos externos sobre la legitimidad de los actos no debe interpretarse como la voluntad del sistema jurídico italiano de reducir la importancia del principio de legalidad y, en cambio, buscar nuevas formas de control sobre la eficiencia y la eficacia de la acción administrativa. Sería una conclusión errónea. Más simplemente, se asiste a una reorganización del sistema de los controles, que propone, en primer lugar, acentuar el papel de los controles *ex post* de naturaleza jurisdiccional, que serían realizados por el Tribunal Constitucional en los conflictos con leyes regionales, o por los jueces administrativos en relación con los actos administrativos de las Regiones y de los entes locales. En segundo lugar, se prefieren los controles administrativos internos y no los externos, en consonancia con el principio constitucional de autonomía.

### *La regulación jurídica del poder sustitutivo*

El concepto de intervención sustitutiva ha sido estudiado ampliamente por la doctrina, que se ha cuestionado por su correcta clasificación dogmática y la ha catalogado de «concepto híbrido». En particular, en esta problemática se había propuesto la posibilidad de encuadrar la figura en el más amplio *genus* de los controles administrativos. Según esta teoría, la fase del control asume una función preliminar y subordinada respecto al papel central que representa el procedimiento, un procedimiento que consiste en la intervención sustitutiva por parte de una autoridad superior, en caso de inactividad.

Sin embargo, en el control sustitutivo la comprobación de la falta de actuación tiene un carácter meramente instrumental en relación con la adopción de la medida concreta, que consiste en la sustitución de una autoridad por otra formalmente competente. Por ello, de forma progresiva esta figura jurídica ha ido asumiendo una identidad propia, distinta a la del control, y ha acabado por cumplir con una función de impulso, especialmente a la luz de la normativa más reciente. En este mismo sentido, el poder sustitutivo asume una función de garantía en la compleja funcionalidad del sistema: en coherencia tanto con el principio de autonomía, como con la lógica colaborativa que debe presidir las relaciones entre los distintos niveles institucionales. Desde esta perspectiva, acentuada en los últimos años, se ha asistido a una ampliación de los supuestos que legitiman el ejercicio del poder sustitutivo.

El primer supuesto de intervención sustitutiva en las relaciones con las Regiones lo constituyó la materia comunitaria, para cubrir la eventual inactividad de las Regiones en el cumplimiento de la normativa de la Unión europea. El fundamento de esta previsión es que el respeto puntual y apropiado de las obligaciones comunitarias se considera expresión de un interés nacional, cuya efectividad se atribuye a la responsabilidad internacional del Estado. Posteriormente, la intervención sustitutiva del Estado se ha extendido a otros sectores materiales. Entre ellos se encuentra una serie de ámbitos que se incluyen en el seno de la potestad legislativa de las Regiones; puede pensarse, por ejemplo, en el medio ambiente, la sanidad, la energía, la tutela del paisaje. Pero en tales sectores materiales también adquieren relevancia los intereses unitarios, que requieren salvaguardia en caso de inactividad de las Administraciones competentes. En este sentido, a veces se ha considerado conforme a la Constitución el ejercicio de una intervención sustitutiva en los siguientes casos: falta de concreción de las áreas sometidas a un elevado riesgo ambiental; ausencia de aprobación de planes urbanísticos y de ordenación del territorio en relación con la evaluación ambiental y la determinación de las áreas sometidas a vínculo paisajístico; la falta de aprobación del programa trienal para las áreas naturales protegidas; la inconcreción de los embalses energéticos; la ausencia de medidas sanitarias orientadas a la lucha contra el SIDA; o bien, la falta de adopción de actuaciones preventivas dirigidas a la defensa del suelo.

Finalmente, se han previsto intervenciones sustitutivas ante la inactividad legislativa regional. Así ocurre cuando las Regiones no aprueban las Leyes que deben concretar las funciones correspondientes a los entes locales y las funciones que la Región mantiene como propias. A propósito de ello, el art. 4.5 de la Ley 59/1997 autoriza al Gobierno, tras escuchar las alegaciones de las Regiones incumplidoras, para aprobar uno o más decretos legislativos de distribución de competencias entre Región y entes locales, los cuales serán de aplicación hasta la entrada en vigor de la ley regional.

Ahora, la Ley constitucional 3/2001 da un fundamento constitucional a la potestad para ejercer el poder sustitutivo. Se trata del art. 120, 2º de la Constitución, según el cual el Gobierno puede sustituir a los órganos de las Regiones, de las Ciudades metropolitanas, de las Provincias o de los Municipios cuando incumplan las normas y los tratados internacionales, la normativa comunitaria, o ante un peligro grave para la seguridad pública, así como cuando la unidad jurídica y económica y, en particular, los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales requieran una tutela que exceda los límites territoriales de los gobiernos locales.

La formulación adoptada por el legislador constitucional es en gran parte ambigua y plantea fundadas preocupaciones por la generalidad con la que se ha redactado el precepto constitucional. Las dudas planteadas son, en particular, las siguientes: a) la circunstancia de que el órgano competente para realizar la intervención sustitutiva sea sólo el Gobierno, cuando habría sido oportuno reservar tal intervención, dada la generalidad de la previsión, a los distintos órganos del Estado central y concretamente al Parlamento; b) la ausencia de indicaciones acerca de las modalidades y las formas en que debe ejercerse esa potestad; c) la

generalidad de algunas de las previsiones, que puede implicar el riesgo de que se atribuya al Ejecutivo una discrecionalidad excesiva y peligrosa (por ejemplo, en el supuesto de la intervención sustitutiva para tutelar la unidad jurídica y económica, o bien para tutelar los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales).

La resolución a todas estas dudas interpretativas se confía a la redacción de una futura ley del Parlamento, que definirá el procedimiento dirigido a garantizar que los poderes sustitutivos sean efectuados con respeto a los principios de subsidiariedad y leal colaboración. Sin embargo, la discrecionalidad del legislador deberá tener presentes los orientamientos interpretativos elaborados por el Tribunal Constitucional, los cuales incluyen los siguientes elementos:

A) Ante todo, los efectos del poder sustitutivo deben estar circunscritos desde un punto de vista temporal, para que la entidad incumplidora pueda tener la posibilidad de ejercer su propia competencia. La intervención sustitutiva del Estado no ha de restringir las atribuciones de las entidades autónomas, sino que tiene que perseguir una función meramente de garantía de la compleja funcionalidad del sistema.

B) En segundo lugar, debe requerirse con carácter previo al sujeto público incumplidor. Al titular del poder sustitutivo le corresponde establecer un plazo temporal proporcional para que aquel ente incumplidor pueda actuar efectivamente. Esta condición es importante porque la intervención sustitutiva ha de constituir un instrumento excepcional. En otras palabras, como repetidamente ha precisado el Tribunal Constitucional italiano, el procedimiento adecuado para ejercer el poder sustitutivo debe regularse con respeto al conocido principio de leal colaboración. Y ello requiere que, si llega el caso en que sea necesaria la intervención sustitutiva, ésta tenga lugar no sólo tras haber requerido a la entidad, sino también tras haber escuchado las alegaciones de las Regiones o de los entes locales incumplidores en torno a las razones de la inactividad (Sentencias 830/1988; 85/1990; 37/1991; 483/1991; 49/1991; 21/1991; 427/1992).

C) En tercer lugar, el poder sustitutivo debe tener una base legal, en el sentido que ha de estar previsto explícitamente y regulado por una Ley. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha excluido que fuese posible extender la acción supletoria del Estado a supuestos distintos a los recogidos por el legislador, y sobre la base de un acto no legislativo del Gobierno (Sentencia 338/1989).

D) En cuarto lugar, para que la inactividad legitime la intervención sustitutiva, debe referirse a la falta de adopción de actos sometidos a plazos perentorios, de tal modo que esa falta de actividad coloque en serio peligro los intereses confiados a la responsabilidad final del Estado. Además, se tratará siempre de intereses tutelados constitucionalmente o con relevancia constitucional (Sentencias 85/1990; 386/1991; 483/1991).

## La constitucionalización del principio de autonomía financiera

La autonomía financiera se define como la capacidad de un ente para disponer autónomamente de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus propias competencias institucionales y constituye una de las articulaciones necesarias de la autonomía constitucional de las Regiones. Parece evidente que una entidad pública sólo podrá convertirse en centro de vida efectiva en el seno del Estado cuando se encuentre en grado de escoger los mecanismos idóneos para obtener ingresos económicos, y cuando pueda orientar los gastos conforme a las necesidades públicas que considere que debe satisfacer.

La autonomía financiera es complementaria de la autonomía política, legislativa y administrativa, desde el momento que la Región, para poder ejercer efectivamente las funciones y las competencias que el ordenamiento le reconoce, para interpretar y satisfacer los intereses de la comunidad local representada, ha de ostentar la disponibilidad efectiva de los recursos económicos necesarios. Además, el reconocimiento de la citada autonomía corresponde a un principio general de responsabilidad, consistente en una regla que se encuentra implícita en todo ordenamiento que se declare sometido a los criterios de racionalidad y de buena administración: la financiación de las propias competencias debe corresponder a la propia comunidad interesada, con las lógicas excepciones justificadas por exigencias de equilibrio económico y de equidad social.

El art. 119 de la Constitución establece que las Regiones, los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas tienen autonomía financiera tanto en lo relativo a los ingresos, como en relación con los gastos, y se les reconoce asimismo la posibilidad de que establezcan y apliquen tributos y otros ingresos propios, con respeto a los principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario.

En el sistema constitucional precedente a la reforma del año 2001, se mantenía una interpretación restrictiva de la autonomía financiera, en el sentido de reconocer la disponibilidad sobre los medios económicos necesarios y, por tanto, la suficiencia de las fuentes de ingreso. La nueva formulación del art. 119 de la Constitución, en cambio, hace referencia explícita tanto a los ingresos como a los gastos y acredita de este modo una visión más amplia y correcta de la autonomía financiera, que reconoce la estrecha relación que debe haber entre derechos y deberes, entre potestades y responsabilidad. Aplicando esta idea al ámbito específico de la materia financiera, supone que la entidad pública y la comunidad representada se corresponsabilizan de la vertiente de los ingresos, y de los gastos. Efectivamente, los órganos políticos regionales y locales, que deberán asegurar el equilibrio entre ingresos y gastos, no podrán limitarse a poseer una visión global de las necesidades que requieran ser atendidas, sino que tendrán que graduar su satisfacción efectiva según los recursos económicos disponibles.

Desde esta perspectiva, el principio de autonomía financiera se articula en una pluralidad de significados:

A) autonomía en la determinación de los ingresos: la entidad pública puede fijar la cantidad de recursos económicos que necesita, y los mecanismos para su obtención;

B) autonomía en el gasto: la entidad define de qué modo utilizará los recursos;

C) autonomía contable: el sujeto público dispone de su propio presupuesto, que se convierte en centro de imputación de los ingresos y gastos;

D) autonomía normativa en materia de Hacienda y de presupuesto: la entidad regula la obtención de los ingresos y reglamenta los procedimientos de formación del presupuesto y de gestión del mismo.

Paralelamente al mayor reconocimiento que el nuevo texto constitucional efectúa de la autonomía de la Hacienda regional, el art. 117 de la Constitución atribuye la potestad legislativa exclusiva al Estado sólo en lo que se refiere a la disciplina del sistema tributario y contable del Estado, mientras que la materia relativa al ámbito local debería corresponder a la potestad legislativa de las Regiones, aunque con respeto a las normas que tengan como objetivo la armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de las Haciendas públicas y del sistema tributario. La coordinación reclamada por el citado precepto se establecerá entre el Estado, las Regiones y el sistema de los entes locales territoriales, y debe mostrar un tipo de relación entre las entidades que, en la medida que todas ellas disfrutan de autonomía constitucional, garantice que tengan la misma posición en las relaciones con el Estado central. Ello requiere la presencia de un pluralismo, y no de una centralización financiera, porque cabe insistir en que se trata de sujetos autónomos.

Finalmente, según los apartados segundo y tercero del art. 119 de la Constitución, los ingresos regionales y locales están constituidos por:

A) tributos propios. La expresión a la que recurre la Constitución («se atribuyen tributos propios a las Regiones...») permite la interpretación de que son propios los tributos que el Estado cede totalmente a las Regiones, incluso en el caso de que no sean ellas quienes los apliquen o recauden. Pero también permite otra interpretación según la cual son propios sólo los tributos que procedan de la potestad impositiva regional.

B) cuotas sobre tributos de la Hacienda pública. Entre los tributos propios y la participación en los tributos del Estado debe haber un cierto equilibrio, para que no se comprometa el significado del principio de autonomía financiera que hemos definido anteriormente. El legislador estatal ha de perseguir y aplicar ese principio, y le está prohibido regular la materia de tal forma que la autofinanciación resulte residual o, en todo caso, marginal con respecto a la participación en los tributos estatales. Incluso, en opinión de una respetable doctrina, la cuantificación de unos y otros debería fijarse de modo que los tributos propios sean suficientes para permitir a las Regiones el ejercicio de las funciones ordinarias, mientras que la participación en los tributos estatales debería destinarse a una función redistributiva, reduciendo las diferencias entre las Regiones italianas.

C) contribuciones especiales. La Constitución prevé que el Estado central asigne contribuciones especiales a cada una de las Regiones o a los entes locales. Y permite que tal asignación se lleve a cabo mediante contribuciones redistributivas incondicionadas a favor de los territorios con menor capacidad fiscal por habitante; o también, como precisa el art. 119 Const., bajo forma de interven-

ciones especiales dirigidas a promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social; remover los desequilibrios económicos y sociales; favorecer el efectivo ejercicio de los derechos de la persona; y, en fin, realizar objetivos diferentes de los que se derivan del normal ejercicio de las funciones administrativas propias de las Regiones y los entes locales.

# EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE\* DESARROLLANDO LA DEVOLUCIÓN DE PODERES\*\*

*Richard Cornes\*\*\**

## Introducción

Para Escocia y, en menor medida, Gales, el año 2001 estuvo marcado por una continua divergencia en la sustancia y el estilo de la política; de las formas de Westminster, y de las políticas adoptadas para Inglaterra por el Gobierno del Reino Unido. Llegado el fin de año Escocia y Gales eran gobernadas por Primeros Ministro que, aún siendo miembros del partido laborista, eran claramente más independientes del Gobierno laborista de Londres que sus predecesores. En Irlanda del Norte, el reto de la resolución del conflicto en una sociedad dividida influyó en la precariedad del éxito de la devolución de poderes. Más allá de los titulares sobre los delicados asuntos del decomiso de las armas a los paramilitares y el correlativo desmantelamiento de las bases del ejército británico, el Parlamento y el Ejecutivo hicieron progresos reales en las más ordinarias tareas de gobierno. En Inglaterra, algunos Ayuntamientos llevaron a cabo referenda sobre la adopción de un sistema de elección directa de alcalde (como en Londres), mientras que la política del Gobierno de devolución de poderes a las asambleas regionales inglesas continuó su lento avance, esperándose un Libro Blanco para inicios de 2002. El único conflicto intergubernamental judicializado durante este año se produjo entre el Alcalde de Londres, Ken Livingston, y el Gobierno del Reino Unido sobre la privatización parcial del Metro de Londres.<sup>1</sup>

En cada uno de los beneficiarios de la devolución (Escocia, Gales, Irlanda del Norte, Londres y las Regiones Inglesas) la devolución de poderes está produciendo innovaciones en áreas sustanciales de las políticas públicas, así como la aparición de instituciones completamente nuevas; y estas reformas se deben al impulso de las propias administraciones beneficiarias de la devolución. El Gobierno Central ya no es el único factor de innovación. El ejecutivo escocés está

---

\* Traducción de Marc Marsal, Becario de investigación del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

\*\* Este análisis cubre el periodo de enero de 2001 a diciembre de 2001, aunque resulta necesario mencionar algunos sucesos correspondientes al año 2002.

\*\*\* Profesor de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Essex; abogado y procurador de la High Court of New Zealand. [Rmcornes@essex.ac.uk](mailto:Rmcornes@essex.ac.uk).

1. *Regina (on the application of Transport for London) v London Underground Limited* [2001] EWHC Admin 637, *The Times* 2 August 2001, Sullivan J.

en proceso de establecer una Consejo de nombramientos judiciales y una Comisión de Derechos Humanos. En Gales, los Parlamentarios quieren obtener poder legislativo directo; y el Parlamento ha reformado, hasta el límite posible dentro de la Ley del Gobierno de Gales 1998, la relación entre los aspectos ejecutivos y legislativos de sus poderes. La devolución de poderes, más que la centralización, presiona hacia mayores poderes. Los hijos de Westminster quieren crear su propia familia.

De todas formas, la devolución continua siendo un proceso «atomizado», carente de una dimensión en el ámbito de todo el Reino Unido; no hay ningún signo de discusión sobre el futuro del diseño constitucional del Estado entre los académicos y las elites del gobierno central. Además, la mayoría de los habitantes del Reino Unido, los ingleses, continua prestando escasa o nula atención al proceso. Las grandes preguntas, algunas de las cuales ya formulamos en la conclusión al primer informe sobre el Reino Unido aquí publicado, sobre cual debe ser el punto final de la devolución, o sobre si el Reino Unido, por ejemplo, estaba yendo hacia una estructura más federal, continúan siendo únicamente debatidas por los académicos. Todavía no existe un debate amplio sobre la futura estructura del Estado. Existe debate en el seno de las naciones beneficiarias de la devolución sobre mayores reformas, devolución del poder legislativo al Parlamento Gales, transferencia de mayores competencias como la justicia a Irlanda del Norte,<sup>2</sup> el deseo de algunos en Escocia de disponer de poderes de creación de impuestos, y en Inglaterra la posibilidad de gobiernos regionales; pero ninguno de estos pasos es parte de un debate general sobre la futura estructura constitucional del Reino Unido. Ello contrasta con las experiencias de otros países que han llevado a cabo procesos similares; en España, por ejemplo, el proceso de descentralización se llevó a cabo en el contexto de la aprobación de la Constitución de 1978. El Reino Unido no tiene ningún hito similar que guíe los futuros desarrollos.

### Las elecciones generales de 2001

El 7 de junio de 2001, Tony Blair fue reelegido con una mayoría de 167 escaños en los Comunes, sólo 13 menos que en la anterior victoria laborista de 1997. La devolución, ahora aceptada por todos los grandes partidos británicos, Laboristas, Conservadores (que se habían opuesto inicialmente a la misma) y Liberal-demócratas, no fue un elemento importante de discusión en la campaña electoral. Los Liberal-demócratas continuaron defendiendo una reorganización del Reino Unido de perfil federal, mediante la redacción de una constitución estableciendo el reparto de competencias entre Westminster y los gobiernos beneficiarios de la devolución. Sea como sea continúan siendo el tercer partido, con pocas oportunidades de acceder al gobierno sino cambia el sistema electoral para

---

2. El Proyecto de Ley sobre Justicia (Irlanda del Norte) se está debatiendo actualmente en el Parlamento de Westminster. Para mayores detalles, sobre el proceso parlamentario, véase: <http://www.publications.parliament.uk/pa/pabills.htm>.

las elecciones de Westminster hacia una representación más proporcional, lo que parece improbable actualmente.<sup>3</sup> El partido Laborista continuó prometiendo una mayor devolución de poderes a las regiones inglesas (véase *infra*); mientras que el partido Conservador incluyó un compromiso de que los ministros del Reino Unido liderarían cualquier negociación entre el Reino Unido y la Unión Europea (véase *infra*). El Scottish National Party continuó prometiendo la independencia de Escocia en el seno de la Unión Europea, mientras que el Plaid Cymru abogó por incrementar los poderes del Parlamento Nacional en Gales.

En Escocia los Liberal-demócratas mejoraron su porcentaje de votos (en un +3/4%) en relación con el resultado de 1997, en detrimento de los laboristas y del Scottish National Party, cuyo porcentaje decreció respectivamente un 1.6% y un 2.0%. En Gales, el Plaid Cymru y los Conservadores incrementaron su porcentaje de voto en comparación con los resultados de 1997, en un +4.3 y +1.5 respectivamente. El voto laborista cayó un 6.1%, la pérdida más significativa de su voto de todo el Reino Unido.<sup>4</sup>

El Reino Unido continua siendo liberado por políticos cuyo origen territorial se encuentra en el norte de la frontera entre Inglaterra y Escocia: el Primer Ministro fue a escuela en Escocia, el Ministro de Hacienda (Chancellor of the Exchequer) es escocés, así como el Presidente de la Cámara de los Lores (Lord Chancellor), y los Secretarios de Estado para Irlanda del Norte, Pensiones y Trabajo, y el Ministro de Relaciones con las Cortes<sup>N.T.</sup>. Además, el nuevo Presidente de la Cámara de los Comunes es un diputado de Glasgow.

## ESCOCIA

### Observaciones generales<sup>5</sup>

#### *Un nuevo cambio de Primer Ministro*

Escocia terminó el año 2001 con su tercer cambio de Primer Ministro. El 1 de abril empezaron a surgir dudas sobre los gastos de la oficina de Henry MacLeish. El Primer Ministro negó la existencia de ninguna deshonestidad, declarando que sus problemas eran un «lío» y no una «trampa». <sup>6-N.T.</sup> La controversia se exten-

3. Véase para su discusión, David Lipsey «Poll Positions» *The Guardian* June 26 2001: <http://politics.guardian.co.uk/constitucion/0,9236,512664,00.html>.

4. Para un mayor análisis véase el British Election Survey en: <http://essex.ac.uk/bes/>.

N.T. En concreto, se trata del Ministro de Relaciones con la Cámara de los Comunes (Leader of the House of Commons).

5. En este informe se ha optado por alterar ligeramente la estructura adoptada para el informe de la edición del 2000. Habrá observaciones generales para Escocia, Gales e Irlanda del Norte, en las que una selección de las cuestiones surgidas durante el año se presentarán por orden cronológico, seguidas por un examen de la actividad legislativa y judicial.

6. Brian Ponsonby *Review 2001 - October to December* 1 January 2002, BBC News Online, [http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/scotland/newsid\\_1736000/1736171.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/scotland/newsid_1736000/1736171.stm).

N.T. La palabra «fiddle» puede aludir también a una defraudación fiscal.

dió hasta el 8 de noviembre, fecha en la que se anunció su dimisión. Jack McConnell, parlamentario escocés, antiguo ministro de hacienda no tuvo ninguna oposición en su aspiración para liderar el partido laborista y, el 17 de noviembre fue confirmado como su líder. El 22 de noviembre fue elegido como Primer Ministro por el Parlamento escocés. McConnell, al contrario que sus predecesores, no ha sido nunca miembro del Parlamento de Westminster; la devolución ha producido, pues, su primer líder «de cosecha propia». Reafirmó su liderato mediante una profunda remodelación del ejecutivo escocés.

### *Reforma en el sistema de nombramientos judiciales*

El 14 de mayo de 2001 el Ministro Escocés de Justicia anunció una reforma significativa del sistema de nombramientos judiciales en Escocia.<sup>7</sup> El ordenamiento jurídico escocés (que está enteramente separado de los ordenamientos jurídicos de Inglaterra y Gales, o de Irlanda del Norte) tuvo que reformar el sistema de nombramiento temporal de oficiales judiciales como resultado del caso *Starrs v Ruxton* en 1999.<sup>8</sup> El anuncio del 14 de marzo afectaba a todos los miembros de la judicatura escocesa, hasta los jueces de las más altas instancias civiles y criminales.<sup>N.T.</sup>

El sistema de nombramientos propuesto tiene las siguientes características. El Consejo de nombramientos será presidido por una figura de prestigio con una formación no jurídica. Su composición contará con miembros no juristas, representantes de la judicatura y miembros de profesiones legales en una proporción que comporte un equilibrio entre juristas y profanos. El órgano propondrá los nombramientos al Primer Ministro. Éste, previa consulta al juez escocés de más antigüedad,<sup>N.T.</sup> recomendará a la Reina el nombramiento a realizar. El Consejo aprobará sus propios procedimientos, pero el proceso de nombramiento de sus miembros debe ser público, debiendo los candidatos ser valorados únicamente con base en sus habilidades jurídicas.

Las convocatorias para los puestos de presidente y los cuatro miembros profanos del Consejo se realizaron a finales de 2001, con una fecha límite de 9 de

7. Respuesta Escrita de Jim Wallace QC, 14 de Marzo 2001, Scottish Parliament Official Report. El Ministro pronunció ese mismo día un discurso sobre tema, «Judicial Appointments, an Inclusive Approach». Véase también «Judges posts to be advertised» BBC News, 14 Marzo 2001, [http://news.bbc.ac.uk/hi/english/uk/scotland/newsid\\_1219000/1219219.stm](http://news.bbc.ac.uk/hi/english/uk/scotland/newsid_1219000/1219219.stm).

8. [1999] SCCR 1052. Véase también Richard Cornes «Reino Unido - La Devolución: de mayo de 1997 a Diciembre de 2000» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, nota 20 y el texto que la acompaña.

N.T. Inner House of the Court of Session y High Court of Justiciary. Se trata de dos órganos judiciales diferentes (civil y criminal) pero compuestos por los mismos jueces.

N.T. Lord President es el juez escocés de más antigüedad y debe ser consultado en todos los nombramientos de la judicatura en virtud de lo que dispone la Ley de Escocia de 1998.

noviembre de 2001 para presentar las solicitudes. Los requisitos para la obtención del cargo de presidente del Consejo eran que no se debía ser miembro de la judicatura pero debía tener «experiencia de liderazgo y gestión a nivel senior». Asimismo, los miembros profanos no deben ser juristas pero deben «tener una exitosa carrera profesional en el sector público, privado o voluntario... [valorándose especialmente la] experiencia en selección de personal a nivel senior».

A pesar de que existe un alto nivel de escepticismo, especialmente entre los juristas escoceses, sobre el alcance de los cambios que introducirá el Consejo en la judicatura escocesa (que se halla, entre otras cosas, abrumadoramente dominada por hombres). La experiencia extranjera (en la provincia canadiense de Ontario, por ejemplo) indica que un sistema de nombramientos como el descrito lleva a largo término a un cambio en la composición de la judicatura. La reforma es también un ejemplo significativo de cómo la devolución de poderes ha llevado al desarrollo de políticas innovadoras en una parte del Reino Unido, que podrán servir de ejemplo para las reformas a llevar a cabo en otras partes. A pesar de que ha habido reformas en el sistema de nombramientos de la judicatura en los tribunales de Inglaterra y Gales, dichas reformas no se acercan en ningún caso a las que se han llevado a cabo en Escocia.

### *Una Comisión de Derechos Humanos para Escocia*

Otra área de innovación institucional que puede ejercer su influencia en todo el Reino Unido es la propuesta del Ejecutivo escocés de creación de una Comisión de Derechos Humanos. Irlanda del Norte ya tiene una Comisión de Derechos Humanos como resultado del Acuerdo de Belfast (también conocido como Acuerdo del Viernes Santo). Por su parte, Inglaterra y Gales no la tienen, y el Gobierno del Reino Unido se ha resistido a las sugerencias de que la Ley de Derechos Humanos de 1998 debía estar acompañada por una Comisión de Derechos Humanos del Reino Unido (que, en vista de la creación de las Comisiones de Escocia e Irlanda del Norte, se ocuparía básicamente, aunque no de forma exclusiva, de Inglaterra y Gales).<sup>9</sup> En mayo el Ejecutivo escocés publicó un documento de consulta pública *Protegiendo nuestros Derechos – ¿Una Comisión de Derechos Humanos para Escocia?*<sup>10</sup>

### *Divergencias políticas y financiación*

Una característica común del proceso de devolución de poder es la dependencia del Gobierno del Reino Unido en Londres para la financiación de las

9. El potencial de confusión sobre las tareas de una Comisión de Derechos Humanos del Reino Unido deriva del carácter asimétrico de la devolución de poderes. Una Comisión de nivel del Reino Unido podría tener la tarea de supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales sobre derechos humanos en todo el Reino Unido, así como las cuestiones de derechos humanos relativas específicamente a Inglaterra y Gales.

10. Las respuestas a la consulta se encuentran disponibles en <http://www.scotland.gov.uk/library3/justice/hrccs-00.asp>.

administraciones beneficiarias de la devolución. La Ley de Escocia de 1998 contiene una limitada excepción al respecto; el Parlamento escocés puede incrementar o disminuir el impuesto sobre la renta en + o - 3%. El cambio en la cantidad de dinero que reciben cada año Escocia, Gales e Irlanda del Norte depende de la aplicación de una fórmula la que relaciona directamente con los incrementos o disminuciones del gasto público en Inglaterra; por ejemplo si el Gobierno de Westminster decide disminuir la financiación de las Universidades ello se refleja automáticamente en la cantidad total que recibe Escocia.<sup>11</sup> Las fricciones sobre la cuestión de la financiación es previsible que se incrementen. En parte, ello se debe a los efectos de las divergencias en las políticas públicas; por ejemplo las políticas de becas de los estudiantes universitarios del Ejecutivo escocés, y las provisiones de atención gratuita a largo término para la tercera edad son significativamente más generosas que las del Gobierno de Londres para Inglaterra.<sup>12</sup> El ejecutivo escocés debe financiar su generosidad del dinero asignado por Westminster.

## Actividad legislativa

### *Leyes del Parlamento escocés*

El Parlamento escocés aprobó las siguientes leyes durante el año:

— Ley de abolición de las ventas o adquisiciones forzosas de las propiedades del deudor (Poindings) y de ventas con garantía 2001 – Reformando la Ley relativa al cobro forzoso de las deudas. La Ley resulta también significativa porque fue propuesta particularmente por un solo parlamentario, el Parlamentario Socialista Escocés, Tommy Sheridan.

— Ley del Transporte (Escocia) 2001 –estableciendo una planificación integrada del transporte en Escocia.

— Ley de Conservación del Salmón (Escocia) 2001 –estableciendo las medidas de conservación del salmón y las truchas de mar.

— Ley del Presupuesto (Escocia) 2001 – El presupuesto anual del ejecutivo escocés.

— Ley de arrendamientos (Escocia) 2001 – Reformando aspectos del derecho de propiedad.

— Ley de Enseñanza (Ayudas a la graduación y apoyo al estudiante) (Escocia) 2001 – Esta Ley establece un sistema de financiación de la educación uni-

11. Sobre la elaboración de la fórmula Barnett véase Richard Cornes y Robert Hazell «Financing Devolution: the Centre Retains Control» en R Hazel (ed) *Constitutional Futures: A History of the next Ten Years* (1999: Oxford University Press).

12. Aunque la generosidad del Ejecutivo escocés (y más recientemente del Parlamento Nacional de Gales) puede llevar a un cambio de política al sur de la frontera, ya que grupos como los estudiantes universitarios o los ciudadanos de la tercera edad presionan al Gobierno de Blair para obtener similares beneficios. [http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/wales/newsid\\_1815000/1815597.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/wales/newsid_1815000/1815597.stm).

versitaria en Escocia que difiere del inglés. Es una de las primeras políticas divergentes surgida como resultado de la devolución de poderes.<sup>13</sup>

— Ley de Derechos del Convenio (Cumplimiento) (Escocia) 2001 – Una Ley general de reforma de diversas leyes relativas a diferentes materias de la legislación escocesa, para adaptarlas al cumplimiento de los Derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

— Ley de regulación de la Asistencia Social (Escocia) 2001 – Una Ley estableciendo estándares y controles para un amplio elenco de servicios sociales, por ejemplo, desde la atención a la infancia hasta las residencias de tercera edad.

— Ley de contratación pública de las Autoridades Locales escocesas 2001 – Reforma la legislación sobre contratación pública de las autoridades locales en Escocia.

— Ley de Viviendas de protección oficial (Escocia) 2001 – Una importante ley que trata de la población sin vivienda y de la provisión de viviendas de protección oficial en Escocia.

— Ley de derechos hipotecarios (Escocia) 2001 – Reforma aspectos de la legislación escocesa sobre las garantías reales sobre la propiedad.

— Ley de cobro de peaje en el puente de Erskine 2001 – La necesidad de esta ley puso al ejecutivo escocés en algún aprieto; permite el cobro de peajes en el puente de Erskine con efectos retroactivos – habiendo expirado una anterior previsión sin que se adoptaran las necesarias medidas.

— Ley del Tribunal Penal Internacional (Escocia) 2001 – Esta Ley permite la cooperación escocesa con el Tribunal Penal Internacional. Trata de una cuestión de derecho internacional (el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional) porque la legislación penal siempre se ha desarrollado en Escocia de forma autónoma como consecuencia del Tratado de la Unión (1707) que establecía el nuevo Estado del Reino Unido (unión de Inglaterra y Escocia) respetando la autonomía de los tribunales escoceses en el desarrollo del derecho penal.

— Ley de Protección contra los malos tratos (Escocia) 2001 – permite tomar medidas para la protección de las personas frente a los malos tratos o el acoso sexual.

— Ley de financiación de la policía y los servicios de extinción de incendios – contiene medidas administrativas en relación con la policía y los servicios de extinción de incendios.

### *Normativa reglamentaria*

En el año 2001 se aprobaron 494 reglamentos en Escocia. Se encuentran todos ellos disponibles en:

<http://www.scotland-legislation.hmsso.gov.uk/legislation/scotland/s-stat.htm#2001>

13. Véase Richard Cornes «Reino Unido - La Devolución: de Mayo de 1997 a Diciembre de 2000» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, 788.

## Pronunciamientos jurisprudenciales

Fue únicamente en Escocia donde continuaron generándose conflictos sobre cuestiones de devolución de poderes que llegaron a la consideración del Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona (Judicial Committee of the Privy Council <<JCPC>>) durante el 2001.<sup>14</sup> De las cinco cuestiones, cuatro se referían a temas de derecho penal relacionados con la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La sentencia en *Anderson v The Scottish Ministers* representó el primer juicio sobre la *ultra vires* de una Ley del Parlamento escocés, aunque también tenía relación con el respeto a los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos en un contexto de derecho penal.<sup>15</sup> Los casos fueron:

— *McIntosh v HM Advocate and HM Advocate General for Scotland*<sup>16</sup> – Las disposiciones en la Ley de Procedimiento Criminal (Escocia) 1995 que permiten la confiscación de las propiedades adquiridas mediante delito aunque la persona sujeta a dicha medida no se halle «acusada de un delito» no vulnera el artículo 6.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (incorporado en el anexo 1 de la Ley de Derechos Humanos de 1998). Incluso si dicho artículo 6.2 resultara aplicable al caso, el Tribunal considera que la interferencia en el derecho protegido por el mismo es una medida proporcional en relación con el interés público protegido. El derecho a un proceso equitativo en el que se realiza a cabo una audiencia pública ante un Tribunal establecido en el artículo 6.1 es una garantía suficiente de protección de los derechos de cualquier persona sometida a una orden de confiscación como la referida.

— *Follen v HM Advocate*<sup>17</sup> – Cuestión presentada por la High Court of Justiciary sobre si la duración del procedimiento penal del apelante vulneraba el requisito de «plazo razonable» establecido en el artículo 6.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La Cuestión fue inadmitida por razones formales; el JCPC sólo tiene jurisdicción para decidir sobre las cuestiones de «...determinación de una cuestión de devolución de – (a) un Tribunal de dos o más jueces de la High Court of Justiciary...».<sup>18</sup> La High Court no había preguntado sobre ninguna «determinación», sino simplemente sobre la aplicación del derecho penal escocés.

— *Mc Lean v Procurator Fiscal, Fort William*<sup>19</sup> – El sistema de justicia gratuita penal fue cuestionado sin éxito por violación del artículo 6.1.

14. Sobre el significado de «cuestiones de devolución de poderes» véase Richard Cornes «Reino Unido - La Devolución: de Mayo de 1997 a Diciembre de 2000» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, 793, nota 21.

15. *Anderson, Reid and Doherty v The Scottish Ministers* DRA Nos 9, 10 and 11, 15 October 2001, disponible Online en: <http://www.privacy-council.org.uk/judicial-committee/2001/rtfjudgments/>.

16. [2001] 2 *All England Reports* 638; [2001] 3 *Weekly Law Reports* (PC).

17. [2001] 1 *Weekly Law Reports* 1668 (PC).

18. Scotland Act 1998, Schd 6, para 13.

19. [2001] UK Privy Council D3, *The Times* 4 June 2001.

— *Millar v Procurator Fiscal, Elgin*<sup>20</sup> – Este caso, cuestionando la firmeza de un determinado número de condenas, surgió como consecuencia de la sentencia de la High Court of Justiciary en *Starrs v Ruxton*, en la que se declaró que el sistema escocés de nombramiento de oficiales judiciales temporales (jueces sujetos al nombramiento anual del ejecutivo) violaba el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>21</sup> El JCPC reconoció la jurisprudencia fijada en *Starrs v Ruxton*, y estableció que los apelantes no habían alegado la vulneración de sus derechos reconocidos en el artículo 6.1, y finalmente, que el cumplimiento del artículo 6.1 debía ser considerado en el momento en que el juez dejaba de ser el responsable del asunto. No representa ninguna defensa desde el punto de vista del artículo 6.1 la alegación de que el proceso, considerado como un todo, fue de hecho un proceso justo e imparcial.<sup>22</sup>

— *Anderson v The Scottish Ministers*<sup>23</sup> – Este caso permitió al JCPC considerar por primera vez la eventualidad de un *ultra vires* de una Ley del Parlamento Escocés.<sup>24</sup> La competencia cuestionada derivaba de la afirmación del apelante que la Ley de Salud Mental (Seguridad Pública y Recursos) (Escocia) de 1999, vulneraba sus derechos reconocidos en el artículo 5.1.e del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El JCPC, haciendo una interpretación generosa de las competencias del Parlamento escocés, estableció que la Ley no violaba el artículo 5 y que, por tanto, había sido adoptada en el marco de los poderes de que éste dispone.

## GALES

### Observaciones generales

#### *La carencia de potestad legislativa del Parlamento y la dependencia de Westminster*

Durante todo el año la naturaleza del acuerdo de devolución de poderes, aunque no su propia existencia, fue una cuestión de debate en Gales. La Ley del Gobierno de Gales de 1998 dota a Gales de menos autonomía que la escocesa.

20. [2001] SCCR 741 (PC).

21. *Starrs v Ruxton* [1999] SCCR 1052. Véase nota 8.

22. Compárese la aplicación del artículo 6.1 a un órgano decisor no judicial (un Ministro tomando una decisión sobre planificación urbanística) en *Regina (on the application of Alconbury Developments Ltd) v Secretary of State for the Environment* [2001] 2 *Weekly Law Reports* 1389, donde la posibilidad de recurso ante las decisiones del Ministro (de quien la Cámara de los Lores aceptó que no era «un tribunal imparcial e independiente») significaba que el proceso, considerado como un todo, satisfacía las exigencias del artículo 6.1. *Alconbury* ha sido recurrido ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y significará un temprano examen de la aplicación de los Derechos del Convenio Europeo, a través de la Ley de Derechos Humanos de 1998, por parte de la Cámara de los Comunes.

23. DRA Nos 9, 10 and 11 of 2000, 15 October 2001; *Times Law Reports* 29 October 2001.

24. Véase Richard Cornes «Reino Unido - La Devolución: de Mayo de 1997 a Diciembre de 2000» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, nota 11 y el texto que la acompaña.

Significativamente el Parlamento Nacional no puede aprobar leyes (mientras sí puede hacerlo el Parlamento escocés). Debe limitarse a la aprobación de legislación reglamentaria de desarrollo de las leyes de Westminster y, por tanto, si quiere tratar una nueva cuestión depende de la aprobación de una Ley en Westminster permitiéndolo. El 13 de Marzo el Parlamento Nacional debatió, por primera vez, los proyectos de ley que quería introducir en la agenda legislativa del Gobierno para Westminster, que es anunciada anualmente en el discurso de la Reina desde su Trono. La Coalición en el poder estableció cuatro áreas en las que deseaba la aprobación de leyes habilitadoras en Westminster:

— poderes para la mejora de la coordinación y la responsabilidad y control en el Sistema Nacional de Salud en Gales,

— proveer mayor cohesión en la educación, formación profesional y sistema de carreras a Gales.

— dotar al Parlamento de autoridad para aprobar los formularios censales, y

— declarar festivo el día de San David, patrón de Gales.<sup>25</sup>

A pesar de ello el 20 de junio el discurso de la Reina incluyó sólo una de las prioridades del Parlamento, un proyecto de Ley para facilitar la reorganización del Servicio Nacional de Salud en Gales. Pero incluso dicha medida se incluyó en un proyecto de ley de reforma del Servicio Nacional de Salud inglés. La frustración que ello causa en el Gobierno galés es evidente; la necesidad del Parlamento galés de mendigar anualmente retazos del poder legislativo de Westminster puede impulsar la reivindicación del mismo poder legislativo que los Parlamentos escocés y Norirlandés para el Parlamento galés.

### *La relación entre el Parlamento y la Administración y la oficina del Presidente del Parlamento<sup>N.T.</sup>*

Otra punto de tensión en cuanto a la estructura del Parlamento fue la relación entre el Parlamento en su conjunto, y la administración (ejecutivo); un problema que fue señalado por el Primer Ministro en una carta dirigida al Presidente del Parlamento en Julio.<sup>26</sup> Técnicamente el Parlamento opera mediante el nombramiento de un Primer Ministro a quien, conjuntamente con otros Ministros seleccionados por éste, delega poder. Ello refleja el hecho que el Parlamento Nacional, a diferencia de su equivalente escocés o norirlandés, forma una única entidad con el ejecutivo; así, no existe separación formal entre ejecutivo y legislativo. Esta estructura se adoptó porque, en su momento, se tomó como modelo para la devolución de poderes al del gobierno local. Desde el advenimiento del coalición Gobierno de coalición bajo la presidencia de Rhodri Morgan, la administración (ejecutivo) ha ido adoptando una existencia más diferenciada. La evolución hacia una mayor distinción entre el Parlamento como legislativo, y la administración (ejecutivo) por el

25. Parlamento Nacional de Gales *Record* 13 March 2001.

N.T. Presiding Officer.

26. Carta de Rhodri Morgan a Lord Elis-Thomas, 5 de julio de 2001.

mismo elegido, motivó la creación separada de un comité asesor del Presidente del Parlamento y la aprobación de un presupuesto separado para su oficina. Estos cambios llevan a la oficina del Presidente del Parlamento, con los límites de la Ley del Gobierno de Gales de 1998, a acercarse a los modelos de Escocia e Irlanda del Norte.

### *La revisión de los procedimientos parlamentarios*

Durante el año se llevó a cabo una amplia reforma del funcionamiento del Parlamento, su procedimiento y su relación con el Gobierno del Reino Unido.<sup>27</sup> Ello se llevó a cabo mediante un amplio ejercicio de consulta pública, aunque limitado en cuanto a su alcance en cuanto no estaba permitido considerar la importante cuestión de los poderes del Parlamento. A pesar de dicha limitación, la cuestión fue abordada por las sugerencias de, en particular, la Law Society, que llamó la atención sobre la creciente dificultad para los abogados de asesorar a sus clientes sobre cuales son los poderes del Parlamento. Este nivel de opacidad sobre una cuestión tan importante como la del alcance de los poderes del Parlamento es una de sus debilidades más significativas.

### *Normativa reglamentaria*

Durante el año 2001 el Parlamento aprobó 216 normas reglamentarias, la única forma de legislación que se encuentra entre sus poderes. Debe observarse que toda la legislación del Parlamento se aprueba en versión bilingüe en Inglés y Galés. Las normas se encuentran disponibles en: <http://www.waleslegislation.hmso.gov.uk/legislation/wales/w-2001.htm>

### **Actividad jurisdiccional**

No hubo casos significativos en relación con el Parlamento; algunos casos se refirieron al derecho urbanístico, reflejándose el hecho de que una de las competencias del Parlamento es tomar determinadas decisiones en materia de planificación urbanística.

## **IRLANDA DEL NORTE**

### **Observaciones generales**

#### *El proceso de paz y el proceso de gobernar*

La devolución y la solución al conflicto continúan estando estrechamente relacionadas en Irlanda del Norte; y el proceso de paz continua estando marca-

---

27. El informe final se encuentra disponible en: [http://www.wales.gov.uk/subiassembly/procedures/assembly\\_review.htm](http://www.wales.gov.uk/subiassembly/procedures/assembly_review.htm).

do por crisis frecuentes a pesar del mayor desarrollo de las políticas «normales», incluyendo la elaboración del legalmente exigido programa de gobierno. El año empezó con la revisión judicial de la decisión del Primer Ministro de excluir los ministros del Sinn Fein de la asistencia a las reuniones del Consejo Ministerial Norte-Sur. Estas reuniones eran uno de los elementos más valorados por los nacionalistas de los Acuerdos de Belfas; teniendo en consideración que permiten la discusión de cuestiones que afectan a toda la isla de Irlanda por políticos del Norte y de la República de Irlanda. El Primer Ministro estableció la prohibición de asistencia de los ministros del Sinn Fein por, en su opinión, el insuficiente progreso del Ejército Republicano Irlandés (IRA) en el decomiso de las armas. El 29 de enero la decisión del Primer Ministro fue considerada ilegal, una decisión mantenida por el Lord Chief Justice en la resolución de la apelación de 5 de octubre.<sup>28</sup>

A inicios de marzo el Parlamento debatió y aprobó el Programa de Gobierno del ejecutivo. De todas formas, días después de esas noticias positivas, fracasaron las negociaciones sobre el decomiso de las armas entre los gobiernos irlandés y británico y las facciones norirlandesas, con el rechazo del Sinn Fein de una propuesta aceptada por todas las partes. El 8 de mayo el Primer Ministro entregó una carta al Presidente del Parlamento anunciándole su dimisión para el 1 de julio si el IRA no realizaba avances significativos hacia el desarmamento. Dicha dimisión se llevó a cabo, teniendo también como efecto automático la pérdida del cargo del Vice Primer Ministro nacionalista. Ello inició un periodo de seis semanas en el que debía elegirse un nuevo Primer Ministro, o (lo que era extremadamente complicado en ese momento) deberían convocarse nuevas elecciones parlamentarias (en agosto).<sup>29</sup> Las elecciones generales del Reino Unido de 7 de junio causaron en los partidos moderados (los Unionistas de David Trimble y los socialdemócratas del Partido Laborista «SDLP») cierto temor a afrontar nuevas elecciones al Parlamento de Irlanda del Norte; ambos habían perdido terreno a favor de los partidos más radicales en cada lado de la división sectaria, el Sinn Fein y los Unionistas Demócratas.

El 11 de agosto no se había encontrado ninguna solución para el decomiso de las armas. A pesar de ello, en lugar de convocar nuevas elecciones, el Secretario para Irlanda del Norte utilizó una laguna en la Ley de Irlanda del Norte de 2000 y suspendió en Gobierno de Irlanda del Norte durante 24 horas.<sup>30</sup> El efecto de dicha suspensión fue el de reiniciar el plazo de seis semanas, siendo la nueva fecha para llegar a un acuerdo el 23 de setiembre de 2001. El 21 de setiembre el Secretario de Estado anunció una nueva suspensión de 24 horas, permitiendo el transcurso de un nuevo plazo de seis semanas.

---

28. *In the Matter of Applications By Bairbe De Brun And Martin McGuinness For Judicial Review* [2001] NIEHC 9, Kerr J (HC); 5 Octubre 2001, Carswell LCJ (CA). La decisión de Kerr J y, en su momento, la de la Court of Appeal, estarán disponibles en: <http://www.bailii.org/>.

29. Artículo 16(8) de la Ley de Irlanda del Norte de 1998.

30. La Ley de Irlanda del Norte de 2000 se aprobó previendo la posibilidad de la primera suspensión de la devolución para el 2 de diciembre de 1999. Véase Richard Cornes «Reino Unido - La Devolución: de Mayo de 1997 a Diciembre de 2000» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, pág. 798.

Finalmente, a finales de octubre, se realizó algún progreso. Los tres ministros unionistas moderados en el Ejecutivo de Irlanda del Norte dimitieron, motivando, el 22 de octubre, que Gerry Adams y Martin Mc Guinness (Sinn Fein) urgieran públicamente al IRA a realizar avances significativos hacia el decomiso de armas. En días sucesivos el IRA anunció que había empezado a inutilizar su armamento (una afirmación verificada por la Comisión Internacional Independiente para el Decomiso), y David Trimble (líder del partido Unionista —el mayor de los partidos unionistas) re-nominó a los representantes de su partido en el Ejecutivo, evitando su colapso. El *quid pro quo* por parte del bando nacionalista llegó con el anuncio del Secretario de Estado que, en vista de la reducción de la amenaza paramilitar, habría una reducción de la presencia militar británica en la provincia. El 5 de noviembre el partido unionista más extremista, los Unionistas Demócratas, perdieron un proceso judicial contra la decisión del Secretario de Estado de no convocar nuevas elecciones cuando expiró el plazo de seis semanas. Finalmente, el 6 de noviembre, David Trimble fue elegido de nuevo Primer Ministro por el Parlamento, y Mark Durkan del SDLP como Viceprimer Ministro.<sup>31</sup> Mientras hacia fin de año el Gobierno autónomo estaba de nuevo funcionando en Irlanda del Norte, la violencia que ha afectado a la provincia durante décadas continuaba. Brice Dickinson, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, comentó en diciembre que «la continua violación de los derechos por parte de los paramilitares [mostraba] la necesidad de una declaración de derechos para la provincia».<sup>32</sup>

### *La Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte*

La Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, creada como resultado del Acuerdo de Belfast de 10 de abril de 1998, hizo público su segundo informe anual en diciembre de 2001.<sup>33</sup> En una sociedad en la que el término «derechos humanos» es tomado por algunos unionistas (protestantes que desean seguir formando parte del Reino Unido) como una excusa para la consecución de los intereses nacionalistas, la Comisión tiene delante una tarea extremadamente delicada. Las Publicaciones de la Comisión, algunas de las cuales indican el deseo de la misma de ampliar el debate sobre los derechos humanos más allá de la cuestión de las preocupaciones sobre el respeto de los derechos que derivan del conflicto entre comunidades, incluyeron durante el año:

— El informe sobre el uso de balas de plástico en Irlanda del Norte (mayo 2001);

31. Véase, [http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/northern\\_ireland/newsid\\_1638000/1638893.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/uk/northern_ireland/newsid_1638000/1638893.stm).

32. BBC News Online «Abuse of rights unacceptable» 19 de diciembre 2001. Se ha publicado recientemente un borrador para el debate público que comentaremos en el siguiente informe sobre el Reino Unido. Véase, <http://www.nihrc.org/files/%25bill1.htm>.

33. *Northern Ireland Human Rights Commission Annual Report 2000-2001*, [http://www.nihrc.org/update/publications\\_archive.htm](http://www.nihrc.org/update/publications_archive.htm).

— ¿Una Comisión de Derechos Humanos para el Reino Unido? – Respuesta de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte a la demanda de participación del Comité Conjunto sobre si debe existir una comisión de derechos humanos en el Reino Unido (junio 2001);

— Aumentando los derechos de los gay, lesbianas y bisexuales en Irlanda del Norte (diciembre de 2001).

El deseo de la Comisión de poner en práctica sus propuestas se frustró durante el año cuando el Tribunal de Apelaciones confirmó que la Comisión no tenía legitimidad para intervenir en juicios para defender la aplicación de determinados estándares de protección de los derechos humanos.<sup>34</sup> Un nuevo recurso de apelación fue presentado ante el Comité de Apelación de la Cámara de los Comunes a inicios de marzo de 2002. La sentencia no ha sido todavía pronunciada. El caso muestra la existencia de un conflicto entre las funciones y el papel de la Comisión.<sup>35</sup>

### *La investigación Saville*

La investigación Saville sobre el tiroteo contra manifestantes en pro de los derechos civiles en Londonderry el 30 de enero de 1972 es otro de los elementos de la resolución del conflicto en el seno del proceso de devolución de poderes a Irlanda del Norte. La investigación, llevada a cabo por un Law Lord, un juez de apelación de la Commonwealth senior y otro juez senior, empezó a escuchar a los testigos y recabar pruebas en marzo de 2000. Sus medidas cautelares han sido recurridas en tres ocasiones. En *R v Lord Saville ex parte B, O U and V* y *R v Lord Saville ex parte A* la denegación del mantenimiento del anonimato de los soldados comparecientes ante la Comisión fue exitosamente recurrida.<sup>36</sup> La Comisión había llegado a la conclusión que su investigación no sería percibida como justa y abierta en Irlanda del Norte si los testigos clave no podían ser identificados. A pesar de ello, la conclusión de la Comisión no fue aceptada por un tribunal de primera instancia, cuya sentencia fue confirmada en apelación. Los Tribunales interpretaron que el derecho fundamental a la vida de los soldados, así como sus derechos reconocidos en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se encontraban amenazados. En estas circunstancias el Tribunal concluyó que la denegación del mantenimiento del anonimato de los testigos podría poner sus vidas en riesgo al convertirse en objetivos de los grupos paramilitares nacionalistas.

34. La decisión se encuentra disponible en: [http://www.nihrc.org/files/judgements\\_of\\_the\\_court\\_of\\_appeal.htm](http://www.nihrc.org/files/judgements_of_the_court_of_appeal.htm).

35. Los que deseen comprobar el resultado de la apelación pueden visitar la página web del Comité de Apelación, donde las sentencias son publicadas el mismo día en que se pronuncian: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199697/ldjudgmt/ljudgmt.htm>.

36. 15 de abril 1999 *Times Law Reports* (CA) y [1999] 4 *All England Law Reports* 860 (CA).

La Comisión investigadora perdió en diciembre un tercer caso en relación con sus procedimientos. De nuevo la cuestión giraba alrededor de las pruebas aportadas por antiguos soldados; y, en particular, sobre si sus declaraciones anónimas debían llevarse a cabo en Irlanda del Norte.<sup>37</sup> Una vez más los Tribunales llegaron a la conclusión que la Comisión había ponderado erróneamente la voluntad de ser vista, de la publicidad de sus actuaciones, con la preservación de las vidas de los soldados testigos. Sus declaraciones deben ser recogidas en Gran Bretaña, es decir, fuera de Irlanda del Norte.

A parte de la importancia de estos tres casos para el desarrollo de la devolución de poderes y la resolución del conflicto en Irlanda del Norte, también surgió la cuestión de si resultaba apropiado o no que uno de los jueces de mayor rango del Reino Unido, un Law Lord, presidiera dicha investigación. Los tres recursos produjeron la extraña situación de un Law Lord (y los otros dos jueces de apelación senior) viendo sus actos revisados por jueces de menor de instancias inferiores a las que originalmente pertenecían aquellos. En los casos también se discutió una materia propia del Judicial Review –el poder revisor de los tribunales en relación con las decisiones tomadas, especialmente cuando el órgano decisor es, como en el caso que nos ocupa, un experto en el tema sobre el que decide.

## Actividad legislativa

### *Leyes del Parlamento de Irlanda del Norte*

A pesar del continuo enfrentamiento político el Parlamento consiguió aprobar las siguientes leyes durante el año:

— Ley de las rentas del suelo 2001 –haciendo provisiones para la redención de ciertas rentas del suelo y otros pagos periódicos.

— Ley (de modificación) de pesca –Reforma la Ley de Pesca (Irlanda del Norte) 1966 (una Ley de Westminster en una materia que es ahora competencia del Parlamento de Irlanda del Norte)

— Ley de venta ambulante 2001 –permitiendo la regulación de la venta ambulante por los distritos.

— Ley de Sanidad y Servicios Sociales 2001 –una Ley estableciendo en Irlanda del Norte un Consejo de Servicios Sociales y permitiendo el registro, regulación y formación profesional de los trabajadores sociales (asistentes sociales) y previendo la recuperación de los gastos del tratamiento de los heridos en accidente de tráfico por los hospitales del Sistema Nacional de Salud.

— Ley del derecho de familia 2001 –reformando aspectos relativos a la determinación de la paternidad y de la responsabilidad parental.

— Ley de inmuebles defectuosos (responsabilidad de los propietarios) 2001

37. *R v Lord Saville ex parte 8 soldiers* [2001] EWCA Civ 2048, 21 diciembre 2001 *Times Law Reports* (CA).

—reformando la ley en cuanto a la responsabilidad de los propietarios por daños personales o patrimoniales producidos por los defectos en el estado de las fincas.

— Ley de recursos y cuentas del gobierno 2001 —haciendo determinadas previsiones sobre los recursos del gobierno, las cuentas y cuestiones relacionadas.

— Ley de compensación urbanística 2001 —aboliendo el derechos a ser compensado ante determinadas decisiones urbanísticas.

— Ley de adopción internacional 2001 —dando efectividad en el derecho interno a la Convención de la Haya de 29 de mayo de 1993 sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopciones Internacionales.

— Ley de conmutación electrónica 2001 —facilitando el uso de las comunicaciones electrónicas y del tratamiento de datos.

— Ley del Presupuesto 2001 —el presupuesto anual del ejecutivo.

— Ley de fideicomisos 2001 —reformando la Ley relativa a los fideicomisos.

— Ley del Departamento de empleo y aprendizaje 2001 —cambiando el nombre del Departamento de Educación Superior, Formación Continua, Formación Profesional y Empleo, por el de Departamento para el Empleo y el Aprendizaje.

— Ley de responsabilidad por los productos (reforma) 2001 —reforma la Orden de 1987 de Protección de los Consumidores (Irlanda del Norte).

— Ley del Presupuesto (Nº 2) 2001 — Nueva Ley de presupuestos.

— Ley de Fraudes a la Seguridad Social 2001 —permitiendo la obtención y publicación de información para las funciones propias de la Seguridad Social; y permitiendo la restricción de los pagos de la seguridad social a las personas condenadas por fraudes relacionados con dichos pagos.

— Ley del Juego 2002 —reformando la Ley del Juego de 1928 (Irlanda del Norte)

— Ley de Desarrollo Industrial 2002 —creando un nuevo ente público llamado «Inversión en Irlanda del Norte» para ejercer funciones en relación con el desarrollo industrial de Irlanda del Norte.

### *El gobierno regional en Inglaterra*

Mientras que aproximadamente un 15% de la población del Reino Unido se halla gobernada en la actualidad por una combinación de administración autónoma y de Westminster, Inglaterra, que tiene el 85% de la población del Reino Unido, continua siendo únicamente gobernada por Westminster y Whitehall (la sede del ejecutivo del Reino Unido). En Inglaterra el gobierno ha establecido Agencias de Desarrollo Regional (RDAs), mediante la Ley de las Agencias de Desarrollo Regional de 1998, y ha facilitado la creación voluntaria de Cámaras regionales, o Asambleas. Dichas instituciones no son de carácter electivo. La única área de Inglaterra que disfruta de un gobierno regional es Londres, con un Alcalde directamente elegido y una Asamblea (vid. *infra*).

Las políticas relativas a los gobiernos regionales ingleses están teniendo un desarrollo lento. A principios de marzo el Gobierno anunció un nuevo presupuesto de 15 millones de libras para permitir a las Cámaras regionales voluntariamente establecidas mejorar el control de las respectivas Agencias de Desarrollo Regional (RDAs) y, por tanto, «aumentar la responsabilidad regional».<sup>38</sup> En las elecciones generales de junio el programa del Partido Laborista prometió la transferencia de más competencias a las RDAs y la mejora de las funciones de control e investigación de las Cámaras regionales.<sup>39</sup> El programa electoral no especificaba cuales serían las «competencias extra» a transferir a las RDAs, ni tampoco cual sería la forma a adoptar por los gobiernos regionales de carácter electivo en Inglaterra.

Después de las elecciones de junio el antiguo Secretario de Estado para Irlanda del Norte, el diputado Peter Mandelson, advirtió que un fracaso en el establecimiento de los gobiernos regionales en Inglaterra dejaría «el modelo constitucional establecido por los laboristas peligrosamente desequilibrado»<sup>40</sup> Antes de las elecciones el gobierno había afirmado que publicaría un documento explorativo de varias opciones (un «libro verde») durante el año 2001. El Libro Verde no apareció. El gobierno promete ahora la publicación de un Libro Blanco (un elenco de propuestas más desarrolladas que las de un Libro Verde) sobre el gobierno regional a inicios del 2002. Dicho Libro Blanco no ha aparecido hasta la fecha.<sup>41</sup>

#### EL ALCALDE DE LONDRES Y LA AUTORIDAD DEL GRAN LONDRES

El punto del proceso de devolución de poderes que ha generado mayor conflictividad es la del gobierno de Londres y, en particular, las discusiones entre el alcalde de elección directa (el diputado Ken Livingston), su comisionado para el transporte (Bob Kiley —quien había supervisado previamente de forma exitosa la renovación del metro de Nueva York) por un lado, y el gobierno central por el otro. La ley de la Autoridad del Gran Londres de 1999 contiene determinadas disposiciones transitorias sobre la London Underground Limited (LU Ltd). Dichas disposiciones permiten el retraso de la transferencia de la competencia sobre el metro de Londres de LU Ltd a Transport for London «TfL» (que depende del comisionado de transportes del Alcalde de Londres), hasta que el gobierno (actuando a través del Secretario de Estado del Transporte, el diputado Stephen Byers) haya terminado de elaborar su partenariado publico/privado (PPP) para el metro.

El sistema PPP implica la concesión<sup>N.T.</sup> a tres compañías privadas de las vías

38. Department of Trade Local Government and the Regions *Regional Chambers*, <http://www.regions.dtlr.gov.uk/chambers/index.htm>.

39. Labour Party, *Ambitions for Britain*, Mayo 2001, 34-5. Disponible en: [www.pixunlimited.co.uk/pdf/news/election/labourmanifesto1.pdf](http://www.pixunlimited.co.uk/pdf/news/election/labourmanifesto1.pdf).

40. Peter Hetherington, «Power for the regions warning to Blair» *The Guardian*, Junio 22 2001.

41. Cuando el documento aparezca (o, mejor dicho, si aparece) estará disponible en: <http://www.regions.dtlr.gov.uk>.

N.T. En el original «leasing».

y otras infraestructuras del metro por periodos de aproximadamente 30 años. El funcionamiento del metro permanecerá bajo el control de LU Ltd (y, obviamente, de TfL en el futuro). La defensa de dicha solución se argumenta con base en la transferencia al sector privado del riesgo del mantenimiento del metro; es criticado, en cambio, como fatalmente defectuoso por la separación que comporta en responsabilidad sobre la gestión de una forma que llevará inevitablemente a la confusión y el conflicto. Los críticos utilizan en su favor el ejemplo de la privatización conservadora de los ferrocarriles del Reino Unido, mediante la que la responsabilidad de la infraestructura (las vías) fue entregada a una empresa (Railtrack Plc) mientras que la responsabilidad del funcionamiento de los trenes correspondía a más de treinta empresas. Dicha solución no resultó en ningún caso un éxito; Railtrack Plc fue puesta bajo la administración provisional del diputado Stephen Byers a principios de octubre de 2001.

El interés de este conflicto desde el punto de vista de la devolución de poderes era que se trataba del primer conflicto importante entre una administración autónoma y el gobierno central. Además, el Alcalde había sido elegido, en parte, bajo la promesa de que mantendría el metro en el sector público. El conflicto significó una prueba sobre las finalidades últimas de la devolución de poderes — ¿Significaba la devolución de poderes una transferencia real del poder de decisión del gobierno central? Las negociaciones entre el Comisionado del Transporte y London Underground Ltd (actuando como ejecutora de la política del gobierno) se rompieron durante la primera mitad del año; ello fue seguido de un recurso del TfL para parar el PPP. El principal argumento del TfL era que el PPP entraba directamente en conflicto con la estrategia de transportes del Alcalde publicada el 10 de julio de 2001<sup>42</sup> (competencia del mismo según la Ley de la Autoridad del Gran Londres de 1999). El Tribunal Administrativo decidió que la estrategia de transporte del Alcalde se ajustaba a la legalidad, pero la Ley también permitía que la transferencia del metro se retrasara hasta que el sistema PPP del gobierno se hubiese llevado a cabo.<sup>43</sup>

## LA DEVOLUCIÓN DE PODERES Y EUROPA

Los partidos gobernantes y los nacionalistas en Escocia y Gales han empezado a dar cada vez mayor importancia a la relación de sus respectivas naciones con Europa. El antiguo Primer Ministro escocés Henry McLeish creó un nuevo cargo de Ministro de Educación, Europa y Relaciones Exteriores en el ejecutivo escocés. El departamento de Relaciones Exteriores tiene tres prioridades en relación con Europa:

— hacer un seguimiento y, si es necesario, influir en la posición de la Unión Europea sobre su ampliación,

42. Sobre la estrategia de transporte del Alcalde véase: <http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/transport/index.htm>.

43. *Regina (on the application of Transport for London) v London Underground Ltd* [2001] EWHC Admin 637.

— aumentar la presencia e influencia de Escocia en el seno de la Unión Europea, conjuntamente con los pequeños estados miembros, y otros gobiernos regionales de la Unión Europea (Las Comunidades Autónomas españolas o los Länder alemanes),

— realizar un intercambio de ideas sobre las políticas de otros gobiernos regionales.

Aunque estas políticas son una continuación de las llevadas a cabo en materia europea por la Oficina de Escocia (institución anterior a la devolución de poderes), su ejecución indica un mayor deseo de la administración escocesa de incrementar su papel en los asuntos de la Unión Europea que afecten a Escocia. Ello sucede también por la voluntad política de los gobiernos de coalición entre los Liberal-demócratas y los Laboristas en Gales y Escocia de demostrar que su interés en la defensa de los intereses de su nación es igual o mayor que el de los partidos nacionalistas. El Scottish National Party y el Plaid Cymru en Gales reclaman la representación ministerial de Gales o de Escocia en las negociaciones en el seno de la UE.

La creciente colaboración entre los gobiernos autónomos del Reino Unido y otros gobiernos regionales de la Unión Europea quedó demostrada mediante la firma por Escocia, el 28 de mayo de 2001, de la declaración de Flandes, junto con Bavaria, Cataluña, Norwestfalia, Slazburg, Flandes y Valonia. El documento, que incluye a Escocia entre las «regiones constitucionales» de Europa, indica el deseo de influir en la agenda de la Conferencia Intergubernamental del 2004. La intención de las regiones es avanzar en su estatus en el seno de la Unión Europea. En diciembre el Primer Ministro galés también dio su apoyo a dicha declaración de Flandes manifestando que:

Estoy convencido que las Regiones con poder legislativo tienen un papel vital que jugar en aproximar la tarea de la Unión Europea a los ciudadanos en los importantísimos dos o tres próximos años de evolución constitucional de la Unión Europea.<sup>44</sup>

Este apoyo se produjo en paralelo a las reiteradas reivindicaciones en Gales para que su Parlamento obtuviera poderes legislativos como los del Parlamento Escocés. Puede suceder que se desarrolle la dinámica en las regiones beneficiarias de la devolución de poderes en el Reino Unido de recurrir al ejemplo de otros gobiernos regionales en Europa para utilizar el «nivel Europeo» como instrumento de reivindicación de mayores reformas en este sentido.

## Conclusiones

Desde todas las perspectivas la devolución de poderes continua siendo un éxito. Aquellos que vieron la devolución de poderes como una forma de conjurar el peligro de la desintegración del Reino Unido pueden señalar que el parti-

44. «Assembly Government Joins Euro Regions with Legislative Powers» 12 diciembre 2001, <http://www.presbox.co.uk/Detailed/3472.html>.

do nacionalista escocés ha perdido terreno en las elecciones generales de 2001. Por otra parte el partido nacionalista en Gales, a pesar de aumentar su fuerza, permanece mucho menos preocupado por la independencia que su equivalente escocés. Por su parte, aquellos que en estas dos naciones reivindicaban mayor autonomía pueden argumentar ahora que las mejoras traídas por la devolución de poderes apoyan dicha reivindicación de mayor poder. El gobierno regional en Inglaterra será el próximo paso natural del proceso de devolución de poderes. Se ha prometido la publicación de un Libro Blanco, pero es improbable que sea tan entusiásticamente recibido por los ingleses como los escoceses recibieron el Libro Blanco de 1997 sobre su Parlamento. Suceda lo que suceda, el proceso de devolución de poderes en Inglaterra continua siendo básicamente un proceso reactivo; el poder se entrega a una nación constitutiva (quizás un tiempo región) a medida que es demandado. El debate sobre un Libro Blanco en relación con Inglaterra, teniendo en consideración que afectará a un 85% de la población de Reino Unido, puede actuar como un catalizador de un debate sobre el futuro del Reino Unido en su totalidad. Hasta la fecha el gobierno del Reino Unido ha defendido la existencia de un Estado del Reino Unido básicamente apoyándose en el principio de soberanía absoluta de Westminster vis a vis los gobiernos autónomos (incluso en relación con las materias objeto de devolución de poderes). El consuelo proporcionado por este argumento devendrá más y más pobre cuanto más evidente sea que una vez llevada a cabo la devolución de poderes será casi políticamente imposible recuperarlos unilateralmente.

## Fuentes de información útiles

### *Escocia*

<http://www.scottish.parliament.uk/>  
<http://www.scotland.gov.uk/>  
<http://www.scotcourt.gov.uk/>

### *Gales*

<http://www.wales.gov.uk/>

### *Irlanda del Norte*

<http://www.ni-assembly.gov.uk/index.htm>  
<http://www.northernireland.gov.uk/>

## Información sobre el Reino Unido

Información: <http://www.open.gov.uk>  
Legislación: <http://www.hms.o.gov.uk/>  
Parlamento del Reino Unido: <http://www.parliament.uk/>  
Sobre 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 (2001)

## *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 consultadas*

- AA (Actualidad Administrativa): 2001-03  
AUTON (Autonomías. Revista Catalana de Dret Public): 26  
CCFF (Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol): 32 - 2000  
Corts (Anuario de Derecho Parlamentario): 11  
CDP (Cuadernos de Derecho Publico): 11  
Civitas Europa: 6  
DA (Documentación Administrativa): 259 - 260  
GJUE (Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia): 216  
JA (Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo): 13  
Llengua i Dret: 34  
Noticias UE: 203  
Papeles de Economía Española: 89-90  
Parlamento y Constitución: 4  
Perspectivas de Sistema Financiero: 72  
Presupuesto y Gasto Público: 26  
RAAP (Revista Andaluza de Administración Pública): 42  
RAP (Revista de Administración Pública): 156  
RARAP (Revista Aragonesa de Administración Pública): 19  
RCG (Revista de las Cortes Generales): 51  
RDCE (Revista de Derecho Comunitario Europeo): 10  
RDFHP (Revista de Derecho Financiero y Pública): 261  
RDP (Revista de Derecho Político): 50  
RDurb (Revista de Derecho Urbanística y Medio Ambiente): 189  
REALA (Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica): 284  
RECP (Revista Española de Ciencia Política): 4  
REDA (Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo): 111  
REDC (Revista Española de Derecho Constitucional): 62  
REDF (Civitas. Revista española de derecho financiero): 111  
REGAP (Revista Galega de Administración Pública): 27  
REP (Revista de Estudios Políticos): 113  
RFDUC (Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense): 94  
RJAst (Revista Jurídica de Asturias): 24

- RJCat (Revista Jurídica de Cataluña): 4/2001  
 RJCLM (Revista Jurídica de Castilla-La Mancha): 31  
 RJNav (Revista Jurídica de Navarra): 31  
 RUNED (Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED): 6  
 RVAP (Revista Vasca de Administración Pública): 59  
 RVEA (Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics): 35

## 1. TRATAMIENTOS GENERALES

- CARBONELL PORRAS, Eloísa  
 «La naturaleza Jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado (A propósito de los autos del Tribunal Constitucional del 25 de julio de 2000)», *REDA*, n. 110, 2001.
- CECCHERINI, Eleonora  
 «La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado», *REP*, n. 111, 2001.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos  
 «Simetría y asimetría en el proceso autonómico: El caso aragonés», *Corts*, n. 11, 2001.
- GARRIDO MAYOR, Vicente  
 «Evolución del Estado Autonómico y reforma de los Estatutos», *RDP*, n. 48/49, 2000.
- KEATING, Michael  
 «Reconsiderando la Región. Cultura, instituciones y desarrollo económico en Cataluña y Galicia», *RDP*, n. 48/49, 2000.
- MASCARELL FURIÓ, David  
 «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *RVEA*, n. 35, 2001.
- PAREJO ALFONSO, Luciano  
 «Estado Autonómico y Régimen Local», *RAAP*, n. 42, 2001.
- PÉREZ-AYALA, Andoni  
 «Federalismo y autonomías: La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano», *RDP*, n. 48/49, 2000.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime  
 «El principio de Cooperación», *AA*, 2001-03.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, Gerardo  
 «El Estado Autonómico desde la perspectiva de Andalucía», *RDP*, n. 48/49, 2000.
- TOBOSO, Fernando Y OCHANDO, Carlos  
 «Descentralización de las responsabilidades de gasto y evolución de los gastos redistributivos en la España democrática: un análisis comparativo», *Presupuesto y Gasto Público*, n. 26, 2000.
- VIDAL PERDOMO  
 «El estado autonómico español y el proceso de regionalización en Colombia», *RAP*, n. 155, 2001.
- VILAS NOGUEIRA, José  
 «Os procesos de rexionalización en España e Francia (unha nota de lectura de tese de R. Pastquier)», *REGAP*, n. 26, 2000.

## 2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- GARCÍA MAHAMUUT, Rosario  
 «El Estado de las Autonomías y las prerrogativas procesales de los miembros de los Consejos de Gobierno autonómicos», *Parlamento y Constitución*, n. 4, 2000.
- GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel  
 «La supletoriedad como instrumento de garantía en el cumplimiento de funciones constitucionales», *RUNED*, n. 5, 2000.

- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas  
«El poder judicial en el estado autonómico», *RUNED*, n. 5, 2000.
- MURO, Xavier y BERNADÍ, Xavier  
«Un balanç provisional de l'activitat legislativa del Parlament de Catalunya durant la V Legislatura», *AUTON*, n. 26, 2000.
- PEMÁN GAVÍN, Juan  
«Refundición y técnica legislativa. Apunte crítico sobre el texto refundido de Cataluña en materia urbanística», *RJCat*, n. 1, 2001.
- TAJADURA TEJADA, Javier  
«Cortes Generales y supletoriedad del derecho estatal», *RCG*, n. 50, 2000.
- TORRES DEL MORAL, Antonio  
«El Presidente de la Comunidad de Madrid», *RDP*, n. 48/49, 2000.
- REXACH MÉNDEZ, A.  
«Fuentes del derecho. Crónicas de Jurisprudencia», *JA*, n. 10, 2001.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco Javier  
«Actividad parlamentaria en las Cortes Valencianas (enero-diciembre 2000)», *Corts*, n. 11, 2001.

### 3. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- ARÉVALO, Alfonso  
«Urbanismo y Comunidades Autónomas: La legislación autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El ordenamiento de la Comunidad de Castilla-La Mancha», *RJCLM*, n. 30, 2001.
- ARIAS DÍAZ, Ignacio  
«Actividad normativa del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en el año 2000», *RFDUC*, n. 24, 2000.
- ARZÚA, Agustín  
«Las licencias de obres y de apertura: relación de prelación en el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Especial referencia al País Vasco», *RDUrb*, n. 183, 2001.
- BODOQUE ARRIBAS, Anselm  
«Las élites políticas autonómicas: el Gobierno valenciano», *CCFF*, n. 32, 2000.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael  
«La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo», *DA*, n. 259/260, 2001.
- CALDERÓN GARCÍA, Haydeé y FAYOS GARDÓ, Teresa  
«Análisis descriptivo de las políticas de promoción de las exportaciones. El caso de la Comunidad Valenciana», *RVEA*, n. 35, 2001.
- CASAMAYOR GUERRA, F.  
«Los contratos-programa entre las Comunidades Autónomas y las Universidades. El modelo adoptado por la Comunidad Autónoma de Aragón», *RarAP*, n. 18, 2001.
- CHIMENO CANO, Marta  
«El internamiento psiquiátrico forzoso en Cataluña: análisis del art. 225 del Código de familia y la Ley I/2000 de enjuiciamiento civil», *RJCat*, n. 2, 2001.
- COBREROS MENDOZA, Edorta  
«La normativa sobre el euskara durante el año 2000», *RVAP*, n. 59, 2001.
- DE VERDA Y BEAMONTE, José Ramón  
«Estudio de la reciente Ley autonómica valenciana 1/2001, de 6 de abril, por la que se regulan las uniones de hecho», *RVEA*, n. 34, 2001.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Francisco  
«Régimen jurídico de las evaluaciones de impacto en el derecho asturiano. Especial referencia a los estudios preliminares de impacto ambiental (EPIA)», *RFDUC*, n. 24, 2000.

FORNALS, M.D.

«Hacia una normativa propia en materia de función pública docente no universitaria en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón», *RarAP*, n. 17, 2000.

FREIRE, D.

«La urbanización del suelo en Aragón», *RarAP*, n. 17, 2000.

GARCÍA ERVITI, Francisco

«La ruina económica en la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid», *RDUrb*, n. 183, 2001.

GIMENO FELIÚ, MA. Y SANAÚ VILLARROYA, J.

«Liberalización del sector eléctrico y sus consecuencias en Aragón (diversificación del negocio, escisión e integración de las actividades de ERZ en Endesa)», *RarAP*, n. 18, 2001.

GUERRA TSCHUSCHKES, Alberto

«Consecuencias del vencimiento del plazo de dos años establecido en la disposición adicional 1ª de las Ley 4/1999, de 13 de enero, para la adaptación de los procedimientos del nuevo régimen del silencio administrativo», *AA*, 2001-02.

LLIDÓ SILVESTRE, Joaquín

«Tramitación y efectos de la reparcelación en la legislación urbanística valenciana», *REALA*, n. 283, 2000.

LÓPEZ ESTORNELL, Manuel

«El informe 2000 sobre estado de la investigación, el desarrollo y la tecnología en la Comunidad Valenciana del Alto Consejo Consultivo en Investigación y desarrollo», *RVEA*, n. 32, 2000.

LÓPEZ RAMÓN, F.

«La ordenación territorial y ambiental de la ganadería intensiva en Aragón», *RarAP*, n. 19, 2001.

MARTÍNEZ ESPÍN, Pascual

«Las relaciones jurídicas entre consumidores y empresas turísticas en la ley de turismo de Castilla-La Mancha», *RJCLM*, n. 30, 2001.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan

«La Ley del deporte del Castilla-La Mancha en el contexto de la leyes autonómicas», *RJCLM*, n. 30, 2001.

MEDIAVILLA CABO, José Vicente

«Comentarios a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria», *RDUrb*, n. 188, 2001.

MUNAR FULLANA, Jaume

«El suelo rústico y los criterios de clasificación en la legislación de las islas Baleares. El mantenimiento del carácter residual en el marco de la Ley 6/1998, de régimen de suelo y valoraciones», *REALA*, n. 284, 2000.

NAVAJAS REBOLLAR, Miguel

«La organización portuaria de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias», *RFDUC*, n. 24, 2000.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba

«Aproximación ó réxime xurídico-administrativo da ordenación da edificación e a promoción de vivendas: especial consideración da normativa galega», *REGAP*, n. 26, 2000.

NÚÑEZ GÓMEZ, Teresa

«La protección de las zonas húmedas en la normativa autonómica», *REALA*, n. 284, 2000.

OLIVAR DEL CACHO, Javier

«Problemas de constitucionalidad de la Ley aragonesa de parejas estables no casadas», *RJCLM*, n. 29, 2000.

ORTEGA CIRUGEDA, Juan

«Evaluación legislativa de las del Alcalde, de la Comisión de Gobierno y del Ayuntamiento Pleno en la aprobación de instrumentos de ordenación y gestión urbanística», *RDUrb*, n. 183, 2001.

PONCE SOLÉ, Juli

«Prevención, Precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación previa de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de las Intervención Integral de la Administración Ambiental», *RD Urb*, n. 183, 2001.

RIVERO YSERN, José L.

«Notas sobre la Ley 12/ 1999, de 5 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía», *DA*, n. 259/260, 2001.

RUIZ MARTÍNEZ, Sonia

«Los espacios naturales protegidos y la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza, de Castilla-La Mancha», *RJCLM*, n. 30, 2001.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio

«Las elecciones autonómicas andaluzas del 12 de marzo de 2000», *CCFF*, n. 32, 2000.

SÁNCHEZ-FRIERA González, M<sup>a</sup> del Carmen

«El Consorcio Foral Aragonés: derecho transitorio, nacimiento y caso de fiducia», *RJNav*, n. 30, 2000.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M<sup>a</sup> Paz

«El conflicto de intereses en el ejercicio de la patria potestad en el código de familia de Cataluña», *RJCat*, n. 3, 2001.

SANCHIZ PALACIO, José Ramón y SORIANO HERNÁNDEZ, José Francisco

«Análisis empresarial de las cooperativas de crédito de la Comunidad valenciana: situación actual y perspectivas», *RVEA*, n 33, 2000.

TEROL, R.

«Régimen jurídico de los alojamientos turísticos rurales en la Comunidad Valenciana», *RarAP*, n. 17, 2000.

TOLOSA TRIBIÑO, César

«La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina en la nueva Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria», *RD Urb*, n. 188, 2001.

TUDELA ARANDA, J.

«Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», *RarAP*, n. 19, 2001.

TUÑÓN BÁRZANA, José

«Actividad legislativa de la Junta General del Principado de Asturias en el año 2000», *RFDUC*, n. 24, 2000.

VALLÉS, J Y ZARATE, A

«La descentralización del gasto público: Aragón en el contexto nacional», *RarAP*, n. 16, 2000.

VALLET DE GOYTISOLO, Jaun Bms.

«Martí i Miralles al reencuentro del derecho catalán», *RJCat*, n. 3, 2001.

ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO, Eduardo

«La gestión del agua en la comunidad valenciana», *RVEA*, n 33 (monográfico »Economía del agua«), 2000.

#### 4. COMPETENCIAS

ALONSO IBÁÑEZ, M<sup>a</sup> Rosario

«Legislación urbanística asturiana y competencias de la Comunidad Autónoma tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Consideraciones a propósito de la futura ley del suelo», *RFDUC*, n. 24, 2000.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz

«Dos sentencias sobre las competencias y la naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental (comentarios a las STC 13/1998 enero, y STS 17 de noviembre de 1998)», *AA*, 2001-03.

- ANTÚNEZ TORRES, Daniel  
«La articulación de las técnicas de distribución de beneficios y cargas en la fase de planeamiento. Marco de regulación autonómica bajo la Ley 6/1998», *RDUrb*, n. 188, 2001.
- BATALLER I RUIZ, Enric  
«La competencia autonómica en materia de fundaciones», *RVEA*, n. 32, 2000.
- ERKOREKA GERVASIO, Juan Iñaki  
«Deporte y distribución de competencias», *RVAP*, n. 59, 2001.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano  
«El reparto competencial en relación con la función inspectora», *RAAP*, n. 41, 2001.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús  
«La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación», *DA*, n. 259/260, 2001.
- GARCÍA MURCIA, Joaquín y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia  
«Pensiones de seguridad social y Comunidades Autónomas: datos para un estudio», *Parlamento y Constitución*, n. 4, 2000.
- LA CALLE MARCOS, Abel  
«El Plan Hidrológico Nacional español: su incompatibilidad con el derecho comunitario» *GJUE*, n. 216, 2001.
- MANTECA VALDELANDE, Víctor  
«El control de la pesca marítima en España», *AA*, 2001-02.
- MARINENRO PERAL, Ángel M<sup>a</sup>  
«Comentario sobre la incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes», *RDUrb*, n. 187, 2001.
- MORENO MOLINA, José Antonio  
«La distribución de competencias en materia deportiva entre las distintas administraciones públicas», *RJCLM*, n. 29, 2000.
- PICO LORENZO, Celsa  
«Una aproximación a los jurados de valoración autonómicos desde la perspectiva del derecho procesal y orgánico», *RAP*, n. 155, 2001.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.  
«Las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias. Instrumentos de Coordinación y Cooperación». *AA*, 2001-03.
- VERA JURADO, Diego J.  
«Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local», *RAAP*, n. 42, 2001.

## 5. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- ALEGRE AVILA, Juan Manuel  
«Concesiones de marismas y expropiaciones municipales (a propósito de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 10 de enero de 2001)» *REDA*, n. 111, 2001.
- BERMEJO VERA, José  
«Régimen Jurídico de los Municipios Turísticos», *DA*, n. 259/260, 2001.
- CASTILLO BLANCO, Federico A.  
«Los Consorcios Administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza», *RAAP*, n. 42, 2001.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y GALÁN GALÁN, Alfredo  
«La información administrativa en el ámbito local. El caso del ayuntamiento de Barcelona», *REALA*, n. 283, 2000.

- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier y PÉREZ PEDRERO, Enrique Belda\*\*\*  
«La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos a favor y en contra de su permanencia», *REALA*, n. 284, 2000.
- EDEMAÑO AROSTEGUI, José María  
«Las municipales en al legislación de régimen local», *RVAP*, n. 58 (I), 2000.
- GARCÍA ROJAS, José Adrian, PERAZA PADRÓN, Sixto y GARCÍA, Jorge E.  
«La relación entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los gobiernos locales canarios: la opción por los cabildos insulares», *AA*, 2001-01.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos  
«El Diputado Provincial como representante», *REDC*, n. 60, 2000.
- GÓMEZ PUERTO, Ángel B.  
«Sistema Normativo de gestión ambiental de los residuos urbanos», *AA*, 2001-02.
- FANLO, Antonio  
«La reforma de la ley de aguas y las entidades locales: especial referencia a la articulación de competencias concurrentes», *RarAP*, n. 16, 2000.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.J. y BRAGUE, J.  
«Los conflictos en defensa de la autonomía local: Una nueva competencia del Tribunal Constitucional», *RarAP*, n. 17, 2000.
- HERNÁNDEZ DE LA TORRE, A.  
«La convivencia de ámbitos normativos de la protección de la infancia: reflejo en la Comunidad de Aragón», *RarAP*, n. 17, 2000.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel  
«El constante conflicto de las decisiones locales y autonómicas en el planeamiento urbanístico. La ponderación de intereses. Comentario a la STS de 1 de febrero de 2000 (Ar. 583/2000)», *RDUrb*, n. 186, 2001.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo  
«Gobierno local y pacto local (de las medidas para el desarrollo del Gobierno Local a los pactos locales autonómicos)», *REGAP*, n. 25, 2000.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, Albart  
«Administración local e dotación de servicios: a longa xénese do abastecemento de agua na Coruña», *REGAP*, n. 27, 2000.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, P.L  
«Las novedades sobre los bienes, actividades, obras y servicios en la Ley de Régimen Local de Aragón», *RarAP*, n. 16, 2000.
- NOVO ARBONA, Ainhoa  
«Altos cargos y directivos públicos en las diputaciones forales vascas», *RVAP*, n. 58 (I), 2000.
- PARRA MUÑOZ, Juan Francisco  
«A vueltas con la naturaleza jurídica del consorcio», *AA*, 2001-02.
- PINILLOS COSTA, María José  
«Factores coadyuvantes para la creación de empresas en la Comunidad de Madrid», *Papeles de Economía Española*, n. 89/90, 2001.
- REBOLLO PUIG, Manuel y PIZARRO NEVADO, Rafael  
«Las entidades locales autónomas», *RAAP*, n. 42, 2001.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime  
«Espacio local, Pacto local», *RarAP*, n. 16, 2000.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime  
«Medio ambiente y administración local», *RDUrb*, n. 188, 2001.
- RODRÍGUEZ CASTELLANOS, Arturo; MATEY DE ANTONIO, Jesús; e IDIGORAS GAMBOA, Idoia  
«PYME excelentes: el caso del País Vasco», *Papeles de Economía Española*, n. 89/90, 2001.

ROJÍ BUQUERAS, José M<sup>a</sup>

«El conflicto constitucional en defensa de la autonomía local», *AA*, 2001-01.

VIDAL MARÍN, Tomás

«La autonomía local y la impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales», *RJCLM*, n. 30, 2001.

YESTE NAVARRO, I.

«De la ciudad privada a la ciudad pública: criterios de actuación urbana en Zaragoza en el siglo XX», *RarAP*, n. 18, 2001.

## 6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio

«La coordinación jurídica de la hacienda vasca y la hacienda del Estado: órganos internos y externos comunes», *REALA*, n. 284, 2000.

MARCO MARCO, Joaquín J.

«La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del grupo parlamentario gallego en la VII Legislatura», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 10 extraordinario, 2001.

## 7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

ALFONSO MARÍN, Pedro

«Estudio comparativo de la Zona Especial Canaria (ZEC) y el régimen Fiscal del archipiélago de Madeira, así como sus registros de buques», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

EXPÓSITO PÉREZ, Miguel Ángel

«El régimen sancionador aplicable a las entidades de la ZEC a la luz del Real Decreto Ley 2/2000, de 23 de junio», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

GRANELL, Francesc

«Andorra y su encaje en la Unión Europea», *RDCE*, n. 10, 2001.

HERNÁNDEZ GARDE, María Belén

«La incidencia del Ordenamiento Comunitario en la nueva regulación de la Zona Especial Canaria», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco

«Presupuestos de la aplicación del régimen ZEC. Consecuencias de su incumplimiento», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

HERRERO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel

«El principio de estancueidad en los diseños de la Zona Especial Canaria», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

MARTÍN CÁCERES, Adriana Fabiola y MAZORRA MANRIQUE DE LARA, Sonsoles

«El régimen fiscal de las Entidades ZEC», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

MARTÍN DE LORENZO-CÁCERES, José Lucas

«La ZEC, las ayudas de Estado y el Código Comunitario de conducta fiscal: breves notas sobre la negociación», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

MAURICIO SUBIRANA, Sonia

«La Zona especial canaria en el marco de la Unión Europea. Una particular referencia al régimen especial de Irlanda», *Noticias UE*, n. 203, 2001.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David

«Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario europeo», *RVAP*, n. 59, 2001.

## 8. HACIENDA

- ÁLVAREZ, J.  
«Ley de presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2000», *RarAP*, n. 16, 2000.
- ARRIETA MARTÍNEZ DE PIZÓN, Juan  
«El impuesto de Castilla-La Mancha sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente en el marco de la financiación autonómica», *JA*, n. 13, 2001.
- BAÑOS TORRES, José, CILLERO SALOMÓN, Pedro y LÓPEZ RUIZ, Victor Raul  
«Un modelo de endeudamiento autonómico», *Presupuesto y Gasto Público*, n. 26, 2000.
- CALVO MIRANDA, J.L.  
«El régimen fiscal de los servicios urbanos del agua. Tasas, Contribuciones especiales y cánones de saneamiento autonómicos», *RarAP*, n. 17, 2000.
- CAYÓN, A. y BUENO, C.  
«La gestión de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas», *RarAP*, n. 17, 2000.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando  
«Cuestiones de técnica jurídica en la Ley Foral del Impuesto sobre la renta de las personas físicas», *RJNav*, n. 30, 2000.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando  
«Cuestiones de técnica jurídica en la Ley Foral del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (II)», *RJNav*, n. 31, 2001.
- DE LOS RÍOS BERJILLOS, Araceli  
«Los objetivos de la financiación autonómica. Una perspectiva desde los principios de autonomía, solidaridad, coordinación y suficiencia», *Presupuesto y Gasto Público*, n. 26, 2000.
- EGEA DÍAZ, Natalia  
«Las prestaciones por desempleo y su financiación: Análisis por CCAA en el período 1985-1997», *Presupuesto y Gasto Público*, n. 26, 2000.
- GIL JIMÉNEZ, Francisco y CASTILLO VALERO, Sebastián  
«Consideraciones teóricas sobre la aplicación de ratios presupuestarios para el conocimiento de la actividad de las entidades territoriales», *Presupuesto y Gasto Público*, n. 26, 2000.
- HURTADO GONZÁLEZ, Juan Francisco  
«El concepto de sujeto pasivo en la Ley Foral 13/2000 General Tributaria», *RJNav*, n. 31, 2001.
- PAGÉS I GALTÉS, Joan  
«El canon del agua creado por la Ley catalana 6/1999», *RDFHP*, n. 259, 2001.
- TRAVESO PARDO, José María  
«As leis de acompañamento dos orzamentos xerais da Comunidades Autónoma de Galicia. A Lei 5/2000, de medidas fiscales e de réxime orzamentario e administrativo», *REGAP*, n. 27, 2000.
- SEVER IZQUIERDO, Ricardo y MELIÁN NAVARRO, Amparo  
«Caracterización económica financiera de las secciones de crédito de la Comunidad Valenciana», *RVEA*, n. 33, 2000.
- YUSTE JORDÁN, Arancha  
«La imposición directa en Navarra y sus diferencias con el Estado», *RJNav*, n. 30, 2000.

## 9. LENGUAS

- BASTARDAS I BOADA, Albert  
«De la »normalització» a la »diversitat» lingüística: cap a un enfocament global del contacte de llengües», *Llengua i Dret*, n. 34, 2000.
- GERGEN, Thomas  
«La genès de la Loi catalane de Politique Linguistique du 7 janvier 1998 – modèle pour la législation linguistique dans la Communauté européenne», *Llengua i Dret*, n. 34, 2000.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba

«La regulación del pluralismo lingüístico. Otra lectura del marco constitucional de los derechos y deberes lingüísticos», *RVAP*, n. 58 (I), 2000.

TRIANO LÓPEZ, Manuel

«La educación bilingüe en la Comunidad valenciana: éxitos y fracasos», *Llengua i Dret*, n. 34, 2000.

URRUTIA LIBARONA, Íñigo

«Las garantía lingüísticas ante la administración de justicia: cooficialidad y tutela judicial», *RJCat*, n. 2, 2001.

VILA I MORENO, Xavier

«Les polítiques lingüístiques als sistemes educatius dels territoris de llengua catalana», *Llengua i Dret*, n. 34, 2000.

## 2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2001)

### Campos materiales de ordenación

- 1- Tratamientos generales
- 2- Instituciones y fuentes del derecho
- 3- Administración de los entes territoriales
- 4- Competencias
- 5- Administración local
- 6- Relaciones intergubernamentales
- 7- Comunidades Europeas y actividad exterior
- 8- Hacienda
- 9- Lenguas

### Revistas extranjeras examinadas

#### BÉLGICA

AP: *Administration Publique*, 1/2000-1/2001.

RBDC: *Revue belge de Droit Constitutionnel*, 3-4/2000 – 2/2001.

#### ESTADOS UNIDOS

CLR Columbia Law Review, Vol. 101, núms. 2-4.

Constitutional Commentary, Vol. 17, núm. 3; Vol. 18, núm. 1.

Harvard Law Review, Vol. 115, núms. 1-3.

The Yale Law Journal, Vol. 110, núms. 5-8; Vol. 111, núms. 1-4.

Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 1-2 y núms.1-4.

#### FRANCIA

RFDC: *Revue française de Droit Constitutionnel*, 44-48.

RFAP: *Revue française d'Administration Publique*, 94-98.

RFDA: *Revue française de Droit Administratif*, 1/2001 – 6/2001.

#### ITALIA

Le Regioni 2000: n. 6; 2001: n. 1- 5

Le Istituzioni del federalismo 2000: n. 6; 2001: n. 1- 4

RTDP (Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico) 2001: n. 1-4

Rivista di Diritto Costituzionale No hay números nuevos

Quaderni Costituzionali 2001: n. 1- 3.

### 1. TRATAMIENTOS GENERALES

#### Alemania

CORVAJA, Fabio: «Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale», *Le Regioni*, 2001, n. 2.

*Bélgica*

DELPÉRÉE, F.: »Belgique: la nouvelle vague fédéraliste», *RFDC*, n° 48, 2001.

*Estados Unidos*

BRETON, Albert: *Federalism and Decentralisation*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 1, pág. 1

BÓRZEL, Tanja A.: *From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeization of the Spanish State of the Autonomies*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 1, pág. 17.

D. FALKOFF, Marc: *Abrogating State Sovereign Immunity in Legislative Courts*, CLR, Vol. 101, núm. 4, pág. 853.

HUEGLIN, Thomas O.: *From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 4, pág. 137.

WEISERT, Carol S., y SCHRAM, Standford F.: *The State of U.S. Federalism*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 1-2, pág. 1.

*Francia*

AUBY, Jean-Bernard: «Il ruolo e l'identità delle istituzioni regionali in Francia: recenti sviluppi», *Le Regioni*, 2001, n. 2.

FABERON, J.-Y.: «Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999», *RFDC*, n° 46, 2001.

VVA: «L'institution préfectorale», *RFAP*, n° 96, 2000.

*Italia*

BARBERA, Augusto: «Chi è il custode dell'interesse nazionale?», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.

BARTOLE, Sergio: «Dal regionalismo delle regioni al regionalismo delle etnie», *Le Regioni*, 2000, n. 6.

BARTOLE, Sergio: «Dopo il referendum di ottobre», *Le Regioni*, 2001, n. 5.

BIN, Roberto: «Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali», *Le Regioni*, 2001, n. 4.

BIN, Roberto: «Riforme costituzionali <a colpi di maggioranza>: perchè no?», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.

CHIAPPETTI, Achille: «Un passo indietro sulla via del regionalismo», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.

D'ATENA, Antonio: «Costituzione e principio di sussidiarietà», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.

D'ATENA, Antonio: «La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 3-4.

FALCON, Giandomenico: «Il nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione», *Le Regioni*, 2001, n. 1.

GROPPI, Tania: «Riforma federale e revisione costituzionale», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.

MANGIAMELI, Stelio: «Ancora una prova per l'autonomia speciale siciliana», *Le Regioni*, 2001, n. 3.

PAGANETO, Giuliana: «Il significato della <specialità> regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 6.

PAJNO, Alessandro: «L'attuazione del federalismo amministrativo», *Le Regioni*, 2001, n. 4.

PASTORI, Giorgio: «La nuova specialità», *Le Regioni*, 2001, n. 3.

PASTORI, Giorgio: «Regioni e autonomie locali nel pensiero di Umberto Pototschnig», *Le Regioni*, 2001, n. 4.

PITRUZZELLA, Giovanni: «C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?», *Le Regioni*, 2001, n. 3.

PIZZETTI, Franco: «All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e

riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia», *Le Regioni*, 2001, n. 3.

PIZZETTI, Franco: «Dalle riforme della Costituzione ad un sistema costituzionale condiviso. La difficile sfida italiana», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 3-4.

ROLLA, Giancarlo: «Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici», *Le Regioni*, 2000, n. 6.

SORICELLI, Gerardo: «Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto», *Le Regioni*, 2000, n. 6.

TORCHIA, Luisa: «Regioni e <federalismo amministrativo>», *Le Regioni*, 2001, n. 2.

VANDELLI, Luciano: «L'attenzione per il diritto pubblico straniero», *RTDP*, 2001, n. 4.

VASSALLO, Salvatore: «Regioni, <governatori> e federalismo. Come la *leadership* può cambiare la geografia», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 3-4.

### Otros países

#### México

GONZALES PARAS, J.N.: «La réforme politique de l'État», *RFAP*, n° 94, 2000.

RAILLON, F.: «L'État indonésien face à la crise: de la banqueroute à la réforme», *RFAP*, n° 98, 2001.

TSUBOI, Y.: «La réforme administrative au Vietnam», *RFAP*, n° 98, 2001.

VVAA: «L'institution préfectorale», *RFAP*, n° 96, 2000. (Italia, Grecia, España, Rusia, Polonia, Japón)

## 2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

#### Bélgica

JOASSART, M.: «Les secrétaires d'État fédéraux et régionaux», *RBDC*, 2001/2.

#### Estados Unidos

BELLIA Jr., Anthony J.: *Federal Regulation of State Court Procedures*, *The Yale Law Journal*, Vol. 110, núm. 6, pág. 947.

LAWSON, Gary: *Controlling Precedent: Congressional Regulation of Judicial Decision-Making*, *Constitutional Commentary*, Vol. 118, núm. 1, pág. 191.

STOKES PAULSEN, Michael: *Lawson's Awesome (Also Wrong, Some)*, *Constitutional Commentary*, Vol. 118, núm. 1, pág. 231.

BEAVERS, Staci L.: *Explaining State High-Courts' Selective Use of State Constitutions*, *Publius*, *The Journal of Federalism*, Vol. 30, núm. 3, pág. 1.

BAYBECK, Brady, y LOWRY, William: *Federalism Outcomes and Ideological Preferences: The U.S. Supreme Court and Preemption Cases*, *Publius*, *The Journal of Federalism*, Vol. 30, núm. 3, pág. 73.

#### Francia

BERNARD, S.: «La commission mixte paritaire», *RFDC*, n° 47, 2001.

#### Italia

AA.VV.: «Dieci temi per la riforma degli statuti regionali», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.

BALBONI, Enzo: «Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perchè vietarlo?», *Le Regioni*, 2001, n. 1.

BARRERA, Pietro: «A proposito di referendum regionali», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.

BIANCHI, Leonardo: «I Comitati Regionali per le Comunicazioni», *Le Regioni*, 2001, n. 4.

- BIN, Roberto: «Il Consiglio regionale: funzioni di indirizzo e di controllo», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- BIN, Roberto: «Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi», *Le Regioni*, 2001, n. 4.
- BIN, Roberto: «Regolamenti statali e attribuzioni legislative delle Regioni», *Le Regioni*, 2001, n. 2.
- BRUNELLI, Giuditta: «Le <quote> riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)», *Le Regioni*, 2001, n. 3.
- CASSESE, Sabino: «Gli uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- CHIARAMONTE, Alessandro y VASSALLO, Salvatore: «Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione sobri suggerimenti sul sistema elettorale», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- CIARLO, Pietro: «Il presidenzialismo regional style», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.
- COSULICH, Mateo: «Trento e Trieste, come sono lontane ... (le correzioni della proporzionale nelle Regioni speciali)», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.
- ENDRICI, Giovanna: «Le nomine tra Giunta e Consiglio», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- FUSARO, Carlo y STROPPIANA, Luca: «Perfezionare la <forma di governo della transizione>. Composizione e collegialità della Giunta», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- GENNUSA, Marilena: «Lo <statuto> dell'opposizione», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- GIANGASPERO, Paolo: «La Corte interviene sul problema del riparto della competenza regolamentare nelle Regioni ordinarie», *Le Regioni*, 2001, n. 4.
- GROPPI, Tania: «Quale garante per lo statuto regionale?», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- MAGRI, Marco: «Controllo della Corte dei Conti e principio di legalità nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- MANOCCHIO, Filomena: «Considerazioni sulle agenzie amministrative tra modello statale e prospettive regionali», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 3-4.
- MARIUCCI, Luigi: «I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- MARTINI, Alberto; ROSA, Francesca; SISTI Marco: «Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio dell'esecutivo», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- PEGORARO, Lucio: «Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.
- PICCHI, Marta: «I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- RUGGERI, Antonio: «Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti», *Le Regioni*, 2001, n. 1.
- RUGGIU, Ilenia: «Decreto Bersani: il Governo esercita il potere sostitutivo nei confronti della Regione Sardegna», *Le Regioni*, 2000, n. 6.
- SPADARO, Antonino: «I referendum consultivi regionali: perchè illegittimi», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.
- SPADARO, Antonino: «Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto», *Le Regioni*, 2001, n. 3.
- STAMMATI, Sergio: «A proposito di armonia degli Statuti regionali con la Costituzione», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.
- TONIATTI, Roberto: «Alcuni spunti intorno al <riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche> sull'autonomia legislativa regionale e sulla configurazione normativa delle Camere di commercio di Trento e Bolzano», *Le Regioni*, 2001, n. 1.
- TOSI, Rosanna: «La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.

- TOSI, Rosanna: «La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999», *Le Regioni*, 2000, n. 6.
- TOSI, Rosanna: «La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione», *Le Regioni*, 2001, n. 3.
- TOSI, Rosanna: «Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.
- TOSI, Rosanna: «Regole statutarie in tema di fonti regionali», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- VECCHI, Giancarlo: «Le strutture per l'elaborazione delle politiche a servizio dell'esecutivo», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.
- VERONESI, Giampiero: «Poteri sostitutivi: recenti orientamenti», *Le Regioni*, 2001, n. 1.
- VIOLINI, Lorenza: «I nuovi Uffici Territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie?», *Le Regioni*, 2001, n. 2.
- ZANON, Nicolò: «Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)», *Le Regioni*, 2000, n. 6.

### 3. ADMINISTRACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES

#### *Bélgica*

- CONSEIL D'ÉTAT: avis de la section de législation (Extr.) L. 30.511/4, 13/11/00: »Questions diverses à propos de l'organisation d'une entreprise publique par une Région (la Société wallonne des eaux)», *AP*, 4/2000.
- STENMANS, A.: «La réforme de la fonction administrative», *AP*, 3/2000.

#### *Estados Unidos*

- BOHTE, John, y MEIER, Kenneth J.: *The Marble Cake: Introducing Federalism to the Government Growth Equation*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 3, pág. 35.

### 4. COMPETENCIAS

#### *Bélgica*

- CONSEIL D'ÉTAT: arrêt a.s.b.l. Evangelische Alliantie Vlaanderen, n° 82.670 du 5 octobre 1999 (obs. par Louis-Léon Christians, »La poly-représentation confessionnelle: Tournant régionaliste ou recomposition oecuménique?»), *RBDC*, 3-4/2000.
- CONSEIL D'ÉTAT: avis, section d'administration, n° 1218 (XIII), 17/1/00: »Terrils de mines abandonnés menaçant la sécurité publique- Quelles compétences d'intervention pour la Région wallonne?», *AP*, 4/2000.
- COUR D'ARBITRAGE: arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001 (obs. par Xavier Delgrange: »La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale»), *RBDC*, 2001/2.
- DEBROUX, C.: «Médecine et spécialisations en médecine: à propos des compétences respectives des autorités fédérale et communautaire, et...»des désagréments légaux à être né trop tôt»... (C.E., n° 86.486 (VI), 3 avril 2000, Mumba, avec rapport (extr.) et avis (extr.) Aud.), *AP*, 3/2000.
- DELGRANGE, X. y NIKIS, C.: «L'exigence de légalité en matière d'enseignement: La jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État relative à l'article 24, & 5, de la Constitution», *AP*, 3/2000.
- NOEL, J.: «Étude relative à la possibilité d'introduire, par la voie légale, réglementaire ou administrative, une clause sociale dans les marchés publics des différents pouvoirs adjudicateurs en Belgique», *AP*, 1/2000.

WERY, O.: «L'appropriation des biens immeubles par les pouvoirs publics: le vieux (et dangereux?) concept de la réquisition remis au goût du jour», *AP*, 1/2001.

#### *Estados Unidos*

VAITAYANONTA, Jack S.: *In State Legislatures We Trust?: The »Compelling Interest» Presumption and Religious Free Exercise Challenges To State Civil Rights Laws*, *CLR*, Vol. 101, núm. 4, pág. 886.

REVESZ, Richard L.: *Federalism and Environmental Regulation: A Public Choice Analysis*, *Harvard Law Review*, Vol. 115, núm. 2, pág. 553.

HICKEY, Adam: *Comparing State and Federal Approaches to the Right to Privacy and Prohibitions Against Sodomy*, *The Yale Law Journal*, Vol. 111, núm. 4, pág. 993.

ELMENDORF, Christopher: *State Courts, Citizens Suits, and the Enforcement of Federal Environmental Law by Non-Article III Plaintiffs*, pág. 1003.

SMITH, Peter J.: *Penhurst, Chevron, and the Spending Power*, *The Yale Law Journal*, Vol. 110, núm. 7, pág. 1187.

SIEGEL, Neil S.: *Why the Eleventh Amendment Always Matters, Even When Transaction Costs are Zero*, *Constitutional Commentary*, Vol. 118, núm. 1, pág. 177.

GLUCK MEZEY, Susan: *The U.S. Supreme Court's Federalism Jurisprudence: Alden v. Maine and the Enhancement of State Sovereignty*, *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 30, núms. 1-2.

TESKE, Paul y KULJIEV, Andrey: *Federalism, Preemption, and Implementation of the 1996 Telecommunications Act*, *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 30, núm. 1-2.

ELISE CROWLEY, John: *Supervised Devolution: The Case of Child-Support Enforcement*, *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 30, núm. 1-2.

#### *Francia*

ARNAUD, M.P.: «Genèse des politiques sportives publiques: le cas français», *RFAP*, n° 97, 2001.

HALBA, B.: «Le financement public du sport en France et en Europe. Justification et éléments de comparaison», *RFAP*, n° 97, 2001.

#### *Italia*

BIN, Roberto: «Piani territoriali e principio di sussidiarietà», *Le Regioni*, 2001, n. 1.

BUZZACCHI, Camilla: «Sul riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di parametri di sicurezza: la distinzione tra la tutela minima e quella ulteriore», *Le Regioni*, 2001, n. 3.

DANI, Marco: «Gli strumenti di politica economica regionale e i loro limiti comunitari: il caso dei marchi collettivi territoriali», *Le Regioni*, 2000, n. 6.

FALCON, Giandomenico: «Il nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione», *Le Regioni*, 2001, n. 1.

FERRAZZI, Christian: «Sul regime delle acque pubbliche nella Regione Valle d'Aosta», *Le Regioni*, 2001, n. 1.

GAMBINO, Silvio: «I diritti sociali e la < riforma federale >», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.

GUALMINI, Elisabetta y Tiziana ALTI: «Le Regioni e le politiche del lavoro. I casi di Emilia-Romagna e Lombardia», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 3-4.

ROLLA, Giancarlo: «Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2001, n. 5.

SABBIONI, Paolo: «Fondamento e limiti dell'autonomia organizzativa delle Regioni con riguardo alle funzioni e ai compiti conferiti: una sentenza a velocità contrapposte», *Le Regioni*, 2001, n. 4.

SCACCIA, Gino: «La rappresentanza processuale del potere giudiziario nel conflitto di attribuzione Stato-Regioni», *RTDP*, 2001, n. 3.

URBANI, Paolo: «Il Federalismo stradale tra Anas e Regioni: l'attività di service e la costituzione delle società miste», *Le Regioni*, 2001, n. 1.

VIOLINI, Lorenza: «Regioni e ricerca scientifica, ovvero *Riforma Bassanini v. Riforma Costituzionale?*», *Le Regioni*, 2001, n. 2.

#### Otros países

HALBA, B.: «Le financement public du sport en France et en Europe. Justification et éléments de comparaison», *RFAP*, nº 97, 2001. (España, Alemania, Italia, Gran Bretaña)

### 5. ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### Estados Unidos

PAGANO, Michael A. y JOHNSTON, Jocelyn M.: *Life at the Bottom of the Fiscal Food Chain: Examining City and County Revenue Decisions*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 1-2.

#### Francia

BHASIN, B.: «Les élections cantonales des 15 et 22 mars 1998 devant le Conseil d'État», *RFDA*, 3/2001.

BON, P.: «La responsabilité du fait des actes de tutelle (observations sous CE, 6 octobre 2000, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres*)», *RFDA*, 1/2001.

DUCHON-DORIS, J.-C.: «Les pouvoirs de la chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire (concl. sur CAA Marseille, Assemblée plénière, 1er. juillet 1999, *SA Daninvest*)», *RFDA*, 1/2001.

LACHAUME, J.-F.: «Le décret nº 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public local», *RFDA*, 5/2001.

MARCEAU, A. y Verpeaux, M.: «Qui exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales? (note sous CE, Assemblée, 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Savigny-le-Temple*)», *RFDA*, 1/2001.

VERPEAUX, M.: «Libre administration, liberté fondamentale, référé-liberté (note sous CE, 18 janv. 2001, *Commune de Venelles c/ M. Morbelli*)», *RFDA*, 3/2001.

VERPEAUX, M.: «Intérêt local, incompétence communale (Obs. sous CE, 21 juin 2000, *Commune de Charvieu-Chavagneux*)», *RFDA*, 5/2001.

#### Gran Bretaña

HISCOCK-LAGEOT, C.: «*La fin d'une anomalie: la reconnaissance d'une autonomie de gestion pour Londres*», *RFDA*, 4/2001.

#### Italia

COSULICH, Matteo: «La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 1.

GROPPI, Tania: «I rapporti Regioni-enti locali tra Corte Costituzionale e giudici comuni», *Le Regioni*, 2001, n. 1.

### 6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

#### Alemania

GÖTZ, Volkmar: «Qualche osservazione sul Bundesrat», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2.

*Bélgica*

RASSON-ROLAND, A.: «Les lois spéciale et ordinaire du 2 avril 2001 relatives à la Cour d'arbitrage», *RBDC*, 2001/2.

*Estados Unidos*

POWELL, David C.: *Internet Taxation and U.S. Intergovernmental Relations: From Quill to the Present*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 1-2.

RADIN, Beryl A.: *Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 1-2.

*Francia*

BON, P.: «La responsabilité du fait des actes de tutelle (observations sous CE, 6 octobre 2000, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Florent et autres*)», *RFDA*, 1/2001.

DUCHON-DORIS, J.-C.: «Les pouvoirs de la chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire (concl. sur CAA Marseille, Assemblée plénière, 1er juillet 1999, *SA Daninvest*)», *RFDA*, 1/2001.

MARCEAU, A. y VERPEAUX, M.: «Qui exerce le contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales? (note sous CE, Assemblée, 15 octobre 1999, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Savigny-le-Temple*)», *RFDA*, 1/2001.

*Italia*

CHELLINI, Alberto: «Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana», *Le Regioni*, 2001, n. 3.

**7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR***Alemania*

POGGESCHI, Giovanni: «Le politiche <estere> economiche delle entità sub-statali: esperienze e prospettive da Baden-Württemberg, Catalogna, Scozia e Stiria», *Le Regioni*, 2001, n. 5.

*Austria*

PEYROU-PISTOULET, S.: «Droit constitutionnel et droit communautaire: l'exemple autrichien», *RFDC*, n° 46, 2001.

POGGESCHI, Giovanni: «Le politiche <estere> economiche delle entità sub-statali: esperienze e prospettive da Baden-Württemberg, Catalogna, Scozia e Stiria», *Le Regioni*, 2001, n. 5.

*España*

POGGESCHI, Giovanni: «Le politiche <estere> economiche delle entità sub-statali: esperienze e prospettive da Baden-Württemberg, Catalogna, Scozia e Stiria», *Le Regioni*, 2001, n. 5.

*Francia*

HALBA, B.: «Le financement public du sport en France et en Europe. Justification et éléments de comparaison», *RFAP*, n° 97, 2001.

*Italia*

AA.VV.: «Calabria e Sicilia nel QCS 2000/2006. Risorse umane, finanziarie e naturali per ottenere risultati», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 2.

AA.VV.: «La Nuova programmazione dei fondi strutturali in Italia», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 2.

- AVOLIO, Giuseppe y HUBER, Alex: «Fiere, esposizioni e l'internazionalizzazione regionale. Strumenti di politica economica regionale», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- CARTABIA, Marta: «Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di giustizia», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 1.
- CIAFFI, Andrea: «Il negoziato per l'Obiettivo 2: federalismo in costruzione», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 2.
- DANI, Marco: «Politiche per la competitività e proiezione comunitaria dei sistemi economici territoriali», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- FALCON, Giandomenico: «La <cittadinanza> europea delle Regioni», *Le Regioni*, 2001, n. 2.
- LEONARDI, Robert y NANETTI, Raffaella: «L'innovazione dei QCS: il processo interattivo tra Stato, Regioni ed Unione Europea», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 2.
- MANGIAMELI, Stelio: «L'Euro, la competenza regionale e il diritto europeo», *Le Regioni*, 2001, n. 1.
- MASSERA, Alberto: «Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale», *RTDP*, 2001, n. 1.
- PALERMO, Francesco: «I trasporti e l'internazionalizzazione regionale. Linee di studio con particolare riguardo alla politica dei trasporti della Provincia di Bolzano», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- PÉREZ CALVO, Alberto: «Le trasformazioni strutturali dello Stato-Nazione nell'Europa comunitaria», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 3.
- PIZZETTI, Franco: «Le <nuove> Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- TONIATTI, Roberto: «Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le regioni dell'economia territoriale», *Le Regioni*, 2001, n. 5.
- ZAGGIA, Paolo: «La programmazione comunitaria in Lombardia. La scelta dell'approccio globale», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 2.

#### *Reino Unido*

- POGGESCHI, Giovanni: «Le politiche <estere> economiche delle entità sub-statali: esperienze e prospettive da Baden-Wurtemberg, Catalogna, Scozia e Stiria», *Le Regioni*, 2001, n. 5.

## 8. HACIENDA

#### *España*

- BIAGI, Federico y GONZÁLEZ PIÑEIRO, Rocío: «Profili istituzionali del federalismo fiscale spagnolo», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 3-4.

#### *Estados Unidos*

- WEHNER, Joachim: *Fiscal Federalism in South Africa*, Publius, The Journal of Federalism, Vol. 30, núm. 3, pág. 47.

#### *Italia*

- LADU, Giampaolo: «In tema di <federalismo fiscale>», *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 3.

#### *Otros países*

- HALBA, B.: «Le financement public du sport en France et en Europe. Justification et éléments de comparaison», *RFAP*, nº 97, 2001. (España, Alemania, Italia, Gran Bretaña)

## 9. LENGUAS

### *Francia*

BENOIT-ROHMER, F.: «Les langues officielles de la France», *RFDC*, n° 45, 2001.

FRAISSEIX, P.: «La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires», *RFDA*, 1/2001.

### *Italia*

RICHARD, P.: «La loi-cadre sur la protection des minorités linguistiques historiques en Italie: entre sincérité et opportunité», *RFDC*, n° 45, 2001.

### *Otros países*

HALAOUI, N.: «L'identification des langues dans les Constitutions africaines», *RFDC*, n° 45, 2001.





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 FREJEDO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

*Canarias*

JOSÉ SUAY RINCÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

*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*

LLUÍS 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*

ÁNGEL GARRORENA MORALES, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

*Navarra*

MARTÍN M<sup>º</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

*País Vasco*

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

*El Informe de las Comunidades Autónomas 2001 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 por las siguientes Comunidades Autónomas*

<b>ANDALUCÍA,</b>	Consejería de Presidencia
<b>ARAGÓN,</b>	Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales
<b>CANARIAS,</b>	Presidencia
<b>CANTABRIA,</b>	Consejería de Presidencia
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	Consejería de Presidencia y Administración Territorial
<b>CASTILLA-LA MANCHA,</b>	Consejería de Administraciones Públicas
<b>CATALUÑA,</b>	Instituto de Estudios Autonómicos
<b>EXTREMADURA,</b>	Consejería de Presidencia
<b>GALICIA,</b>	Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública
<b>ISLAS BALEARES,</b>	Consejería de Presidencia
<b>MADRID,</b>	Consejería de Presidencia
<b>MURCIA,</b>	Consejería de Presidencia
<b>NAVARRA,</b>	Departamento de Presidencia, Justicia e Interior
<b>PAÍS VASCO,</b>	Vicepresidencia

#### DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6  
28037 Madrid  
Tel.: (91) 304 33 03  
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249  
08008 Barcelona  
Tel.: (93) 487 39 99  
Fax.: (93) 488 19 40

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO