Informe Comunidades Autónomas 2002

Contiene CD-Rom con referencias normativas y jurisprudenciales 1989-2002
(Elaboración informática El Derecho Editores)

Instituto de Derecho Público

Este Informe *ha sido elaborado por un conjunto de catedráticos de Derecho Constitucional, Dere Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política que se integran en dos equipos diferentes; el prim lo forman un profesor de cada una de las Comunidades Autónomas que analiza la actividad de la misma 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

Tomàs 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 Barcelo

Francesc Pallarés Porta, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelo

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 reunio celebradas en La Coruña los días 6 y 7 de marzo de 2003, de modo que las versiones definitivas, r ponsabilidad de cada autor, han tomado en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas durante discusión general.

CONFIGURACIÓN RECOMENDADA

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

INSTALACIÓN

1. Sitúese en el entorno operativo de Windows.
2. Introduzca el disco en su lector CD-ROM o DVD.
3. Seleccione el menú Archivo o en su caso Inicio.
4. Seleccione la opción Ejecutar.
5. Escriba en la línea de comando d:\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

EL DERECHO
EDITORES

Informe Comunidades Autónomas 2002

Informe Comunidades Autónomas

2002

Instituto de Derecho Público
BARCELONA, 2003

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: 84-95097-09-5
Depósito Legal: B - 27.119-2003

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

Tomàs Font i Llovet
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

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

Jesús Ruiz-Huerta
Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

Xavier Padrós
Profesor de Derecho Constitucional 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

David Tornos
Master en Derecho Comunitario Barcelona

María Jesús García Morales
Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

Responsables de las Comunidades Autónomas

Andalucía
Francisco López Menudo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Aragón
Fernando López Ramón, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Asturias
Francisco J. Bastida Freijedo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

Canarias
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, Letrado de las Cortes Valencianas y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

Extremadura
Pablo PÉREZ TREMPS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

Galicia
Roberto L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

Islas Baleares
Maria TORRES BONET, Secretaria General del Consell Insular d'Eivissa i Formentera

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

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

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

Navarra
Martín Mª 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

Eduardo HINOJOSA MARTÍNEZ, Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Joaquim FERRET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona

Colaboradores del Senado y de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea

Mª Teresa GONZÁLEZ ESCUDERO y Pablo GARCÍA MEXÍA, Letrados de la 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

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

Richard CORNES, Profesor de la Universidad de Essex

Francis DELPÉRÉE, Profesor de la Universidad católica de Louvain

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 • José Luis BERMEJO LATRE (Aragón), Profesor ayudante Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza • Pino GARCÍA (Canarias), Profesora Asociada de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria • 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 • Fco. 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 • Francisco Javier DONAIRE (Extremadura), Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura • Vicente SANJURJO RIBO (Galicia), Colaborador en Galicia • 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), Profesor Ordinario de Derecho Constitucional de la Escuela Judicial.

También han colaborado en Barcelona: Montserrat BASSOLS i SANTAMARÍA, Economista y Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales; Hèctor LÓPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Mª Jesús LARIOS, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, David MOYA, Profesor ayudante del Departamento de Derecho Constitucional, Argelia QUERALT, colaboradora del Departamento de Derecho Constitucional y Mónica ARBELÁEZ, colaboradora del Instituto de Derecho Público; José MOLLEVÍ, José Luis VEGA, Francisco J. RODRÍGUEZ PONTÓN y Carlos A. ALONSO, 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

ARAGÓN
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

CANARIAS
Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica

CANTABRIA
Consejería de Presidencia

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

COMUNIDAD VALENCIANA
Presidencia de la Generalidad Valenciana

EXTREMADURA
Consejería de Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública

ISLAS BALEARES
Consejería de Presidencia

MADRID
Consejería de Presidencia

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 Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón

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

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

D. Juan Carlos SACRISTÁN GÓMEZ
Secretario General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León

D. Fernando MORA RODRÍGUEZ
Secretario General de la Consejería de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

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

Dña. Amparo KONINCKX
Subsecretaria del Gobierno y Relaciones con las Cortes. Generalitat Valenciana

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

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

Dña. Patricia LÁZARO
Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid

D. Juan Fernando MARTÍNEZ-OLIVA
Secretario General de Presidencia de la Región de Murcia

D. José Antonio RAZQUIN
Director del Servicio de Asesoría Jurídica. Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra

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

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN 11

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO
Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL 15

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 33

Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos 33
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas 50
El Senado 69

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 83

Andalucía 83
Aragón 109
Asturias 117
Canarias 128
Cantabria 149
Castilla y León 173
Castilla-La Mancha 203
Cataluña 231
Comunidad Valenciana 254
Extremadura 287
Galicia 317
Islas Baleares 338
La Rioja 346
Madrid 362
Murcia 384
Navarra 415
País Vasco 431

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL 447

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 447

Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional 461
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo 470

V. La Unión Europea y las Comunidades Autónomas 479

Actividad de la Unión Europea 479
La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2002 499

VI. Algunos aspectos específicos de las Comunidades Autónomas 515

Organización administrativa de las Comunidades Autónomas 515
La administración local en las Comunidades Autónomas 527
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 535
Magnitudes presupuestarias de las Comunidades Autónomas para el año 2002 566

VII. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla 583

SEGUNDA PARTE

El Estado de las Autonomías en 2002: Temas Monográficos

La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas 601
Los Tribunales Superiores de Justicia. Su función en el marco constitucional. Posibilidades de Reforma 616

TERCERA PARTE

Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 2002

Alemania (Johann-Christian Pielow) 663
Austria (Peter Pernthaler, Irmgard Rath-Kathrein, Ernst Wegscheider) 685
Bélgica (Francis Delpérée) 701
Italia (Giancarlo Rolla) 710
Reino Unido (Richard Cornes) 725

CUARTA PARTE

Bibliografía

1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2002) 749
2. Bibliografía sobre el federalismo y el regionalismo en el Derecho Comparado (2002) 759

PRESENTACIÓN

El año 2002 fue un año no electoral, lo que se tradujo en un clima de general de normalidad institucional en las relaciones Estado – Comunidades Autónomas, así como dentro de las diversas Comunidades. Este clima, junto al hecho de estar al final de una legislatura, propició una intensa actividad normativa y administrativa en todas las Comunidades Autónomas.

Esta situación general tuvo como principal contrapunto la vida política y ciudadana en el País Vasco. En esta Comunidad el enfrentamiento entre los partidos del Gobierno y de la oposición, así como entre el Gobierno del Estado y de la Comunidad Autónoma, se ha ido incrementando hasta alcanzar niveles preocupantes, sin que se advierta la existencia de puentes de diálogo a través de los cuales reconducir la situación actual.

El Informe, un año más, analiza la actividad institucional, legislativa y administrativa del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como sus relaciones de colaboración y conflicto. Los trabajos monográficos se dedican este año a «La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas» redactado por Joaquim Ferret y «Los Tribunales Superiores de Justicia. Su función en el marco constitucional. Posibilidades de Reforma» a cargo de Eduardo Hinojosa.

El análisis de todos los elementos que conforman la realidad del Estado autonómico en el año 2002, de los que se da cumplida cuenta en este Informe, permite concluir que se van configurando dos grandes líneas tendenciales a partir de un punto de partida común. El punto de partida común es el reconocimiento de que en el año 2001 se culminó una importante fase del desarrollo del Estado autonómico (reforma estatutaria, igualación sustancial de competencias, traspasos de servicios en educación y sanidad...). A partir de esta realidad, por un lado se afirma que el proceso reivindicativo de mayores cotas de autogobierno debe entenderse cerrado, para dar paso al desarrollo de la colaboración, articulación de mecanismos de cohesión y garantía de niveles homogéneos de prestaciones básicas. Por otro lado, con importantes matices de intensidad en las propuestas, ante la culminación de una etapa se propone seguir avanzando en la construcción del autogobierno reclamando mayores cotas de poder político para las Comunidades Autónomas.

Por último cabe señalar que el Informe mantiene la estructura de años anteriores, 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.

PRIMERA PARTE

Análisis de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Consideraciones generales

Un año sin elecciones

El año 2002 ha estado marcado, en primer lugar, por su carácter de año no electoral. Esta circunstancia debía propiciar, como así ha sido en términos generales, un clima de normalidad en la vida institucional interna de las Comunidades Autónomas, así como en las relaciones de éstas con las instituciones estatales. Sin embargo, este clima general se ha acompañado de algunas excepciones significativas.

En el País Vasco el enfrentamiento entre los partidos del Gobierno y de la oposición, así como entre el Gobierno del Estado y de la Comunidad Autónoma, se ha ido incrementando hasta alcanzar niveles muy preocupantes sin que se advierta la existencia de posibles puentes de diálogo. En Andalucía los intentos de solución pacífica de viejos litigios que se fueron desarrollando a lo largo de todo el año finalizaron con un claro fracaso. Nos referimos a los conflictos relativos al censo de población, la deuda pendiente en concepto de participación en ingresos del Estado desde 1997, la congelación de traspasos, en particular el de políticas activas de empleo. A estos conflictos se añadió además el relativo a Cajasur. También se ha mantenido el enfrentamiento institucional entre la Comunidad de Asturias y el Gobierno del Estado. También en las Islas Baleares la tensión entre el Gobierno estatal y autonómico ha ido en aumento.

Por lo que se refiere al funcionamiento interno de las Comunidades Autónomas, a lo largo del año 2002 también se produjeron algunas tensiones significativas. Así en Navarra, dada la situación de empate parlamentario, en Andalucía, donde se reforma el Gobierno a instancias del Partido Andalucista, y en Aragón, donde Izquierda Unida abandona el Gobierno.

La vida institucional también ha tenido algunos cambios no conflictivos, pero si significativos, como el cambio de Presidente en la Generalidad Valenciana, la amplia remodelación del Gobierno en Murcia, o la reordenación de Consejerías en Cataluña, como consecuencia de la cual desaparecen las Consejerías de Trabajo y Justicia.

Por otro lado, al culminarse en muchas Comunidades Autónomas la quinta legislatura y ante la cercanía de la contienda electoral, el año 2002 registra una intensa actividad legislativa debida a la voluntad de poder culminar muchos de los proyectos iniciados.

Por último, hay que destacar también que el proceso de traspasos de servicios ha sido prácticamente inexistente, y las Comunidades Autónomas que recibieron los traspasos en materia de sanidad se han ocupado en «digerir» esta importante competencia. La nueva gestión autonómica de la sanidad no ha planteado especiales problemas a los usuarios. En algunos casos se ampliaron los períodos de gestión compartida, y los mayores problemas se han referido a la determinación de la titularidad de las deudas generadas con anterioridad a la fecha de la efectividad del traspaso. Conflicto que en algún caso se ha judicializado (Región de Murcia).

Nuevas líneas de tendencia. Cohesión e incremento del autogobierno

Desde una perspectiva más general, esto es, partiendo de la experiencia de los años inmediatamente anteriores y teniendo en cuenta las principales actuaciones llevadas a cabo en el año 2002, pueden identificarse en este último período dos grandes líneas de evolución, una de las cuales presenta a su vez muy importantes matices diferenciales.

El punto común de partida es el reconocimiento de que en el año 2001 se culminó una importante fase del desarrollo del Estado autonómico. Los Estatutos de Autonomía se habían reformado, las instituciones autonómicas estaban creadas y enraizadas, se había logrado la igualación sustancial de los títulos competenciales y se había culminado un importantísimo proceso de traspasos. La última manifestación de este importante proceso de traspasos fue el traspaso de los medios materiales y personales en materia de sanidad, al que se unió la reforma del sistema de financiación de esta actividad.

Tomando esta realidad como punto de partida, por un lado (esta sería la postura que representa el Partido Popular) se afirma que el proceso reivindicativo de mayores cotas de autogobierno y de nuevos traspasos de competencias y medios materiales se debe entender cerrado, para dar paso al desarrollo de la colaboración entre instancias de gobierno y de administración, a la articulación de la cohesión del sistema y a la identificación y defensa de unos derechos comunes de los ciudadanos en todo el territorio.

En esta línea, por ejemplo, el Presidente del la Comunidad Autónoma de Madrid declara que «Madrid es lo que, dentro de la Constitución española ha querido ser, y no aspira a más competencias porque ya ha alcanzado la mayoría de edad» (recogido en la prensa del 16 de julio de 2002). El autogobierno reclama, pues, el ejercicio responsable y eficaz de las competencias asumidas, pero no se plantea como incremento de nuevos niveles competenciales.

La traducción práctica de este planteamiento se manifiesta de formas diversas. Por un lado se refuerzan los mecanismos de coordinación estatal (Ley de Calidad de la enseñanza, Proyecto de Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud). Por otro, se definen contenidos mínimos homogéneos de derechos fundamentales o prestacionales, como en el caso de la Ley 41/2002 de 14 de noviembre y el llamado testamento vital, en la ley educativa o en el proyecto de ley de cohesión sanitaria. En esta misma línea, a raíz de la Sentencia del Tribunal Cons-

titucional 239/2002 sobre ayudas económicas complementarias a los pensionistas, se anuncia la aprobación de una ley que impida tratamientos diferenciales en las pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Ahora bien, desde este mismo planteamiento y de forma que puede parecer contradictoria, se renuncia al desarrollo de los estudios en materia de cooperación autonómica para traducirlos en texto normativo, y se mantiene paralizada la reforma del Senado con el fin de convertirlo en Cámara de representación territorial.

La otra gran línea de reflexión es la que, partiendo de la misma realidad, trata de avanzar en una dirección diversa. Se admite que se ha culminado una etapa, pero de ello no se deduce que el modelo autonómico no pueda desarrollarse. Por el contrario, el fin de etapa lleva a reflexionar sobre cómo se puede seguir avanzando en el desarrollo del autogobierno, reclamando mayores competencias y autonomía política a través de la reforma estatutaria, ampliación competencial extraestatutaria y, en su caso, reforma constitucional.

Ciertamente dentro de este posicionamiento general a favor de un incremento del autogobierno hay que diferenciar claramente las posturas de las diversas Comunidades Autónomas y de los Partidos Políticos que las sostienen.

En diversas Comunidades Autónomas se crean Comisiones de estudio y propuesta sobre fórmulas para desarrollar el autogobierno (Andalucía, Aragón, Navarra, Galicia, Cataluña, País Vasco), pero como hemos dicho la finalidad y contenido de estas propuestas son muy diferentes. Así, por un lado podemos englobar las propuestas de reforma estatutaria formuladas en Andalucía por el Presidente Chaves en su comparecencia parlamentaria del mes de mayo, o las Resoluciones aprobadas en el Parlamento Gallego. Por otro, el debate parlamentario catalán y el texto conjunto finalmente aprobado. Mención a parte merece el acuerdo del Parlamento vasco y la declaración institucional del Lehendakari Sr. Ibarretxe.

La propuesta del Presidente Sr. Chaves incidió de nuevo en los temas ya avanzados en la proposición no de ley presentada por el Grupo socialista el 7 de marzo relativa a «Andalucía y el Estado autonómico». En términos generales se propone el desarrollo competencial, la reforma del Senado, la institucionalización de la Conferencia de Presidentes autonómicos y la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea y la oportunidad de recuperar el debate sobre el Estado de las Autonomías en el Senado, inédito desde 1997.

En el Parlamento Gallego se reitera una Propuesta aprobada por la Cámara en 1994 en la que se insiste en la reforma del Senado y en la necesidad de arbitrar mecanismos eficaces para la presencia de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas. Por su parte, el Partido Socialista presentará una propuesta de reforma estatutaria destinada a favorecer la apertura de un «proceso de federalización del Estado de las Autonomías», lo que motiva que desde el BNG y el Gobierno regional se hagan a su vez propuestas de desarrollo autonómico.

En el caso de Cataluña se constituye en el Parlamento una Comisión de estu-

dio para la profundización en el autogobierno, formada por representantes de todos los grupos parlamentarios. La Comisión, a partir de las propuestas de los diversos grupos, (una conjunta de Socialistas/ Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana e Iniciativa per Catalunya Verds, y otra de CIU) elaboró, tras un largo procedimiento con participación de diversas instituciones y comparecencias, un documento final de síntesis que fue aprobado el 19 de noviembre de 2002 con el voto en contra del Partido Popular.

Los objetivos para el desarrollo del autogobierno son los siguientes: ampliar y activar las competencias de la Generalidad y determinar con precisión su alcance; reforzar la posición de la Generalidad como parte del Estado; institucionalizar la presencia de la Generalidad en la Unión Europea y en el ámbito de las relaciones internacionales; garantizar el pleno reconocimiento del principio de plurinacionalidad del Estado; mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Generalidad y ampliar el reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña.

Las vías para alcanzar estos objetivos son básicamente la reinterpretación de las normas del bloque constitucional y el recurso al artículo 150.2, si bien se apunta también la posibilidad de la reforma estatutaria y de la Constitución, en este último caso, con el objetivo esencial de llevar a cabo la reforma del Senado.

En definitiva, durante el año 2002, culminado en lo esencial el proceso de traspasos, las Comunidades Autónomas han desarrollado una intensa actividad normativa y han asumido la gestión interna de las transferencias recibidas al finalizar el año 2001. El Gobierno Central ha tratado de reforzar los mecanismos de coordinación e igualación de prestaciones básicas, y desde diversos lugares y con contenidos también diversos se abre un nuevo debate acerca de cómo incrementar el autogobierno.

La situación en el País Vasco

La situación política en el País Vasco durante el año 2002 ha sufrido un proceso de creciente enfrentamiento institucional y abandono de los posibles puentes de diálogo. La dura confrontación política ya existente se ha ido incrementando, tanto entre los Gobiernos estatal y autonómico como entre los Partidos políticos con actuación en el País Vasco. Internamente el enfrentamiento se ha producido entre PNV, EA e IV por un lado, PP y PSE por otro, y Batasuna, ahora Sozialistak Abertzaleak como tercer polo. Esta confrontación ha alcanzado ya de forma clara a la sociedad civil.

En este clima de general enfrentamiento no pueden olvidarse, sin embargo, la firma de acuerdos tan significativos como los relativos al cupo o al concierto.

Desde el Estado se han emprendido diversas actuaciones judiciales y legislativas con el fin de combatir el terrorismo, que no ha dejado de actuar a través de sus diversas manifestaciones. Con este fin de combatir el terrorismo el Magistrado de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón dictó una serie de Autos dirigidos contra el partido Batasuna y su entorno, partido que se vincula directamente

con ETA. En agosto, el citado Juez suspende las actividades de Batasuna y ordena el cierre de sus locales.

La ejecución de las resoluciones judiciales, que corresponde al Gobierno Vasco en tanto son competencia de la Ertzaintza como policía judicial, generaron nuevas tensiones entre los poderes autonómico y central. El Gobierno Vasco presentó una querella criminal contra el Magistrado Garzón con ocasión de uno de sus Autos en el que prohibía una manifestación por entender que la convocaba Batasuna, mientras que la Mesa del Parlamento no aplicó otro de sus Autos, relativo a los Grupos Parlamentarios y a su suspensión, por considerar que se violenta la autonomía del poder legislativo.

Por otro lado, el 27 de junio se aprueba la Ley de Partidos Políticos, cuyo objetivo, según reza su exposición de Motivos es «garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas».

La ley será recurrida por el Gobierno Vasco (abandonando así una ya larga tradición basada en no acudir al Tribunal Constitucional), recusando a su vez al Presidente del Tribunal Constitucional (recusación rechazada por Auto del propio Tribunal de 20 de noviembre).

En este clima de creciente enfrentamiento, desde las instituciones vascas, Parlamento y Lehendakari, se impulsan una serie de iniciativas tendentes a buscar una salida política al conflicto. Iniciativas que, en todo caso, deben enmarcarse en este clima de creciente enfrentamiento institucional, fractura social, y amenaza y asesinato a los representantes políticos del Partido Popular y PSOE. Baste con señalar que el mismo día 27 de septiembre de 2002 en que se presenta para su debate la propuesta del Lehendakari, ETA firma un comunicado en el que dice que los representantes del PP y PSOE son objetivo militar.

El documento presentado por la Comisión especial sobre Autogobierno del Parlamento Vasco fue ratificado por el Pleno el 12 de julio con los votos a favor de PNV-EA-IV, la abstención de Batasuna y la oposición de PP y PSOE. En este documento se insiste en la reivindicación de la culminación del proceso de transferencias pendientes, transferencias que se identifican en un amplio listado y que poco después serán reclamadas formalmente. En este documento se impulsa a su vez la presentación de un nuevo Pacto político de relación con el Estado.

Mayor importancia e impacto político y social tuvo el documento presentado por el Lehendakari en el Pleno del Parlamento sobre el debate de política general, el 27 de septiembre. La propuesta, titulada genéricamente «Un nuevo pacto político para la Convivencia», se conocerá como el Documento Ibarretxe.

El Documento, tras una referencia genérica a «los túneles de la violencia, el autoritarismo y la exclusión» como túneles que llevan al pasado, centra las propuestas de futuro (apartado 5°) en un nuevo pacto político «basado en la libre asociación y en la soberanía compartida», pacto que deberá partir del reconocimiento del Pueblo Vasco como «un Pueblo con identidad propia, con capacidad para

establecer su propio marco de relaciones internas y para incorporarse por libre asociación a un verdadero estado plurinacional».

El contenido básico del nuevo Pacto se dibuja en el mismo apartado 5, donde se identifican las competencias que se reclaman, destacando las relativas a administración de justicia, presencia en instituciones internacionales, y seguridad social.

Sin perjuicio de la legitimidad de toda propuesta de incremento de los niveles de autogobierno, incluso cuando estas propuestas reclamen una reforma del texto constitucional, la principal objeción que cabe formular a dicho documento es la falta de coherencia con la realidad que vive el País Vasco para afrontar un debate de estas características, así como la falta de concreción de la vía jurídica a la que se piensa acudir para instrumentar el contenido de lo que se propone.

La oferta del Lehendakari se salda con el rechazo frontal del PP y el PSOE, la oposición de la Patronal Vasca (Confebask) y una severa crítica por parte de Batasuna.

La crisis del Prestige

A las 15,15 horas del miércoles 13 de noviembre el petrolero Prestige, que a las órdenes de la operadora Universe Marine navegaba con bandera de conveniencia (de Bahamas) cerca de las costas de Galicia, emitió sus primeras señales de S.O.S. Se iniciaron una serie de actuaciones con el fin principal de alejarlo de la costa, hasta que, finalmente, a las 8,50 del día 19 el buque se partió en dos, perdiendo en el hundimiento en torno a unas 5.000 toneladas de fuel que se unirán a las cerca de 6.000 que ya había perdido previamente.

El accidente y posterior hundimiento provocó una catástrofe ecológica, con una inmediata incidencia económica y social, de enormes proporciones. 12 días después del accidente la marea negra se extendía a lo largo de varios cientos de kilómetros desde la Ría de Arosa al sur hasta la bahía de La Coruña.

La actuación de los poderes públicos ante estos gravísimos hechos fue objeto de un intenso debate. Las críticas al gobierno español y a la Junta de Galicia fueron generalizadas por parte de la oposición política y de la sociedad gallega. Las consecuencias políticas, como ya hemos dicho, fueron una ruptura política sin precedentes de las relaciones institucionales entre el Gobierno de Galicia y su oposición parlamentaria, y un desgaste político del Gobierno central.

Pero la crisis del Prestige ha puesto de relieve otra problemática que afecta directamente al sistema autonómico en su conjunto.

La crisis del Prestige ha puesto en evidencia la falta de previsión y de capacidad de reacción institucional ante tragedias como la vivida. Falta de previsión puesta de relieve por la aparente inexistencia de un protocolo de actuaciones para supuestos similares, que hubiera determinado las personas responsables y marcado los pasos a seguir de forma inmediata. Por otro lado, falta de capacidad de reacción y de mecanismos ágiles de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas afectadas, en especial la Comunidad Autónoma de Galicia, cuando se

trata de dar respuesta rápida y eficaz a un problema que incide en el ámbito de muy diversas competencias (medio ambiente, ordenación del litoral, pesca, marisqueo...) y que requiere importantes aportaciones de recursos. La sociedad percibió de forma generalizada una reacción tardía y descoordinada.

Por último, también se puso en evidencia la falta de una práctica consolidada en la colaboración entre Comunidades Autónomas. La catástrofe ecológica del Prestige afectó de forma sucesiva a diversas Comunidades Autónomas fronterizas, Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco. La puesta en común de información, medios técnicos, tecnología, personal, aparece como imprescindible. Sin embargo, los hechos pusieron en evidencia la falta de una cultura de cooperación institucional.

Como dato positivo debe destacarse la generosa respuesta ciudadana manifestada a través del protagonismo que asumieron los voluntarios de todas las Comunidades Autónomas, así como la respuesta solidaria de las Comunidades Autónomas aportando ayuda para organizar los viajes de estos voluntarios, medios económicos y materiales. En la aportación de esta ayuda también se evidenció, sin embargo, la falta de coordinación, como puso de relieve el caso de los barcos enviados desde Cataluña a Galicia y a los que se denegó autorización para colaborar en las tareas de limpieza.

Problemas generales de la financiación autonómica

Durante el primer año de vigencia del nuevo modelo de financiación autonómica han empezado a detectarse también algunos problemas. Entre ellos, y en primer lugar, los derivados de su conexión con los nuevos escenarios de equilibrio y consolidación fiscal surgidos como consecuencia de las leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas a finales del año 2001 y la disparidad en cuanto al tratamiento del déficit entre el Estado, con posibilidad de compensar el suyo con los excedentes de la Seguridad Social, y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, para las que no se contempla tal posibilidad. Este modelo ha sido objeto de fuertes críticas por parte de la oposición y de las instancias autonómicas y locales, que han subrayado el exceso de rigidez presupuestaria que supone, especialmente en el actual contexto de incertidumbre económica.

En segundo lugar, la actividad legislativa del Estado durante el año 2002 ha puesto de relieve la problemática que plantea la aprobación por las Cortes Generales de leyes (como la ley orgánica de calidad de la educación) que representan un sobrecoste económico para las Comunidades Autónomas que han de aplicarlas, sin que en dichas leyes se hayan previsto medidas de financiación complementarias. Cabe recordar aquí que en la reforma de la LOFCA de finales del año 2001 se introdujo un precepto específico (artículo 2.1.e) en virtud del cual, y en base al principio de lealtad institucional, podrá valorarse el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente. Por tanto, los pro-

blemas surgidos con la aprobación de nuevas leyes estatales deberían tener una fácil solución con la simple aplicación de esas previsiones normativas, que remiten a una valoración anual de dicho impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, hay que destacar que a finales del año 2002, y a partir de las previsiones incluidas en la ley cántabra 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, con una muy notable disminución de la presión fiscal en el impuesto sobre sucesiones y donaciones para las transmisiones «mortis causa» a favor de los familiares más allegados al causante y el anuncio de la posible extensión de estas medidas a otras Comunidades Autónomas, con el apoyo decidido del Gobierno central, ha abierto el debate sobre la conveniencia de suprimir dicho impuesto, cuyos niveles de recaudación no son en absoluto desdeñables.

El Senado

La novedad más significativa desde la vertiente institucional acaecida en el año 2002 ha sido la renuncia de la Presidenta del Senado, Excma. Sra. Esperanza Aguirre, y la elección como nuevo Presidente del Excmo. Sr. Juan José Lucas. La sucesión se produjo en el mes de octubre, y la renuncia de la Excma. Sra. Esperanza Aguirre fue debida a su presentación como candidata a las elecciones a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La actividad legislativa ha sido intensa, mientras que se observa cierta disminución en las iniciativas de control. En todo caso, dentro de la actividad de control merece destacarse la actuación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Siguiendo con la práctica del año 2001, diversos Ministros comparecieron para debatir los temas de su Departamento con mayor incidencia en el Estado Autonómico. Así, el Ministro de Administraciones Públicas compareció el 14 de febrero para explicar el informe sobre el Proyecto de Medidas de Impulso a la Cooperación Autonómica, y el 27 de mayo compareció la Ministra de Educación, Cultura y Deporte para informar sobre el Proyecto de Ley de Calidad de la Educación y su repercusión en las competencias de las Comunidades Autónomas.

Especial significación tiene también la actividad de la citada Comisión durante el segundo período de sesiones, presidida por el deseo manifestado por los Grupos Parlamentarios de dar cumplimiento al artículo 56.b del Reglamento del Senado. Recordaremos que dicho precepto establece que entre las funciones que corresponden a la Comisión está la de «informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el artículo 107».

La voluntad de dar mayor eficacia al contenido del citado precepto llevó también a precisar su significado. La referencia a «cualquier iniciativa» se entendió que había de completarse con la exigencia en todo caso de tratarse de iniciativas

«...que haya de ser tramitada en el Senado». Por lo que respecta al objeto y finalidad del Informe, se valoró el hecho de tratarse de la expresión de una opinión política, emitida por una Comisión de la Cámara y destinada al órgano que posee la competencia decisoria, y se analizaron las consecuencias que se desprenden de esta circunstancia.

Por lo que respecta a la Comisión de Entidades locales el año 2002 ha supuesto su consolidación. Sus trabajos se centraron en dos temas principales, el relativo a la financiación y el referido al informe de las Grandes Ciudades.

Por último hay que recordar que la Ponencia que se constituyó para el estudio de la Reforma del Senado sigue paralizada, sin que se haya observado ningún tipo de iniciativa por parte de los distintos Grupos Parlamentarios para retomar sus trabajos.

Unión Europea

La vida de la Unión Europea durante el año 2002 ha estado marcada por dos actos de especial relevancia política. Por un lado, el 28 de febrero inició sus actividades la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, cuyo objetivo es la redacción de un documento final que servirá de punto de partida para las negociaciones de la nueva Conferencia intergubernamental. Por otro lado, se celebró el Consejo Europeo de Copenhague los días 12 y 13 de diciembre, que concluyó con la decisión de ampliar la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 con la adhesión de diez nuevos Estados (Chipre, Estonia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia).

En el ámbito institucional es de destacar que España ostentó la Presidencia del Consejo de la Unión Europea por tercera vez desde la adhesión durante el primer semestre del año.

Por lo que hace referencia a la Administración estatal la Conferencia para Asuntos Europeos llegó a un Acuerdo para ampliar el número de Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica, así como para regular dicha participación. De este modo se pasa de 55 a 95 Comités, determinados tras una considerable polémica en referencia a los Comités en materia agrícola, y especialmente los correspondientes a las OCM, que el Estado se ha negado a abrir considerando que su actividad los enmarca en las competencias de comercio exterior y no de agricultura.

Al margen de este Acuerdo, la Conferencia no ha avanzado nada en el tratamiento de la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, cuestión que se ha dejado aparcada.

Actividad del Estado

La actividad legislativa del Estado durante el año 2002 ha sido, cuantitativamente, muy importante. Se han aprobado 10 leyes orgánicas y 52 ordinarias, y muchas de ellas afectan a las Comunidades Autónomas, al incidir en sus compe-

tencias o en sus intereses. Debe también señalarse desde esta perspectiva cuantitativa el significativo número de leyes de contenido financiero (IRPF, Haciendas locales, Concierto y Cupo Vasco, además de las leyes de cesiones de impuestos).

Por su significado político debe destacarse en primer lugar la Ley de Partidos Políticos, que por su trascendencia constitucional generó un amplio debate jurídico, especialmente en el País Vasco. El debate se centra en la constitucionalidad de la vía abierta para la ilegalización de los Partidos por su vulneración de los principios democráticos. Los argumentos del debate se recogen de forma más detallada en la crónica del País Vasco.

Desde la perspectiva competencial los aspectos más relevantes de la actividad normativa del Estado son los siguientes:

A) De nuevo sobre lo básico. El alcance de lo básico se ha manifestado una vez más como una cuestión conflictiva al aprobarse la Ley 10/2002 de calidad de la educación. Al margen de la valoración que pueda hacerse sobre el contenido de la reforma educativa que se lleva a cabo mediante la citada Ley, la misma ha suscitado la oposición de diversas Comunidades Autónomas por entender que muchos de sus preceptos contenían una interpretación excesivamente amplia del concepto de lo básico. Por esta razón, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña y Castilla-La Mancha decidieron plantear recurso ante el Tribunal Constitucional. Por otra parte, se advierte la existencia de un número muy significativo de Reglamentos que se califican de básicos. Estos dos hechos nos lleva de nuevo a plantear la necesidad de abrir una reflexión sobre el conflictivo tema del alcance de «lo básico». A la vista de la experiencia acumulada, los conceptos material y formal tal vez deban reelaborarse para dar mayores garantías al ámbito competencial autonómico. Al mismo tiempo, se hace cada vez más presente la necesidad de contar con un Senado como auténtica Cámara territorial en la que se pueda fijar entre todas las Comunidades Autónomas el alcance de la norma básica estatal. Mientras tanto, lo cierto es que se asiste a una clara deriva favorable a las interpretaciones más favorables a un concepto extensivo de lo básico.

B) El creciente recurso al artículo 149,1.1 CE como título competencial. El legislador estatal ha mostrado a lo largo del año 2002 una creciente tendencia a utilizar el artículo 149,1.1 CE como título competencial con el que legitimar su actividad legislativa. Así, en la ley 26/2001 de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiformes (publicada en el año 2002), ley 1/2002 de Asociaciones, ley 5/2002 de cualificaciones y de la formación profesional, ley 10/2002 de calidad de la educación y ley 41/2002 básica reguladora de la autonomía del paciente. La regulación de materias que afectan al contenido de derechos fundamentales ha llevado a buscar en este título competencial la legitimación de una legislación que dota precisamente de un contenido mínimo a determinados derechos fundamentales.

C) Regulación básica que desplaza a normativa autonómica previa. En dos ocasiones la ley básica estatal ha venido a incidir en leyes autonómicas que ya habían regulado la materia. Por un lado, en el caso de la ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación, la ley estatal transpone una Directiva

comunitaria que la Comunidad Autónoma de Cataluña ya había traspuesto en ejercicio de sus competencias medio ambientales. Por otro lado, la ley 41/2002 básica reguladora de la autonomía del paciente incide en una materia sobre la que diversas Comunidades Autónomas habían ya aprobado leyes propias. En particular, se había contemplado ya en la legislación autonómica el llamado «testamento vital», o documento de voluntades anticipadas. Esta circunstancia, ley básica posterior a la aprobación de la ley autonómica, obliga a aplicar el principio de desplazamiento de la ley autonómica y su necesaria adecuación al contenido de la ley estatal.

D) La ejecución de la doctrina del Tribunal Constitucional. La Ley 1/2002 de coordinación de las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia es significativa en la medida en que con dicha ley se da cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional en su sentencia 208/1999. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la ley estatal al no admitir las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no anuló la ley estatal, imponiendo al Estado la determinación de los puntos de conexión que permitieran un ejercicio adecuado de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. La efectividad de la competencia ejecutiva autonómica quedaba, pues, condicionada temporal y materialmente a la aprobación de la ley estatal. La Ley 1/2002 da cumplimiento a este mandato dos años y dos meses después de haberse dictado la sentencia constitucional.

E) La ley financiera 44/2002 y su incidencia en el régimen de las Cajas de Ahorro. La Ley 44/2002 introdujo algunas importantes novedades en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro. Las más relevantes son la reducción hasta un máximo del 50% de la representación política en las Cajas, y la disposición de que en el caso de las Cajas de Ahorro cuya entidad fundadora directa sea la Iglesia Católica el Ministerio de Economía pasará a ejercer la tutela sobre las mismas. Esta segunda novedad, discutible según el sistema de reparto competencial en la materia, ha generado una importante polémica en Andalucía, debido a la importancia de Cajasur y su enfrentamiento con el Gobierno de la Junta de Andalucía. La Junta reaccionó con su propia ley de acompañamiento, reforzando los fines sociales de las Cajas y tratando de recuperar el control sobre Cajasur. Con este último fin se aprueba también el Decreto 295/2002. Todo ello hace prever un largo conflicto jurisdiccional con recursos cruzados entre las dos partes enfrentadas, Gobierno central y Junta de Andalucía.

Al margen de la actividad normativa, deben destacarse otras dos cuestiones. Por un lado la práctica inactividad en materia de traspasos de servicios, una vez en el año 2001 se cerraron los traspasos en materia de sanidad. Únicamente cabe reseñar los traspasos en materia de medios de la Administración de justicia en la Comunidad de Madrid, que inicia el paquete de traspasos en materia de Justicia a las Comunidades Autónomas del artículo 143. Se acompaña en el texto un Cuadro resumen de los ya pocos traspasos pendientes según la Administración del Estado.

Por otro lado merece una atención especial la aprobación del Plan de la Vivienda 2002/2005, con el que se trata de incidir en unos de los sectores más necesitados de políticas públicas eficaces. En todo caso, el planteamiento competencial

del citado Plan es singular, ya que se parte el reconocimiento de la inexistencia de competencias estatales en esta materia. Por ello, la intervención estatal se produce a través de la regulación de fórmulas de financiación cualificada. La intervención de la Comunidad Autónoma se produce en el momento de la firma el Convenio con el Ministerio, lo que dará acceso a sus ciudadanos a estas fórmulas especiales de financiación, y permitirá asumir a la Comunidad Autónoma la gestión de los expedientes administrativos de solicitud y otorgamiento de ayudas.

Actividad de las Comunidades Autónomas

Como ya ha sido destacado, la vida institucional de las Comunidades Autónomas se desarrolló durante el año 2002 en un clima general de normalidad institucional, sin perjuicio de algunas excepciones significativas.

Como novedades institucionales a destacar deben reseñarse el cambio de Presidente en la Generalidad Valenciana, con ocasión del nombramiento del Sr. Zaplana como Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, y la elección del Sr. José Luis Olivas Martínez como nuevo Presidente, así como la amplia remodelación del gobierno que se llevó a cabo en la Comunidad de Murcia el 15 de enero, ya que se cambiaron 7 de los 10 miembros del Consejo de Gobierno.

También cabe mencionar la continuación del proceso de creación de las instituciones básicas de las Comunidades Autónomas. Así, la creación del Consejo Consultivo y del Tribunal de Cuentas en Castilla León en virtud de las leyes 1 y 2/2002, o del Defensor del Pueblo en Castilla la Mancha, o la amplia reforma del Consejo Consultivo de Canarias mediante la ley 5/2002, o la reforma del Consejo Consultivo de la Generalidad Valenciana mediante la ley 6/2002.

La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas ha sido cuantitativamente de especial importancia, siendo en muchas Comunidades el año de mayor producción legislativa de su historia. Bien es verdad que este dato debe matizarse en parte, ya que muchas leyes son de contenido financiero, y en otros casos se trata de leyes medida, como las relativas a la creación de Colegios profesionales.

Desde la vertiente cualitativa debe reseñarse que se han aprobado leyes de especial importancia en diversos ámbitos competenciales autonómicos. Así, en materia de urbanismo, medio ambiente, servicios sociales, sanidad, comercio, carreteras o caza. De singular relevancia son las leyes en materia de urbanismo, algunas de especial detallismo y con marcado contenido político, como la Ley andaluza de ordenación urbanística 7/2002. También debe significarse la aprobación de leyes que no encuentran su parangón en legislación previa estatal, y que responden a las singularidades propias de la Comunidad Autónoma, como la ley de la Rioja de vitivinicultura. Y por último, la aprobación de leyes sustantivamente novedosas como las aprobadas en materia electoral introduciendo un trato discriminatorio positivo a favor de la inclusión de mujeres en las listas electorales, siguiendo la recomendación del Consejo de la Unión Europea de 2 de diciembre de 1996. En este sentido la Ley balear 6/2002 de 21 de junio que trata de posibilitar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas electo-

rales al Parlamento autonómico, y que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional (también se aprobó con un contenido similar una ley en Castilla la Mancha que fue igualmente impugnada. En Navarra se aprobó una ley que dispuso no un mandato de igualdad, sino de promoción de las mujeres). En esta misma línea de leyes de contenido novedoso, las relativas a los derechos del paciente a manifestar sus voluntades anticipadas, lo que ha dado en llamarse el testamento vital (Leyes del País Vasco, 7/2002 y Navarra, 11/2002).

Las tareas administrativas se han centrado por lo común en las materias de sanidad, medio ambiente, educación, administración local y servicios sociales.

Debe destacarse la importante actividad organizativa interna desarrollada por las Comunidades Autónomas para poder gestionar eficazmente los traspasos de servicios recibidos en los últimos años, y en particular, los servicios sanitarios. Basta un dato para poner de manifiesto la importancia de este proceso de traspaso de servicios. En el año 1999 correspondía al Estado el 41% del personal y a las Comunidades Autónomas el 31%. En el año 2002 al Estado corresponde el 24% y a las Comunidades Autónomas el 48%.

Desde la perspectiva organizativa merece destacarse la existencia de algunos límites singulares a la capacidad de autoorganización autonómica. Nos referimos a la regulación de los Jurados de Expropiación, y a la no incorporación de la figura del magistrado-presidente en el órgano autonómico. Así ha ocurrido en la Ley asturiana 3/2002, y así se ha hecho en la ley de acompañamiento catalana que ha modificado la anterior ley precisamente para suprimir la presencia de un magistrado en el Jurado catalán. La razón de ser es la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual las Comunidades Autónomas no pueden disponer sobre el ejercicio de funciones por parte de los miembros del poder judicial. Doctrina que no deja de suscitar alguna duda, ya que desde otra perspectiva podría pensarse que la presencia de un magistrado en los Jurados de Expropiación es algo debido, al formar parte de la estructura esencial del órgano que ha establecido el legislador estatal con fines garantistas generales. Por ello, la Comunidad Autónoma debería respetar precisamente esta composición.

También en la vertiente organizativa, y siguiendo la tónica de los últimos años, continúan desarrollándose en las Comunidades Autónomas iniciativas diversas relacionadas con la modernización y simplificación administrativa, y en particular con la utilización de los medios informáticos y telemáticos.

Ceuta y Melilla

La actividad política y administrativa de la Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se ha desarrollado, desde el punto de vista interno, en un clima de normalidad. No obstante, esta normalidad se ha visto alterada de forma importante por la ocupación durante el verano del islote Perejil por parte de soldados marroquíes y su posterior reocupación por las fuerzas especiales del ejército español. Recordaremos que el islote Perejil es un peñasco deshabitado de unas 14 hectáreas, a 200 metros de la costa marroquí, a 3 kilómetros del barrio ceutí de Benzú y a 11 kilómetros del centro de la ciudad. Sobre la titularidad internacional del islote exis-

te una real incertidumbre jurídica, si bien también es cierto que desde 1960 se ha mantenido el status quo de una no permanencia de símbolos de soberanía.

El episodio vivido durante el verano merece en todo caso dos tipos de consideraciones. Por un lado, permite recordar la singular posición del Islote Perejil respecto de Ceuta. Y es que si bien algunos antecedentes de los Estatutos de Autonomía incluían a Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera en el territorio de Ceuta, y Chafarinas y Alhucemas en el de Melilla, estas menciones desaparecieron en los Estatutos definitivamente aprobados. Hoy, por tanto, la realidad es que estos territorios dependen directamente del Estado y están sometidos a una administración exclusivamente militar. No obstante, también es cierto que tras el conflicto del Islote Perejil, el Delegado del Gobierno en las Ciudades Autónomas ha asumido las competencias sobre los islotes. El Delegado del Gobierno en Ceuta sobre Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera, y el Delegado del Gobierno en Melilla sobre las islas Chafarinas y el Peñón de Alhucemas.

Por otro lado, debe también destacarse que el conflicto diplomático con Marruecos agravó la crisis estructural de Ceuta y Melilla, al afectar muy negativamente al comercio transfronterizo, que es pieza esencial de su actividad económica. Como respuesta a esta situación, el Gobierno del Estado adoptó importantes planes de ayuda y dinamización económica, al mismo tiempo que mejoraba el trato fiscal para los residentes en las ciudades autónomas.

Por último, es de interés señalar que la peculiar autonomía de Ceuta y Melilla está provocando una curiosa respuesta normativa. Nos referimos al creciente número de Órdenes ministeriales y Decretos estatales que tienen a las ciudades autónomas como exclusivo ámbito de aplicación territorial. Esta producción normativa singular provoca a su vez que existan organismos estatales dedicados sólo a éstas ciudades.

Administración local

La regulación del régimen jurídico y organización de la Administración local se ha visto afectada tanto por disposiciones estatales como por la actuación de las respectivas Comunidades Autónomas.

Desde el Estado destaca en primer lugar la reforma del sistema de financiación local, con la aprobación de la reforma de la ley de haciendas locales, ley 51/2002, y la nueva ley del catastro, ley 48/2002. En la reforma de la ley de haciendas locales destaca la supresión generalizada del IAE (salvo para personas jurídicas con giro anual superior al millón de euros), y la mayor vinculación del IBI a la legislación del catastro.

Las reticencias iniciales del mundo local a la reforma desaparecieron al reconocerse en la nueva normativa una mayor amplitud a la autonomía local en la determinación de ciertas ventajas fiscales y elementos de los tributos propios , así como una compensación de los ingresos perdidos por la reducción del IAE mediante el recurso a una mayor participación en los tributos estatales. La reforma fue pactada con la FEMP.

En segundo lugar, la presencia de la problemática de la Administración local aparece también en el Senado, y concretamente en la Comisión de entidades locales al filo del debate sobre la reforma del régimen de las Grandes Ciudades. Lo que se inició como un debate sobre el posicionamiento estatal en relación a la Carta Municipal de Barcelona, derivó hacia un tratamiento general de los problemas de las Grandes ciudades (puede consultarse el trabajo monográfico de Joaquín FERRET publicado en este mismo Informe), y una reflexión de mayor alcance sobre la revisión de algunos aspectos importantes de la legislación básica de régimen local.

Por parte de las Comunidades Autónomas, el tratamiento del llamado Pacto local ha tenido un escaso desarrollo. Lo cierto es que el tema no está en la mayoría de las agendas políticas, y si en alguna ocasión aparece en los debates de política general, luego no tiene ulterior concreción (caso de Andalucía y Castilla-La Mancha). Sólo en dos Comunidades Autónomas se adoptaron medidas concretas. Así, en Castilla y León se reguló y constituyó la Comisión de Coordinación y desarrollo del Pacto local (Decreto 48/2002), y en la Comunidad de Murcia el Gobierno elaboró un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración.

Mayor importancia han tenido algunas actuaciones de las Comunidades Autónomas relativas a la organización territorial de las entidades locales. Así, la ley catalana 21/2002 de reforma parcial de la ley 8/1987, la ley también catalana 28/2002 de creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Arán (creación de una organización específica para promocionar y canalizar iniciativas de desarrollo integral en un determinado ámbito territorial sin constituir una nueva entidad territorial), o la continuación del proceso de comarcalización en Aragón mediante la constitución de 18 nuevas Comarcas. En las Islas Baleares y Canarias se continúa con el proceso de fortalecimiento del ente intermedio respectivo, los Consejos insulares y Cabildos.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional requiere este año 2002 una consideración previa sobre la relevancia constitucional de la institución de la que emana esta jurisprudencia. En un Estado compuesto como el español la magistratura a la que se encomienda constitucionalmente la resolución de los conflictos entre los poderes territoriales juega un papel fundamental. Por ello, la propia institución debe en todo momento tratar de mantener y fortalecer la autoridad que se le ha reconocido para resolver mediante el derecho los litigios que puedan surgir entre los entes territoriales. Y precisamente por ello deben evitarse desde la propia institución, y en particular desde su Presidencia, todas aquellas actuaciones que puedan cuestionar su independencia de juicio, o que puedan lesionar las sensibilidades de las diversas culturas que conforman el Estado español.

Entrando en la exposición de la actuación del Tribunal Constitucional durante el año 2002, y partiendo en primer lugar de los datos estadísticos, debe seña-

larse que se ha registrado un nivel de producción de sentencias idéntico al habido el año anterior. En cuanto al carácter de la norma que en su momento fue objeto de controversia, se registra un equilibrio también similar al de años anteriores, es decir, de los 13 conflictos 7 son procedimientos iniciados contra disposiciones del Estado, y 6 contra disposiciones de las Comunidades Autónomas. Por lo que hace al retraso, se mantiene la media de los siete años, lo que es a todas luces una media excesiva.

Por lo que hace referencia al análisis de las sentencias del Tribunal, merece destacarse en primer lugar la STC 96/2002 de 25 de abril por la que se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de la Rioja contra la disposición adicional 8 de la ley 42/1994 de 30 de diciembre que disponía un reembolso tributario estatal a residentes de la Unión europea que operan en el País Vasco. Se da respuesta así a un importante litigio en el que se debatía el alcance del poder tributario de los Territorios Históricos y Navarra y en particular su incidencia sobre las Comunidades Autónomas fronterizas. El Tribunal declara la inconstitucionalidad de la compensación que la ley estatal reconocía a empresas europeas afectadas por la normativa tributaria de los Territorios Históricos y Navarra. Esta particular forma de conformarse el litigio motivó la existencia de dos votos discrepantes en los que se estima que la sentencia incurre en exceso de jurisdicción al enjuiciar de hecho normas tributarias del País Vasco y Navarra que no fueron impugnadas, sin que, por lo demás, estas Comunidades Autónomas fueran parte en el proceso constitucional.

El fondo del asunto guarda, por otra parte, directa relación con la sentencia del Tribunal de primera instancia de la Unión europea de 6 de marzo de 2002, Ramondin/Comisión, en la que se analizaron las ayudas económicas del Gobierno Vasco y de la Diputación foral de Álava a diversas empresas radicadas en su territorio. La sentencia concluye que las ayudas pueden distorsionar la competencia y afectar a los Estados miembros, lo que, se añade, no supone cuestionar la autonomía fiscal de las instituciones vascas, pero si recordar que en ejercicio de esta autonomía fiscal deben cumplir las obligaciones del Tratado en materia de ayudas. En la misma línea, el 23 de octubre de 2002 el mismo Tribunal dictó sentencia declarando ilegales las ayudas fiscales de reducción de la base imponible del impuesto de sociedades y el crédito fiscal del 45% de determinadas inversiones.

Especial importancia tiene también la sentencia 239/2002 que desestimó los conflictos de competencia presentados por el Estado respecto de los Decretos 284/1998 y 62/1999 de la Junta de Andalucía mediante los que se regulaban la concesión y el pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. El Tribunal analiza en primer lugar de forma extensa el alcance de los títulos materiales alegados, para concluir que las pensiones no contributivas forman parte de la Seguridad Social, pero también pueden incluirse dentro de la materia asistencia social. Como asistencia social las Comunidades Autónoma pueden disponer la existencia de ayudas complementarias bajo la forma de ayuda anual y única, sin que ello ponga en peligro el sistema de la Seguridad Social. Por otra parte, se añade que el ejercicio de esta competencia autonómica tampoco cuestiona la competencia estatal del artículo 149,1.1 CE, pues las diferencias que puedan crearse son el fruto lógico del ejer-

cicio de la autonomía. La sentencia cuenta con dos votos particulares (la referencia al artículo 149,1.1 CE aparece también en la Sentencia 54/2002 relativa a la ley vasca sobre modificación en las plusvalías generadas por la acción urbanística).

Por último, deben también destacarse las sentencias en las que se cuestionan las competencias ejecutivas autonómicas en relación a la gestión de subvenciones (STC 95 y 190/2002) y en relación a las competencias autonómicas en materia de juego y expedición de guías de circulación para todo el territorio nacional (STC 204/2002).

Colaboración

Un año más, la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha articulado básicamente a través del mecanismo de los convenios. El año 2002 ha confirmado la importancia de esta técnica, ya que durante este período se han publicado un total de 713 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que supone un ligero aumento respecto del ya importante número de convenios publicados en el año 2001 (675).

Por lo demás, la tónica general es la de continuidad. Se consolida el recurso a los Convenios de suscripción múltiple o generalizada (esto es, en lugar de formalizarse un solo Convenio entre el Estado y varias Comunidades Autónomas, se firma un mismo texto con las diversas Comunidades Autónomas). También se mantiene en términos generales el mismo «ratio» de Convenios por Comunidad Autónoma, lo que va desde los 72 firmados por Cataluña hasta los 10 del País Vasco.

Se confirma también la estabilidad en la práctica convencional, es decir, en determinados ámbitos los Convenios se reproducen sin problemas año tras año, así como la consolidación de esta técnica como instrumento para cofinanciar determinadas acciones por parte del Estado.

Como novedades más significativas cabe mencionar, por un lado, el incremento de Convenios para la ejecución de programas y normas europeas, debiendo destacarse en este extremo la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo, « Corine Land Cover», y por otro lado, los Convenios relativos a la iniciativa comunitaria «Leader Plus», con el fin de gestionar las subvenciones de desarrollo de zonas rurales.

Por lo que hace referencia a los Convenios entre Comunidades Autónomas, durante el año 2002 se han suscrito dos Convenios interautonómicos de acuerdo con el artículo 145,2 CE. Ambos fueron comunicados a las Cortes Generales y se tramitaron ante los respectivos Parlamentos autonómicos conforme a las previsiones estatutarias que regulan esta figura convencional.

Especial relevancia tiene el Convenio formalizado el 5 de abril de 2002 entre la Generalidad de Cataluña y las Islas Baleares (si bien se deja abierto a otras Comunidades Autónomas en las que el catalán sea lengua oficial en todo o parte del territorio), mediante el que se crea un Consorcio, como ente estable de cooperación para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalana. Si hasta el

presente la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas estaba limitada a expresarse por la vía de algunos convenios, aparecen ahora estructuras más sólidas y estables como la creación de un Consorcio. La nueva figura, sin embargo, no deja de plantear nuevos problemas. Por ejemplo, ¿qué ordenamiento se aplicará al nuevo Consorcio?

Conflictividad

La conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional durante el año 2002 ha sufrido un significativo incremento, pues frente a los 41 conflictos del año 2001 se ha pasado a 86. Ahora bien, este incremento debe matizarse, ya que la realidad es que los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas se han concentrado en unas pocas leyes estatales (Ley 18/2001 de estabilidad presupuestaria y Ley orgánica 5/2001 complementaria de la anterior, Ley orgánica 6/2001 de universidades, Ley 24/2001 de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y el Decreto-ley 5/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad).

Mayor diversidad temática tienen los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Presidente del Gobierno frente a leyes autonómicas.

Debe también destacarse que durante el año 2002 tan sólo se ha interpuesto un recurso en defensa de la autonomía local, concretamente el interpuesto por diversos municipios asturianos frente a la ley del Principado de Asturias de Cajas de Ahorro. Los temores iniciales a una avalancha de recursos en defensa de la autonomía local parecen, pues, desvanecerse. Por otro lado, la experiencia pone de manifiesto que los entes locales recurren por temas organizativos y no en defensa de sus ámbitos competenciales propios.

Por último, es importante también señalar que en lo relativo a la aplicación de la medida cautelar de suspensión de leyes autonómicas, se mantienen las notas advertidas en los últimos años. Es decir, en los recursos interpuestos por el Presiente del Gobierno no se invoca sistemáticamente el artículo 161,2 CE (de los 18 recursos interpuestos se invocó en 11) y, por otro lado, en los incidentes de suspensión relativos a conflictos de competencia, el Tribunal Constitucional ha levantado siempre la suspensión de la norma autonómica (en 7 casos totalmente y en dos parcialmente).

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

Este año las Cortes Generales han aprobado un notable volumen de leyes (10 orgánicas y 52 ordinarias), casi el doble que el año anterior (7 y 26 respectivamente) aunque no es un número desconocido en otros años y, como es habitual, muchas de ellas afectan a las CCAA, tanto en el sentido competencial estricto como en el más amplio de intereses. De todas formas es preciso tener en cuenta que sólo la cesión de tributos, derivada del acuerdo de financiación del año anterior, requiere una ley por cada CA de régimen común, es decir, quince. Por otra parte, varias leyes importantes son orgánicas y hay que recordar que, tras muchas vacilaciones, el TC ha admitido que el artículo 81 es también título competencial suficiente para el Estado, justamente en la STC 173/1998, FF 5, sobre la ley vasca de asociaciones, a la que me referiré enseguida. Aunque es habitual el recurso a las normas básicas, a veces excesivo, llama la atención este año tanto el amplio paquete de normas básicas como el recurso superpuesto al artículo 149.1.1° CE. Debe recordarse que las leyes financieras, realmente muy numerosas este año (IRPF, Haciendas locales, Concierto y Cupo vascos, además de cesiones de impuestos), tienen su comentario especializado en otro lugar del informe.

Leyes en materia de competencia exclusiva del Estado

La *LO 1/2002 reguladora del derecho de asociación* trata esencialmente el régimen jurídico de las asociaciones sin ánimo de lucro, y que no se encuentran sometidas a un régimen específico, porque en este caso podrían caer bajo la competencia de las CCAA, al estar fuera del ámbito del derecho fundamental reconocido en el art. 22 CE. Como es sabido, el derecho de asociación aún se encontraba regulado, al menos formalmente, por la ley franquista de 1964, aunque sobre ella había incidido la Constitución, derogando los aspectos más autoritarios, hasta reducir la ley a sus elementos procesales, y había sido objeto de varios pronunciamientos del TC, no solamente en relación con la ley vasca (STC 173/1998), que dio lugar a muchos comentarios, sino también sobre otros aspectos del derecho (por ej., STC 104/1999, autoorganización). En la LO 1/2002, no todos los artículos de la ley tienen carácter orgánico y una buena parte de los que se aplican de forma general derivan de la función otorgada al Estado por el 149.1.1° CE. Los demás artículos son aplicables únicamente a las asociaciones de ámbito estatal, y también operan como supletorios para otras normas estatales sectoriales.

En general la ley tiene muy en cuenta la última doctrina constitucional recaída en la Sentencia citada y su debate repetiría el realizado sobre la ley vasca. El Parlamento de Cataluña ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra

varios preceptos concretos, y también contra la Disposición Final que declara de aplicación directa en todo el Estado una serie de preceptos. Efectivamente la Disposición Final 5 distingue los preceptos que se imponen a las CCAA en virtud de los varios títulos competenciales alegados (orgánicos, fundados en 149.1.1, 149.1.6 y 149.1.14 CE) y el resto, diciendo que éstos (que en la práctica deben ser poco importantes) sólo son aplicables a las «asociaciones de ámbito estatal», lo que no deja de suscitar duda sobre la competencia del Estado para regular asociaciones sólo porque tienen ámbito estatal, cuando en cambio caen bajo la competencia autonómica si actúan en este límite territorial, de acuerdo con la doctrina de la STC 173/1998. (¿no sería preferible tomar como criterio de aplicación de la ley la sede de la asociación y no el ámbito de su actuación?).

También la *LO 6/2002 de Partidos Políticos* ha dado pie ya a tantos debates que, a la espera de la Sentencia constitucional que resuelva el recurso vasco, sería difícil añadir ideas originales. Recordemos que se trata de una ley apoyada por una clara mayoría de las Cortes, aunque ha resultado muy polémica (de todas formas, mucho menos que el anteproyecto inicial), porque va dirigida a ilegalizar a un partido, decisión que es la primera vez que se adopta en los 25 años de democracia, y porque esa fuerza política es clave en actual situación política del País Vasco, para decantar mayorías parlamentarias y quizás también por su función estratégica. Sin perjuicio de lo que pueda decir la Sentencia constitucional la LO vendría a desarrollar «el respeto a la Constitución y a la ley» que pide el art. 6 CE.

La LOPP, tras regular aspectos generales sobre la creación, estructura, registro, etc., de los partidos políticos, es verdaderamente polémica a partir del art. 9, que se refiere a la actividad partidista, regida en general por el principio de libertad y el respeto a los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos –incluido el pluralismo– y en los derechos humanos. Pero la vulneración de estos criterios produce la declaración de ilegalidad de un partido: cuando su actividad ataque los principios democráticos, en especial cuando pretenda acabar con la democracia, intención que se entiende manifestada mediante una serie de conductas repetidas de forma reiterada y grave: promover, justificar o exculpar los atentados contra la vida, fomentar la violencia como método para objetivos políticos, apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas...

Se entenderá que en un partido concurren las circunstancias anteriores cuando se repitan algunas de las siguientes conductas: dar apoyo expreso o tácito al terrorismo, incluir en sus órganos directivos y sus listas personas condenadas por delitos de terrorismo, utilizar símbolos o mensajes que se representan o se identifican con el terrorismo... ceder prerrogativas, en especial electorales, en favor de los terroristas... y otras semejantes, genéricamente de apoyo al terrorismo. Para apreciar y valorar las actividades y la continuidad y repetición, aunque el partido haya cambiado de denominación, se tendrán en cuenta las resoluciones, documentos y comunicados, sus actos públicos, y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, sus propuestas y actitudes significativas repetidas. También las sanciones y condenas impuestas a sus dirigentes...

El art. 10 establece la disolución judicial del partido que de forma reiterada y grave vulnere los principios democráticos y persiga destruir el régimen de libertades, mediante conductas del artículo anterior. La decisión corresponde a la Sala

especial del TS regulada en el art. 61 LOPJ, integrada por los Presidentes de todas las Salas del Tribunal Supremo, más el magistrado más antiguo y el más joven de cada una de las mismas.

El art. 11 atribuye legitimación para instar la declaración de ilegalidad al gobierno y al Ministerio Fiscal, aunque el Congreso y el Senado podrán pedir al Gobierno que solicite la ilegalización. Se sigue un procedimiento de tipo judicial, y la sentencia, que podrá declarar la disolución del partido o desestimar la demanda, no será objeto de recurso, salvo el de amparo ante el TC.

Son efectos de la disolución judicial (art. 12): Los previstos en las leyes y en particular, el cese inmediato de toda la actividad del partido...Los actos ejecutados en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta. Se presumirá fraudulenta la creación de un nuevo partido que continúe o suceda la actividad del ilegal. Corresponde a la Sala sentenciadora asegurar, en trámite de ejecución de sentencia, todo los efectos. En particular corresponde a la Sala declarar la improcedencia de la sucesión de un partido disuelto por otro. La misma Sala decidirá la similitud substancial de ambos partidos tomando en cuenta su estructura, organización y funcionamiento; las personas que componen, rigen, representan o administran; y otras serie de circunstancias en el mismo sentido.

En la colaboración sobre el País Vasco elaborada por los profesores Castells y Sainz Arnaiz se contienen algunas datos adicionales sobre la polémica generada por la ley en aquella CA y el repaso de los principales argumentos de institucionalidad alegados en el recurso planteado por el gobierno vasco, que por cierto volvía a dirigirse al TC tras prácticamente 12 años sin hacerlo.

Leyes del Estado que regulan competencias básicas

En la presente legislatura, el gobierno y la mayoría parlamentaria parecen decididos a modificar el conjunto de leyes que regulan la educación. Si el año pasado le tocó el turno a las Universidades, este años los cambios son aún mayores, puesto que se reforman los dos grandes bloques de la educación, la general y la profesional.

La *LO 5/2002 de Cualificaciones y de la Formación Profesional* impulsa a reflexionar sobre los títulos competenciales. La STC 95/2002 estableció la necesidad de distinguir entre la formación profesional reglada que, en cuanto perteneciente o integrada en el sistema educativo, es materia susceptible de encuadramiento en el título competencial autonómico de educación (desarrollo legislativo y ejecución) y la formación profesional continua y ocupacional, que comprende las acciones formativas para el reciclaje de los trabajadores ocupados y que se rige por la normativa laboral. Por ello, en este ámbito las Comunidades Autónomas tienen competencias diversas: en el primero, de legislación y ejecución y en la ocupacional tan sólo tienen competencias de ejecución. El problema es que el sistema establecido en la Ley orgánica 5/2002 parece un sistema integrado de todas las enseñanzas de formación profesional y si el Estado tiene en este sector tanto títulos educativos (149.1.30) como laborales (149.1.7), y además acude al recurso del 149.1.1 CE,

prácticamente toda la regulación corresponde al Estado, lo que no parece responder a la filosofía del bloque de constitucionalidad en materia educativa.

Si esta línea ya es fuerte, resulta aún más difícil aceptar la reducción que realiza la ley de algunos elementos de las competencias compartidas, mediante remisión a convenios de lo que es ejecución (centros de excelencia) que corresponde a las CCAA. En esta línea centralizadora, la disposición adicional tercera considera básicos una serie de precepto basándose en 149.1.30 y 149.1.1° CE. Mientras la justificación de lo básico en el primer precepto es formalmente correcta, la alusión al 149.1.1° CE no podría fundamentar competencias básicas, porque no es una competencia concurrente más del 149.1 CE («condiciones básicas» del 149.1.1 CE no son las «bases», «normas básicas» y «legislación básica» de otros números del mismo art. 149.1 CE, ha repetido el TC). El gobierno de la Generalidad de Cataluña ha presentado recurso ante el TC contra ésta y otras normas de la ley.

Como mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA se consolida el Consejo General de Formación Profesional (CGFP) que se creó por la Ley 1/1986, para desarrollar el diálogo social en esta materia, modificado por la Ley 19/1997, que incorporó a las demás CCAA a este órgano, a raíz de las transferencias efectuadas a las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional. El CGFP se configura como un órgano consultivo de carácter tripartito y de participación de las organizaciones empresariales y sindicales y de las Administraciones públicas. Ostentan la presidencia, alternativamente y por períodos anuales, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Junto a cuatro vicepresidentes lo componen diecisiete vocales en el ámbito de la Administración General del Estado en representación de diversos ministerios, diecisiete en representación de las Comunidades Autónomas y uno por cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, diecinueve por parte de las organizaciones empresariales más representativas y diecinueve de las organizaciones sindicales más representativas.

La LO 5/2002 establece que es el órgano consultivo y de participación institucional de las Administraciones públicas y los agentes sociales, y de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional, sin perjuicio de las competencias que el Consejo Escolar del Estado tiene atribuidas, según los artículos 30 y 32 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. La ley establece la necesaria consulta del Gobierno a este órgano en importantes ocasiones, como la determinación de la estructura y el contenido del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, en su actualización, para fijar los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas y para fijar los requisitos básicos que deberán reunir los centros que impartan ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad y para la fijación de las equivalencias, convalidaciones y correspondencias.

La presencia conjunta de las organizaciones sociales y las CCAA, cuya posición y funciones en la materia son radicalmente distintas, puede servir para las función consultiva del CGFP, pero en cambio le hacen muy poco útil para la cooperación. El tratamiento de estas cuestiones en la Conferencia Sectorial de Educación subsana parcialmente esta carencia pero seguramente la discusión en esta

sede versará sobre aspectos relacionados con el sistema educativo ya que no hay representantes de los organismos competentes en materia laboral, cuando en algunos casos serán los que han estado presentes en las discusiones del Consejo General de Formación Profesional, de perfil marcadamente laboral. Sin duda una estructura distinta facilitaría su labor como órgano de relación entre el Estado y las CCAA.

La *LO 10/2002 de calidad de la educación* (LOCE) supone la reforma más importante de la legislación educativa, en una línea conservadora. Junto a los valores que incorpora llama la atención, por su trascendencia la generalización de los conciertos (financiación pública) a las escuelas privadas, sin requisitos social alguno (antes se requería atender a las necesidades de escolarización de la zona), y primando por el contrario el criterio del mercado («demanda social» de los centros concertados); significa, por ejemplo, que las CCAA están obligadas a realizar un concierto con una escuela privada que tenga alumnado de zonas alejadas, aunque aquel barrio este perfectamente cubierto con la oferta de centros públicos. Tal orientación significa un giro muy importante en el llamado «pacto escolar» y además puede entrar en contradicción con el principio de programación del 27.5 CE para dirigir los recursos públicos, conflicto que en su día acabará resolviendo el TC a la vista de los recursos de inconstitucionalidad anunciados. Antes de contar con una sentencia que resuelva la polémica, que de hecho ya se había generado en algunas CCAA, la cuestión importante que puede plantearse es el margen normativo que deja la legislación básica a las CCAA para desarrollar criterios más adecuados al principio de la programación escolar.

La LOCE introduce cambios en todas las etapas educativas (infantil, primaria, secundaria y bachillerato) pero no deroga del todo las leyes anteriores ni altera la estructura del sistema educativo, basado en la escolarización obligatoria entre los seis y los dieciséis años. Las principales novedades se encuentran en la introducción de la gratuidad en la educación infantil de los centros concertados, la creación de la etapa preescolar de 0 a 3 años con carácter semi-general, la división de los alumnos en itinerarios según su rendimiento en 3° y 4° de ESO y el cambio de las modalidades del bachillerato. También promueve un rigor superior en el seguimiento de los currículos escolares, para combatir la pérdida de calidad experimentada en los últimos años, que se revela en puntos como la supresión del paso automático de curso (no se puede realizar con dos asignaturas suspendidas), la introducción de una prueba general de bachillerato (como antes la reválida), y la separación de los alumnos en itinerarios. Por otra parte, la LOCE también contiene diversas referencias, más amplias que las existentes hasta ahora, a la educación de los inmigrantes y la educación de adultos, pero estos objetivos de mejora requieren sobre todo mayores recursos materiales y pedagógicos (económicos en última instancia) y carecen de previsión expresa en la ley, que ha sido criticada por varias CCAA, encargadas de su aplicación, por este motivo.

La solución adoptada para la asignatura de religión, que se incorpora al programa y convierte en evaluable (no lo era hasta ahora), evitando la posible crítica de discriminación para quienes no escojan religión al crear una asignatura paralela y alternativa de ética («Sociedad, cultura y religión»), garantiza la polémica para una larga temporada, porque el simple ejercicio de un derecho fundamental (no

estudiar religión) comporta una obligación (estudiar una asignatura paralela), que carece de otra justificación.

Plantea además serios problemas respecto a religiones de reciente extensión en España debido a la inmigración, y principalmente respecto al Islam. A partir de la libertad religiosa e ideológica y de la colaboración con las diferentes Iglesias, el Estado aprobó la Ley 26/1992, que recoge el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, cuyo art. 10 reconoce el derecho de los alumnos musulmanes, a recibir enseñanza religiosa islámica en los centros docentes públicos y concertados, en los niveles de la educación infantil, primaria y secundaria; la designación de los profesores por la Comunidad afectada ha sido una dificultad, entre otras, para cumplir el mandato legal, pero el reforzamiento que la LOCE realiza de la religión, sin duda pensando en la católica, deberá extenderse a las demás, salvo riesgo de caer en discriminación, pudiendo aventurarse la generación de problemas que hasta el presente no existían.

También destaca la extensión de las normas básicas en múltiples aspectos, que muchas veces parecen invadir competencias de las CCAA, de nuevo reforzadas por 149.1.1° CE. La LOCE ha sido recurrida ante el TC por el Parlamento o el gobierno –o ambos– de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura, Cataluña y Castilla-La Mancha, por haber excedido las competencias básicas, en puntos que van desde el diseño de itinerarios al calendario de los días lectivos, y más en general, por el excesivo reenvío a reglamentos básicos del gobierno central. Políticamente se ha criticado también con fuerza la falta de dotación presupuestaria para las reformas, aunque la ministra ha remitido el problema a la decisión de la Comisión de Política Fiscal y Financiera. Casi todos los recursos han sido precedidos de dictámenes previos de los respectivos Consejos Consultivos que ayuda a entender la impugnación de numerosos artículos.

La *Ley 26/2001, de infracciones y sanciones en materia de encefalopatías espongiforme,* aprobada a finales del año anterior, se recoge aquí porque se ha publicado en el BOE en el 2002. Como indica su título, contiene la tipificación de las infracciones y las sanciones de normas ya aprobadas, tanto estatales como comunitarias que imponen obligaciones a los ganaderos y establece sistemas de control. Esta ley viene a cerrar el ciclo fijando el incumplimiento y sus sanciones. La ley fundamenta la competencia estatal en los artículos 149.1.16 y 149.1.1 CE. Es además ley básica en todos sus preceptos, salvo el artículo que establece la competencia por más que el margen que dejan sus normas para la legislación autonómica parece reducido. La aplicación puede corresponder al Estado o a las CCAA, según la norma material infringida, siendo del Estado especialmente si se trata de vulneración de los mandatos de una ley orgánica o fundamentados en el comercio exterior.

La *Ley 41/2002, básica reguladora de la autonomía del paciente* es como indica su título de carácter básico en la mayoría de sus preceptos, porque responde a criterios de normas básicas de la sanidad en cuanto información necesaria para el paciente, pero se ha criticado la inclusión del «documento de voluntades anticipadas» que ya había sido regulado por varias CCAA, y del que se discute si corresponde a sanidad (derechos del paciente), derecho civil (testamento) o incluso derecho a la integridad física (ley orgánica desarrollo del 15 CE).

La *Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación,* que

traspone la directiva 1996/61 de la Comunidad Europea aprobada para introducir un control integrado de la contaminación en la atmósfera, el agua y la tierra. Es una ley básica, fundada en la competencia del 149.1.23 CE, que sustituye y aglutina el conjunto de autorizaciones existentes anteriormente y sobre todo pone en primer plano la cooperación entre administraciones para el otorgamiento de permisos. El principio general figura en el art. 6 (las Administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. En particular, deberán prestarse la debida asistencia para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones, especialmente en la tramitación de la autorización ambiental integrada) y su desarrollo es coherente a lo largo del articulado, estableciendo el informe de los Ayuntamientos respecto a sus competencias, de los organismos de cuenca, en su caso (con carácter preceptivo y vinculante), y las concretas obligaciones de información mutua entre CCAA y Estado. No parece, en cambio muy coherente, tras un procedimiento integrado tan complejo, que se recurra al silencio administrativo negativo (art. 21). Prevé también la coordinación con otros mecanismos de intervención ambiental, en particular, el impacto ambiental y las actividades clasificadas.

La *Ley 44/2002, de medidas de reforma del sistema financiero,* transpone diversas directivas comunitarias, principalmente dentro de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, reformando varias leyes importantes, de forma destacada, las que regulan el mercado de valores, la disciplina de las entidades de crédito y la ordenación de los seguros privados. Al margen del debate sobre el espacio de lo básico, bien estrecho en estas normas, en los preceptos que reforman la Ley 41/1985 reguladora de las Normas Básicas sobre órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, hay algunos preceptos chocantes. Uno es el que excepciona a las Cajas cuyos Estatutos recogen como entidad fundadora a la Iglesia católica, que mantienen la regulación de sus estatutos que existía hasta el 1 de noviembre de 2002 en cuanto al estatus de los distintos grupos que forman los órganos de gobierno y dependen del Ministerio de Economía y no de las CCAA. El otro es la curiosa técnica que se califica como básica pero permite que una CA modifique o no (¿no es básico?) el estatus de los Consejeros Generales, y que tiene conocidos casos de aplicación personal.

La *Ley 43/2002, de sanidad vegetal* pretende una regulación sistemática, para integrar dice las normas aprobadas desde la ley de plagas de 1908 y 1952, pero tiene como objeto «establecer la normativa básica y normas de coordinación en sanidad vegetal» (además de algunos aspectos de sanidad y comercio exterior), y ciertamente estas son los poderes que permite la sanidad. La DF 1ª repite el carácter básico de la ley , pero no se acaba de entender que toda la competencia derive del 149.1.16 CE, sin consideración al título de agricultura de las CCAA. Además, muchos preceptos no dejan espacio para el desarrollo legislativo sino solo para la ejecución de las CCAA.

Leyes que afectan a competencias autonómicas, principalmente de ejecución

La *Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y de las CCAA en materia de defensa de la competencia* tiene más interés por cuestión de principios y de técnica constitucional que por los efectos que pueda generar, aunque en

realidad el mérito principal correspondería al TC que en la STC 208/1999 consideró que la ley sectorial del Estado no respetaba la facultades ejecutivas de las CCAA y, pese a la dificultad de la delimitación de la competencia y su evidente conexión con las tendencias a la globalidad de los factores que restringen la competencia, decidió proteger el escaso poder que puede ser autonómico. Recordemos que la materia «defensa de la competencia» no figura como tal en el bloque de constitucionalidad, y tanto puede afectar a «comercio interior» que recogen algunos EEAA como a las competencias del Estado incluidas en 149.1.13 y 149.1.1°, además de 139.1 CE, particularmente para las actividades que puedan alterar la libre competencia en el ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional. Tras estas consideraciones, la STC 208/1999 estimó que incluso en este ámbito la ejecución corresponde a las CCAA (la legislación al Estado, así como la coordinación y los mecanismos de colaboración y sanción), y en consecuencia declaró contrarios al bloque de constitucionalidad una serie de preceptos que ignoraban la ejecución de las CCAA. Pero, –segundo elemento destacado– no anuló tales preceptos sino que aplazó la nulidad hasta que el Estado regulara, por nueva ley, tanto aquellas potestades como los puntos de conexión que deben permitir un ejercicio adecuado de las competencias de ambas instancias. Una reflexión adicional, que se verá después, puede realizarse sobre la mayor o menor diligencia del Estado en la elaboración de la ley.

La *Ley 39/2002 de transposición de directivas en materia de protección de los intereses consumidores y usuarios* afecta a la regulación existente sobre cláusulas abusivas, contratos fuera de establecimientos mercantiles, viajes combinados, aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles, medicamentos, publicidad comparativa y engañosa y crédito al consumo, introduciendo en la normativa correspondiente la acción de cesación en defensa de intereses colectivos y de los intereses difusos de consumidores y usuarios, que permite obtener del Juez una sentencia que condene al demandado a cesar en las prácticas perjudiciales y a no reiterarlas en el futuro. En la mayoría de supuestos están legitimados (cambia un poco) el Instituto Nacional de Consumo, el órgano equivalente de la CA, el Ministerio Fiscal, las asociaciones de usuarios y consumidores, incluyendo las comunitarias que figuren en una lista *ad hoc*, aunque puede haber algunos más en determinados sectores.

En *la ley 53/2002, de acompañamiento,* aparecen dos cuestiones polémicas, la regulación de las televisiones locales, con el cambio de criterios sobre los municipios que tienen derecho a la instalación de una emisora, y las nueva tasas de la administración de justicia, que vuelve a plantear la idoneidad de la distinción entre la función jurisdiccional y la administración de la administración de justicia.

Los principales reglamentos del Estado

Realizando una selección entre los principales reglamentos del Estado que afectan a las CCAA, puede intentarse una clasificación, a efectos meramente expositivos, que distinga los reglamentos que tienen carácter básico, los que formalizan traspasos de servicios del Estado a las CCAA, los que contienen formas de colaboración y los que realizan las transposición de normas comunitarias, aun-

que en realidad estos tipos no son excluyentes, porque algunos participan de varias características, por ejemplo, un solo reglamento puede transponer normas comunitarias, tener carácter básico y establecer formas de colaboración... Aparte, vale la pena señalar algunos que destacan por la importancia de sus contenidos, como por ejemplo, el nuevo plan de vivienda 2002-2005.

Los reglamentos de carácter básico

Son muy numerosos los reglamentos que tienen carácter básico, aunque no siempre corresponden a competencias de este carácter o, con más frecuencia, sólo una de las competencias en que se fundamentan son de este tipo. El RD 354/2002 contiene los principios relativos a la organización de controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal. Su elaboración se justifica en la necesidad de promover la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios de origen animal (149.1.13 y 16), y es difícil oponer una crítica frontal teniendo aún reciente la experiencia del mal de las vacas locas, pero se extiende excesivamente la competencia de sanidad, porque de hecho se llega a confundir con el control veterinario. Señala que para su elaboración han sido consultadas las CCAA, lo que seguramente ayuda a entender su falta de impugnación. El RD 1323/2002 aprueba normas básicas de ordenación de explotaciones porcinas (acudiendo a la competencia del art. 149.1.13 CE y otras conectadas).

El RD 1247/2002 regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria, para asegurar la asistencia sanitaria a las personas que se desplazan fuera de su CA o fuera del territorio español. La norma legal de habilitación se encuentra en la ley de acompañamiento del año pasado (Ley 21/2001, de medidas...) junto a otras reformas legales derivadas del pacto de financiación autonómica. El reglamento crea una serie de procedimientos y mecanismos de colaboración para compensar a las CCAA que presenten un saldo positivo de asistencia sanitaria prestada a personas desplazadas y asigna la cobertura de los gastos a cuenta del Fondo de Cohesión Sanitaria, y prevé una Comisión de seguimiento del Fondo en el Consejo Interterritorial.

El RD 329/2002 aprueba el Plan Nacional de Regadíos «Horizontes 2008», orientado especialmente a la modernización de las explotaciones, que contiene las inversiones en los Anejos. (149.1.13). El RD 1435/2002 fija las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes de baja tensión, que incluye las demás condiciones típicas de estos contratos; tiene carácter básico en virtud de los arts. 149.1.13 y 25, con remisión explícita al art. 3.1 de Ley 54/1997, del Sector Eléctrico. El RD 1201/2002 regula los sistemas de certificación para la producción integrada de productos agrícolas. Los organismos de certificación de las CCAA deben acreditarse ante el ENAC, de acuerdo con la presente norma. Se crea la Comisión Nacional de Producción Integrada, donde están representadas las CCAA. (149.1.13).

El RD 1441/2001, publicado BOE 14 de enero de 2002, aprueba el Estatuto del Fondo Español de Garantía Agraria, que reforma sus funciones y estructura: participa en la ordenación e intervención de los productos y mercados agrarios,

informa a la Comisión de la UE sobre la aplicación de los reglamentos agrícolas comunitarios, realiza el seguimiento y control de actuación de las CCAA en aplicación de normativa comunitaria y estatal y también el seguimiento de las sanciones que las CCAA deben imponer por incumplimiento de la reglamentación comunitaria. En el fondo crea un órgano que realiza una función parecida a la alta inspección en materia de agricultura, tanto a efectos de norma básica del Estado como de derecho comunitario.

El RD 967/2002 regula la composición y régimen de la Comisión Nacional de Protección Civil, que había sido definida por la Ley 2/1985 como parte de la organización básica en materia de dirección y coordinación. El RD 888/1986, varias veces reformado solo para adaptarse a los cambios producidos en la estructura gubernamental, lo define en su art. 1 como órgano interministerial que depende del Ministerio de Interior, para coordinar la administración del Estado con las CCAA, lo que dice poco a favor del respeto a las competencias autonómicas.

En varios reglamentos más destaca igualmente la creación de un órgano o un registro del Estado con funciones de información-coordinación como objetivo principal. El RD 1204/2002 regula el Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa; el pleno tendrá 19 vocales designados por los Consejeros autonómicos correspondientes. El RD 1282/2002 organiza el Registro Nacional de Universidades, regulando la relación con los Registros de CCAA.

Otros reglamentos tienen características particulares. El RD 1203/2002 establece el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones. El RD 1382/2002, que modifica el RD 605/ 1999, consiste en una regulación complementaria de los procesos electorales, estableciendo cuestiones administrativas y gratificaciones de los miembros de las mesas electorales. El RD 54/2002 modifica el RD 769/1987, sobre regulación de la Policía Judicial, para integrar a representantes de las policías autonómicas en la Comisión Nacional y las Comisiones provinciales de Coordinación de la Policía Judicial.

El RD 287/2002 desarrolla la ley 50/1999 sobre régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, estableciendo condiciones de las licencias y medidas de seguridad. En varias CCAA existen normas semejantes (Comunidad Valenciana, Galicia) y no se acaba de entender su régimen competencial. Un par de artículos se consideran básicos, por el 149.1.13 y 16 CE, pero la mayoría se justifica en la competencia de seguridad pública y policía del 149.1.29 CE, que si fuera una competencia sólida debería excluir la regulación autonómica. En la práctica, parece que estamos asistiendo a la aparición de competencias concurrentes perfectas (que no existen en el bloque de constitucionalidad), en que tanto intervienen el Estado como las CCAA.

Los Reales Decretos que realizan traspasos

Son pocos, comparados con años anteriores. No es el lugar de abordar la polémica existente entre el gobierno y varias CCAA sobre los traspasos pendientes, pero puede resultar útil reproducir el cuadro de los traspasos contemplados por

MATERIAS PENDIENTES DE TRASPASO

	CC.AA. artículo 143										CC.AA. artículo 151						
MATERIAS	ARG	AST	BAL	CAB	C-L	C-M	EXT	MAD	MUR	RIO	AND	CAN	CAÑ	GAC	NAV	VAL	P-V
Formación Profesional Ocupacional																	
Políticas activas del INEM																	
Medios Administración de Justicia																	
ISM - Asistencia sanitaria	●				●	●	●			●					●		
ISM - Servicios sociales	●				●	●	●			●					●		
ISM - Empleo y Formación	●				●	●	●			●					●		
Profesores de Religión																	
Maestros Instituciones Penitenciarias													●				
Encomienda FEGA																	
Buceo profesional																	●
Enseñanzas náutico-pesqueras	●				●	●	●	●		●					●		
Titulaciones mayores de pesca	●				●	●	●	●		●					●		●
Instal. Radiactivas 2ª y 3ª categorías																	
Ejecución Productos Farmacéuticos																	
Transporte marítimo	●				●	●	●	●		●	●				●		
Mediadores de Seguros				●					●								
Instituciones Penitenciarias	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●		●		●	

Traspasado No se efectuó traspaso ● No procede traspaso

Fuente: Comunicación del MAP de finales 2002

el MAP. Al margen estarían obviamente aquellos en los que no existe acuerdo sobre la titularidad de la competencia y los que son solicitados por algunas CCAA mediante Ley Orgánica del 150.2 CE, lo que ya indica que no es traspaso pendiente sino reivindicación de transferencia competencial, basada en el concepto de administración única o en otro semejante.

En todo caso este año se han aprobado algunos decretos que contienen traspasos en materia de Justicia como el RD 1429/2002 de traspaso de funciones y servicios a Madrid de medios personales y materiales al servicio de la administración de Justicia. Inicia el paquete de traspasos de Justicia a las CCAA del 143, y es sin duda el más importante, tanto en medios personales como financieros. El RD 289/2002 supone para Cataluña una ampliación de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia.

Los RRDD 528/2002 (Cataluña) y 1327/2002 (Asturias) contienen una determinación del coste de traspaso realizado anteriormente del profesorado de religión. El RD 288/2002 traspasa servicios a la CA de Madrid en ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual. El RD 1385/2002 contiene el traspaso a Castilla-La Mancha de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Los reglamentos que transponen normas comunitarias

El RD 1481/2001, que ha sido publicado el 29 de enero del 2002 regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos (Desarrollo Directiva 1999/31). Constituye legislación básica respecto a la regulación de residuos a través de su depósito en vertederos, con la necesidad de establecer los diferentes tipos de vertederos en función de las materias a recibir. También fija los procedimientos para su creación, ampliación, etc., así como la obligación de las entidades titulares de suscribir un seguro de responsabilidad civil por los daños que pueda causar el desarrollo de la actividad.

El RD 1381/2002, establece las instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por los buques y residuos de carga. (Directiva 2000/59/CE). También obliga a los puertos gestionados por CCAA, fijando el régimen jurídico aplicable a las instalaciones portuarias así como el régimen sancionador. El RD 956/2002, que reforma el RD 2685/1976, aprueba las substancias que pueden añadirse para fines de nutrición específicos en los preparados alimenticios destinados a una alimentación especial (dietéticos). (Directiva 2001/15/CE). El RD 1219/2002 que modifica el RD 1521/1984, contiene reglamentación técnico-sanitaria de los establecimientos y productos de la pesca y la acuicultura con destino al consumo humano. Se trata de normas de comercialización para conservas de atún y bonito, que autoriza la denominación de «atún claro» solo para determinadas especies y en ciertas condiciones. El RD 1322/2002, sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la política agraria común. (Reglamento 1259/1999 del Consejo). Se establecen las disposiciones aplicables a los regímenes de ayuda, en virtud del 149.1.13 CE. El RD 1324/2002 modifica el RD 1334/1999 sobre la norma general de etiquetado, presentación y

publicidad de los productos alimenticios. (Directiva 2000/13/CE sobre aproximación de legislaciones en la materia.

El nuevo plan de vivienda 2002-2005

El Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, llega en un momento particularmente necesario porque el enorme incremento del precio de las viviendas de compra, la escasez increíble de las viviendas de alquiler y en general la falta de vivienda a precisos moderados es tal que los medios de comunicación se vienen haciendo eco durante los últimos tiempos de las dificultades de las clases populares para tener un techo digno y particularmente de los jóvenes para poder independizarse de las familias y crear nuevos núcleos familiares. Aunque según el dicho popular convertido ahora en principio, la situación siempre puede empeorar, parece que la política de vivienda esta atravesando los peores momentos desde hace varias décadas. Naturalmente un análisis de la situación tan negativa y de sus causas requeriría un tiempo y un espacio superior al que tenemos (un estudio breve e interesante se contiene en J. Subirats y R. Gallego, *Veinte años de autonomías en España*, Madrid, CIDS, 2002, pp. 228-235 y 272-277), que sigue las políticas realizadas desde la crisis de la política franquista, las reformas que dieron el protagonismo al mercado, a mediados de los ochenta, y la posterior recuperación de la importancia de los plantes de vivienda, durante los años noventa. De hecho el plan actual viene a sustituir al aplicado entre 1998 y 2001 (RD 1186/1998), y a otros anteriores desde hace bastantes años.

El RD comienza, en su Preámbulo, por hacerse eco de la mala situación existente, lo que demuestra realmente su realidad (parque muy reducida de alquiler, incremento de precios de vivienda libre), y acepta expresamente el retroceso de la construcción de viviendas protegidas. Además, recuerda la distribución de competencias en la materia (aludiendo a la STC 152/1988 para legitimar la actuación estatal), para llamar a las CCAA a la participación en el plan y apunta los diferentes elementos que intervienen en esta compleja política social: «dada la asignación de competencias entre los diferentes niveles de administraciones públicas, el Estado carece de la posibilidad de llevar a cabo el cumplimiento de sus plantes de vivienda de forma autónoma. En efecto, son las Comunidades Autónomas las que ostentan en principio las competencias en materia de vivienda y disponen de los instrumentos para...llevar a efecto las políticas de vivienda. Otro tanto cabe decir por lo que se refiere a uno de los elementos esenciales para el desarrollo de cualquier política de vivienda, es decir, la política del suelo.»

La intervención del Estado se produce a través del impulso de la financiación sobre las actuaciones siguientes, que directa o indirectamente repercutirán en la disponibilidad de vivienda: la promoción de viviendas de nueva construcción sujetas a regímenes de protección pública (tanto para venta como alquiler); la promoción en cualquier modalidad de vivienda calificadas como de promoción pública, para cesión en arrendamiento; la adquisición de viviendas existentes (segunda mano, nueva construcción y rehabilitadas) por entidades sin ánimo de lucro para su cesión en régimen de arrendamiento; la rehabilitación de áreas urba-

nas en proceso de degradación, de edificios y de viviendas; y la urbanización del suelo para su inmediata edificación con destino a viviendas sujetas a regímenes de protección pública. También se incluye la disposición de aquellos alojamientos declarados protegidos y destinados a arrendamientos que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva, dirigida a sectores específicos como jóvenes, tercera edad, inmigrantes y otros, siempre que respondan al criterio de la integración social de los colectivos. Igualmente pueden acogerse a la financiación cualificada las viviendas que constituyan experiencias piloto en orden al fomento de la vivienda sostenible, es decir construida con técnicas que signifiquen menor contaminación, ahorro energético y de agua y más adaptadas a las condiciones bioclimáticas de la zona en que se ubiquen. También se incluye la autoconstrucción y la rehabilitación de áreas rurales, de acuerdo con la normativa de las CCAA, si media convenio entre éstas y el Estado.

La financiación cualificada que se regula puede tener la forma de préstamo concedido por entidades de crédito públicas y privadas, en el ámbito de convenios que se prevén, y también de ayudas económicas directas (subsidiación de los préstamos, subvenciones, ayuda para el pago de entrada).

Las condiciones generales para acceder a la financiación cualificada incluyen que la vivienda se destine a residencia habitual y permanente; no ser propietario de otra vivienda de protección, ni libre en la misma localidad; tener ingresos familiares inferiores a 5.5 veces el salario mínimo, o de menores proporciones en otros supuestos; no haber sido beneficiario de otro plan similar en los 10 años anteriores, salvo cambio de residencia; que la vivienda no supere el precio máximo de venta o renta que se fija y que tampoco exceda de la superficie que se determina.

Se regulan también las características de los préstamos (concedidos por entidades que hayan firmado el convenio, sin comisión, tipo de interés, etc.), la subsidiación de los préstamos, precios básicos y máximos de venta y renta, declaración de municipio singular, financiación para primer acceso a vivienda en propiedad; límites a la libre disposición de la vivienda; condiciones de los promotores; ingresos familiares de los adjudicatarios; También se prevé y regula la reserva de recursos no territorializados inicialmente entre las CCAA.

La intervención importante de las CCAA se produce especialmente en la firma del convenio con el Ministerio, en la declaración de interés de todas las actuaciones que se benefician del plan y en la tramitación y gestión del mismo. Además, sus normas sobre viviendas protegidas son el parámetro para la aplicación de los beneficios en algunas categorías, como las intermedias entre vivienda individual y residencia colectiva, las consideradas experiencia piloto de vivienda sostenible y las de áreas rurales. Les corresponde el reconocimiento del cumplimiento de las condiciones para que el Ministerio satisfaga las subvenciones y ayudas con cargo a los Presupuestos del Estado. En todo caso, corresponde a las CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla tramitar y resolver los expedientes de solicitud de ayudas económicas directas, así como gestionar el abono de las subvenciones.

Ya se ha indicado que una de las funciones importantes de las CCAA consiste en calificar como protegidas a las actuaciones para las que se reclama la financiación. Además, tienen otras funciones más fragmentarias: en el establecimiento

de las condiciones generales, las CCAA pueden establecer límites mínimos de ingresos familiares u otras condiciones (art. 3; los máximos fijados por el RD). El RD fija el precio básico de la vivienda y a partir de él, las CCAA fijan los precios máximos de venta y renta según las localidades comprendidas en su territorio, dentro de un cierto margen (art. 7); las CCAA realizan la propuesta de declaración de municipio singular; también certifican la existencia de una excepción a la libre disposición de viviendas.

El RD apenas menciona las funciones de gestión de las CCAA (de pasada se refiere a la aplicación de correcciones a los indicadores de ingresos familiares o la autorización de anticipos a los promotores), pero es evidente que ésta es la parte importante de la actuación autonómica. La otra, lógicamente, es la cofinanciación, en los términos que se acuerden en el convenio, del coste de promoción de viviendas en sus diversas modalidades, y en concreto de viviendas de promoción pública para arrendamiento (22.1) para familias con ingresos que no excedan 2,5 s.m. u otro límite inferior que establezca la CA, supuesto que introduce un límite adicional a la disponibilidad de las CCAA.

Todo el sistema del plan de viviendas descansa en un doble tipo de convenios; por una parte con las entidades de crédito, y por otra –única que contemplamos aquí– de convenios bilaterales entre el gobierno central y CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla, con validez para la duración del plan 2002-2005. El RD fija su contenido general: objetivos totales programados por las CCAA, es decir, actuación protegidas a financiar, en las diversas modalidades previstas; compromisos presupuestarios que asume cada administración; compromisos respectivos en la gestión del plan; mecanismos de seguimiento y control, como la previsión de formar Comisiones bilaterales y condiciones para el acceso a las reservas no territorializadas. Además, el Director General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo podrá convocar comisiones multilaterales de Directores generales autonómicos para el seguimiento del plan, en una especie de Conferencia Sectorial. Obviamente, el plan ha sido consultado con las CCAA y con los principales actores del sector, públicos y privados.

Algunas cuestiones para la reflexión

En un comentario anual no tienen demasiado cabida las reflexiones sobre constantes de la distribución competencias que se puede observar cada año, pero tampoco deben dejar de señalarse algunos puntos presentes en las normas del año. El término medio será limitar las observaciones a un breve apunte.

El plazo para la reforma de leyes del Estado exigidas por una Sentencia constitucional y de leyes autonómicas por modificación de la ley básica estatal. Ambas plazos, que se encuentran insertos en problemas muy distintos, resultan interrogantes que carecen de solución en nuestro ordenamiento y en cambio han recibido una cierta respuesta en las normas de este año, aunque esta circunstancia es el único ligamen entre los dos problemas.

El primero, como es sabido, constituye una queja frecuente de la doctrina al comprobar cómo algunas Sentencias constitucionales que llaman a la intervención del legislador para remediar la vulneración de la Constitución por una ley –en lo

que parece una solución correcta para evitar la conversión del Tribunal en legislador positivo– no reciben respuesta del Parlamento en un plazo prudente. Frente a la Constitución austriaca que otorga al Parlamento un plazo determinado para la modificación de la ley inconstitucional (sin ignorar las diferencias de la institución en ambos ordenamientos), la nuestra carece de respuesta expresa y tampoco se han formulado hasta el momento muchas alternativas concretas, más allá de las típicas llamadas a la prudencia. La *Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y de las CCAA en materia de defensa de la competencia,* tras aludir a la Sentencia constitucional que había aplazado la nulidad hasta que se aprobara la nueva ley, reclama el mérito de haber cumplido con el principio de lealtad constitucional al ser elaborada con prontitud. En realidad, la Sentencia lleva fecha de 11 de noviembre de 1999 y la aprobación de la ley se realizó el 21 de febrero de 2002, es decir unos 2 años y 2 meses. En Austria el plazo es de 18 meses y a menudo se incumple ¿Pueden ser los dos años un plazo que satisface el principio de lealtad constitucional? La apelación misma a este principio, realizada por la ley llama la atención y merece ser destacada.

El segundo problema sin respuesta es frecuente en nuestro ordenamiento –dada la importancia de las competencias que se distribuyen en leyes básicas del Estado y leyes de desarrollo (y ejecución) de las CCAA– cuando se modifica la ley básica del Estado y lógicamente deben adaptarse también las leyes autonómicas que son su desarrollo. De nuevo carecemos de un criterio claro sobre los límites y efectos del incumplimiento. Por eso llama la atención que la *Ley 44/2002, de medidas de reforma del sistema financiero,* en los preceptos dedicados a los Cajas de Ahorro (que tampoco son precisamente un modelo de técnica legislativa), da un plazo de 6 meses a las CCAA para cambiar sus leyes. Carente de una respuesta constitucional, como la existente en Austria, ¿puede considerarse una alternativa correcta que cada ley básica –para tomar en cuenta la dificultad y urgencia de sus reformas– incorpore un plazo concreto considerándolo una de las bases? ¿Puede utilizarse como analogía el plazo que incorporan las directivas comunitarias, caso por caso, para su transposición?

El recurso al 149.1.1 CE como si se tratara de un título competencial ordinario y la abundancia de reglamentos básicos. Aun sin haber realizado un recuento exacto, a medida que se leen las leyes de este año llama la atención la frecuencia del recurso al art. 149.1.1° CE como título competencial del Estado, entre otras, en la Ley Orgánica de Asociaciones, de Cualificacion y Formación profesional, de Calidad de la Enseñanza, de sanciones para casos de encefalopatías, de la autonomía del paciente, de Fundaciones...Parece que el legislador, o mejor, el gobierno como autor de los correspondientes proyectos de ley, ha pensado sacar fruto del voto particular suscrito por varios magistrados en la STC 188/2001, que convertía esta competencia tan particular en un título horizontal y general, y utilizarlo realmente como una competencia más, solo que capaz de incidir potencialmente en casi todos los sectores. Sobre el significado general del voto particular ha puesto el dedo en la llaga un comentario del experto en el tema, José Tudela, «A vueltas con el artículo 149.1.1ª de la Constitución: un precepto para dos visiones del Estado», en *Estudios de Derecho Público Económico, Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo,* (Madrid, 2003, pp. 250 y ss.), pero la solución se antoja mucho más difícil.

Por otra parte, y siendo también frecuente, vuelve a llamar la atención el alto número de reglamentos que se autoproclaman básicos, en ocasiones con una habilitación legal previa, formalmente muy correcta, en otras estirando de su propia condición, pero en cualquier caso poniendo de relieve que la exigencia del elemento formal de las bases no es siquiera un freno a su abuso. Parece que todas las precauciones jurídicas posibles, adoptadas hasta el presente por el Tribunal Constitucional, son incapaces de limitar los excesos de la legislación básicas estatal, especialmente grave en los reglamentos, y que debemos abrir una reflexión sobre otras vías más eficaces, como sería la reforma del Senado.

Breves apuntes sobre técnica legislativa. En la *Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y de las CCAA en materia de defensa de la competencia*, el art. 4 remite a futuros convenios del Tribunal y del Servicio de Defensa de la Competencia con órganos de las CCAA para regular los procedimientos que sean competencia tanto del Estado como de las CCAA. ¿No sería mejor que lo hubiera hecho la propia ley? ¿Puede el convenio cumplir una especie de reserva de ley de manera que consideremos la existencia de una reserva de convenio para esos procedimientos? Exactamente la misma cuestión se plantea también en la *Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación,* tras fijar un procedimiento participado y formas de colaboración, remite al futuro acuerdo Estado-CCAA la fijación de formas de colaboración respecto a mecanismos para control del impacto ambiental (DA 1ª).

Ley 3/2002 que modifica la Ley 3/2000 de régimen jurídico de protección de obtenciones vegetales, se puso en marcha por iniciativa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Canarias que, en sus funciones de evitar conflictos competenciales de acuerdo con la reforma de la LOTC (art. 33.2), recordó que el régimen de las obtenciones vegetales es igual al de la propiedad industrial y en él corresponde ciertas facultades ejecutivas a las CCAA en virtud de la STC sobre marcas de 1999. En virtud de tal doctrina, se procede a modificar más de 30 preceptos legales. Tal como lo explica la exposición de motivos, debería añadir –y añadimos– una felicitación a la Comisión bilateral, y especialmente a su parte canaria, que lógicamente planteó la cuestión.

La *LO 9/2002 que modifica Código Penal y Civil sobre sustracción de menores*, como ejemplo de pésima técnica legislativa, contiene varias adicionales absolutamente ajenas a la materia, en un ejemplo más de confusión entre el título y el contenido de las leyes. Una de ellas, que interesa para ejecución autonómica de legislación estatal, es Disposición Transitoria Unica, que suspende la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000 sobre Responsabilidad Penal de los Menores, en lo referente a infractores de edades comprendidas entre los 18 y 21 años, hasta el 1 de enero de 2007.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

La continuidad es la palabra que mejor define las relaciones de colaboración en el Estado autonómico durante el 2002. En efecto, en este año aparecen las mismas notas que están caracterizando la colaboración en nuestro sistema desde hace tiempo.

Convenios entre el Estado y las CCAA

Datos generales

De nuevo, la colaboración se articula casi exclusivamente entre el Estado y las CCAA a través de convenios. Esta técnica ha sido otra vez el instrumento cooperativo más importante. Más allá de ello, en el 2002 la actividad convencional entre el Estado y las CCAA se ha caracterizado por la consolidación de los rasgos que año tras año vienen marcando dicha actividad.

En primer lugar, se confirma la importancia cuantitativa que reviste el recurso a esta técnica. En este año han aparecido publicados en el BOE 713 convenios entre el Estado y las CCAA. Estos datos representan un ligero incremento respecto al número registrado en el 2001 (675), pero constituyen todo un hito en las relaciones de colaboración convencional en el Estado autonómico, ya que hasta el momento nunca se había alcanzado esa cifra. Si se enmarcan esas cifras en los últimos diez años, el crecimiento de esta técnica cooperativa sólo puede calificarse como espectacular: el volumen de convenios registrado en el 2002 dobla casi los datos que figuran en este mismo *Informe* hace cinco años (en 1997 constaban 366) y casi quatriplican los registrados hace una década (en 1992 se computaron 190). Cabe señalar que todas esas cifras se obtienen, como viene haciéndose en estos *Informes*, utilizando el criterio de la publicación en el BOE durante el año en curso. Por ello, tal y como se advierte cada año, un buen número de convenios que aparecen dentro del volumen correspondiente al 2002 han sido en realidad suscritos en el ejercicio anterior, pero publicados posteriormente en el año objeto de esta crónica.

En segundo término, se consolida el recurso a los convenios de suscripción múltiple o generalizada. Siguiendo la tónica de años anteriores, la mayoría de los convenios responden a convenios-modelo donde un mismo texto se suscribe por la mayoría de las CCAA, pero no de forma multilateral, sino bilateralmente entre el Estado y una Comunidad. En concreto, en el año 2002, el 85% de los convenios suscritos han respondido a más de 75 convenios-tipo. En realidad, estos con-

venios-modelos obedecen a planes o programas generales sobre un ámbito específico. Por tanto, se trata de convenios que tienen vocación de implicar a varias o a todas las CCAA, pero que se firman de un modo bilateral para pactar las acciones concretas a llevar a cabo en una CA y las correspondientes aportaciones de las partes. Este *modus operandi* marca la actividad convencional en nuestro sistema desde hace tiempo. Por una parte, esta forma de proceder dispara el número de convenios que se suscriben cada año, pues, en lugar de formalizarse un solo convenio entre el Estado y varias CCAA, se firma un mismo texto con cada una de las CCAA que estén interesadas en suscribirlo (con las correspondientes modificaciones de acciones y cuantías). Por otro lado, el recurso a los convenios de suscripción múltiple acentúa el bilateralismo de las relaciones de colaboración convencional en nuestro país, aunque sea de una forma encubierta, pues, como se ha visto, se trata de programas generales donde participan varias CCAA (o incluso todas) pero formalizados de forma bilateral. De hecho la celebración de un convenio multilateral en nuestro sistema es algo anecdótico. Si bien el año pasado se registraron tres convenios de este tipo, durante el 2002 no consta la suscripción de ningún convenio multilateral.

En tercer lugar, se confirma la estabilidad de la colaboración convencional en nuestro sistema. Existen determinados ámbitos donde los convenios se han implantado desde hace años como un instrumento de actuación difícilmente sustituible. Los siguientes datos son bastante significativos de la consolidación de los convenios en determinados sectores. Hay convenios que se suscriben con carácter anual desde hace más de diez años (en particular, en materia de servicios sociales). La gran mayoría de los convenios-tipo que se computan cada año no son novedades, sino convenios que se reproducen año tras año. Un gran número de actuaciones son Addendas, Protocolos Adicionales o Prórrogas que dan continuidad a convenios ya formalizados con anterioridad. Todo ello denota dos cosas: primero, la consolidación de esta técnica como un instrumento para cofinanciar o subvencionar acciones; y, segundo, su implantación como método de actuación en determinados ámbitos, y, por consiguiente, su idoneidad para llevar a cabo tales acciones, ya que no se recurriría sistemáticamente a un instrumento que no ha funcionado.

En cuarto término, se consolida la flexibilidad de esta técnica de colaboración. Son pocos los ámbitos donde no se han suscrito convenios. Y es que este instrumento sirve para abordar los problemas de cariz más diverso. Como se ha visto, los convenios mayoritariamente se utilizan para concretar planes y programas conjuntos que pretenden implicar a la mayoría de las CCAA, tales como programas en materia de servicios sociales, agricultura, o vivienda. Sin embargo, también se pueden utilizar para acometer algún problema específico con alguna Comunidad. En ese sentido, el 2002 ofrece algunos ejemplos de la flexibilidad de esta técnica: por ejemplo, se han firmado convenios sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las lluvias torrenciales acaecidas en Canarias, para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel, en apoyo del sector pesquero afectado por la extinción del Acuerdo de Pesca entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, para la ejecución de un proyecto entre el Estado y Ceuta de ayuda humanitaria, consistente en la construcción de una escuela pública en Kosovo, o sobre medidas reparadoras ante el desastre del buque «Prestige».

En quinto lugar, se confirma el porcentaje de convenios por Comunidad y, por tanto, la predisposición de determinadas CCAA para usar esta técnica de colaboración. El 2002 arroja una media de 37 convenios por Comunidad. Alrededor de esta cifra se sitúan, igual que se detectaba el año pasado, tres grupos de CCAA (Gráficos núms. 1 y 2). Por una parte, hay un grupo de CCAA que han sobrepasado esa media: al frente de ellas aparece Cataluña (72) seguida con cierta distancia por Castilla y León (55), Galicia (55) Madrid (43), Canarias (43), Aragón (42), Asturias (42) y Andalucía (40). Valga destacar que Cataluña casi dobla la media que se registra por Comunidad y que dicha Comunidad, así como Madrid y Galicia suelen figurar casi cada año a la cabeza de las CCAA suscriptoras de convenios. Por otro lado, hay un grupo de CCAA que se sitúa con ligeras oscilaciones sobre la media: Murcia (39), Castilla-La Mancha (38), Comunidad Valenciana (38) y Extremadura (37). Asimismo, un tercer grupo es el formado por aquellas CCAA que están por debajo de la media: La Rioja (34), Cantabria (31), Baleares (28), las Ciudades Autónomas de Ceuta (32) y Melilla (25), y muy por debajo de ellas –como viene siendo tradicional casi desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico– Navarra (15) y el País Vasco (10).

En sexto lugar, en el 2002 se advierten de nuevo notas recurrentes respecto al régimen jurídico de este instrumento. Al igual que ha sucedido en los últimos años, continúa detectándose una notable heterogeneidad a la hora de designar los múltiples pactos que formalizan el poder central y las CCAA: Protocolos Adicionales y Addendas (acuerdos que dan continuidad a un convenio previo) o Convenios de colaboración (compromisos jurídicamente vinculantes para la partes). Más problemas presenta la designación de pautas de orientación política o del marco general de actuación sobre un determinado sector a desarrollar ulteriormente a través de convenios específicos. Esta cuestión no es ni mucho menos un aspecto anecdótico, ya que la Ley 30/1992 dispone que tales pactos deben formalizarse con el nombre de Protocolos Generales (art. 6.4 LRJAPPAC). Sin embargo, la terminología en la práctica registrada en el 2002 no siempre es uniforme (Acuerdo Marco, Protocolo General por el que se establece el Acuerdo marco, Protocolo de intenciones o Convenio de colaboración-Protocolo General). Respecto a las partes, se constata, de nuevo, la presencia de corporaciones locales y del sector privado como partes de un convenio (en particular, los convenios en materia de turismo, deportes o servicios sociales). Además, aparece por primera vez un tipo de convenio suscrito a tres bandas entre el Estado, la correspondiente CA y la Comisión de las Comunidades Europeas, una importante novedad a la que se presta una especial atención más adelante. Nuevamente, en la mayoría de los convenios figuran ya casi como cláusulas de estilo: la previsión de un órgano de composición paritaria para su seguimiento, la previsión de la jurisdicción contencioso-administrativa para 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 todo aquello que no se haya pactado.

Principales actuaciones previstas

Dado que la gran mayoría de los convenios registrados en el 2002 representan una continuidad de planes y programas anteriores, las actuaciones pactadas son en muchos casos idénticas a las de otros años, salvo algunas novedades extremadamente puntuales.

A) Durante este año se han suscrito diversos convenios para la *ejecución de programas y normas europeos*. Ese tipo de convenios ya había aparecido algún año anteriormente, pero no con la relevancia que presentan en éste. Por ello, constituyen la novedad más destacada de la actividad convencional en este año. Tales convenios muestran un nuevo campo donde este instrumento puede desempeñar múltiples funciones, que pueden ir –como ha sucedido en el 2002– desde coordinar la aplicación de las normas comunitarias, hasta la ejecución de programas y subvenciones europeas en las distintas CCAA.

Por una parte, los convenios se han revelado como un instrumento al que se ha acudido para lograr una aplicación coordinada de las normas europeas en las CCAA. Este es el caso de los suscritos entre el Estado y algunas CCAA sobre la aplicación del control de frutas y hortalizas frescas según el Reglamento (CE) 1148/2001. Dicha norma comunitaria establece procedimientos de control para la comercialización de determinados productos hortofrutícolas. Para lograr una aplicación uniforme de los controles de calidad previstos en el Reglamento es preciso coordinar la acción del Estado y de las CCAA, dadas las diversas competencias que se ven implicadas (comercio exterior, agricultura), así como la dimensión supraterritorial del problema (los sectores hortofrutícolas se encuentran ubicados en más de una CA). Para ello se han suscrito varios convenios donde las partes delimitan sus cometidos con relación a distintos aspectos técnicos como procedimientos de control, admisión de solicitudes o adjudicación de códigos. Asimismo, las partes se comprometen a contribuir a la creación de un Grupo de Coordinación de ámbito estatal en el que participen todas las CCAA que suscriban este tipo de convenios, con el objetivo de armonizar el control de calidad en cada campaña. De este modo, esos convenios bilaterales pueden ser el embrión de una colaboración que podría formalizarse de un modo multilateral a través de la creación de un órgano de coordinación como el previsto. Este tipo de órganos para el control de calidad de determinados productos se ha constituido con buenos resultados en algunos países de nuestro entorno precisamente en virtud de convenios y también para lograr una aplicación uniforme de normas comunitarias. Esta forma de colaboración vertical puede ofrecer, pues, una vía sumamente útil también en nuestro sistema para coordinar la actuación del Estado y de las CCAA a la hora establecer unos mismos criterios de aplicación, evitando que un producto tenga que someterse a procedimientos y requisitos de validación diferentes en las diversas Comunidades.

Mayor relevancia han revestido los convenios entre el Estado y las CCAA para ejecutar programas y subvenciones europeos. En particular, se trata de los convenios para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo «Corine Land Cover» y los convenios relativos a la iniciativa comunitaria «Leader Plus».

A través de los convenios para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo «Corine Land Cover», el Estado y las CCAA suscriptoras han pactado la metodología para ejecutar conjuntamente un proyecto experimental de la Unión Europea para recoger y coordinar información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales en los países de la Unión (el llamado programa CORINE-*Coordination of Information of the Environment*). Se trata de aspectos sumamente técnicos para llevar a cabo ese proyecto (por ejemplo, versiones de bases cartográficas, criterios para la interpretación de cambios en el suelo).

Una atención especial merecen los convenios relativos a la iniciativa comunitaria «Leader Plus». Este tipo de convenios –suscritos por la gran mayoría de las CCAA– representan una importante novedad en la actividad convencional dentro del Estado autonómico por dos razones: el tipo de acciones pactadas y las partes suscriptoras. La iniciativa «Leader Plus» es un proyecto comunitario para el desarrollo de zonas rurales dotado con fondos comunitarios (FEOGA y FEDER) que se formaliza como una subvención global de la Comisión de las Comunidades Europeas. Esta subvención ha sido aprobada mediante Decisiones comunitarias relativas a dicha iniciativa y destinadas a un ámbito geográfico determinado (así, en el caso de nuestro país, se han aprobado distintas Decisiones para la ejecución de ese proyecto en la correspondiente CA). En el Derecho comunitario, las normas para utilizar subvenciones globales en estos casos deben acordarse entre la Comisión de las Comunidades y un organismo –el llamado «organismo intermediario»– que debe constituirse en el Estado miembro (art. 27 Reglamento (CE) núm. 1260/1999). A fin de disfrutar de dicha subvención, el Estado y buena parte de las CCAA han suscrito dos convenios: primero, un convenio para crear un «organismo intermediario» a los efectos señalados; y, segundo, un convenio entre el Estado, la CA afectada y también la propia Comisión de las Comunidades Europeas para formalizar la subvención global. No se trata de dos convenios independientes, pues forman parte de un procedimiento complejo para articular las acciones necesarias que permitan conseguir dichas ayudas comunitarias. El primero se trata de un convenio para crear un órgano de colaboración Estado-CA de composición paritaria, el mencionado «organismo intermediario», cuya principal función será fundamentalmente garantizar que dicha subvención se ejecutará conforme a la normativa comunitaria. Este tipo de órganos se crea, además, invocando expresamente la Ley 30/1992 que tras su reforma en 1999 prevé de forma explícita la constitución de órganos de colaboración entre el Estado y las CCAA en ámbitos materiales específicos (art. 5.7 LRJAPyPAC). La creación de este «organismo intermediario» constituía el paso organizativo previo e imprescindible para disfrutar de la mencionada subvención. Por ello, una vez creado dicho organismo, se ha procedido a la suscripción de varios convenios por los que se formaliza dicha subvención en el ámbito territorial de la correspondiente CA. En ellos, se especifican extremos tales como las normas de utilización de la subvención, la cuantía de la misma, los ejes prioritarios (estrategias territoriales, proyectos piloto), la selección de beneficiarios o el control financiero. Más allá de la singularidad que representa utilizar los convenios para este tipo de actuación, hay que destacar dos cosas con relación a las partes suscriptoras. Por un lado, el organismo intermediario no aparece formalmente como parte (lo hacen el Estado y la

respectiva CA), éste figura como beneficiario de la subvención y responsable del desarrollo de la misma. Además, en estos convenios hay que resaltar la novedad que supone la presencia como parte, junto al Estado y la CA en cuestión, de la Comisión de las Comunidades Europeas. Más allá de las dudas sobre la naturaleza de este tipo de convenios, el hecho es que en su propio texto se señala que recibe publicidad a los efectos del art. 8.2 de la Ley 30/1992 relativo a los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA.

B) En la línea de otros años, múltiples convenios sirven para el *desarrollo de acciones aprobadas expresamente como planes generales* y, por tanto, acciones potencialmente destinadas a ser desarrolladas en la mayoría de las CCAA (o, incluso, en todas). Entre ellos destacan dos convenios de colaboración suscritos por buena parte de las CCAA. Por una parte, cabe mencionar el convenio para el desarrollo del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior. Este convenio ya había en aparecido anteriormente y tiene una continuidad anual desde que se aprobara el mencionado Plan en 1995 con la finalidad de mejorar la competitividad del comercio minorista. A través del mismo, el Estado y las CCAA concretizan medidas previstas en aquel Plan (por ejemplo, convocatoria de ayudas para programas de cooperación empresarial, de ordenación territorial del comercio, o de apoyo a comerciantes independientes, así como la cofinanciación de las mismas). Durante el 2002 destaca también el convenio entre el Estado y las CCAA sobre actuaciones de vivienda y suelo correspondientes al Plan de Vivienda 2002-2005, firmado, por el momento, por todas las CCAA, salvo Navarra y el País Vasco. Habitualmente, los planes en materia de vivienda vienen desarrollándose a través de convenios. En este caso, los convenios suscritos ejecutan el nuevo Plan de Vivienda aprobado para el mencionado trienio. La actuación cooperativa en este ámbito reviste suma importancia por el sector de que se trata (el valor de suelo y el acceso a la vivienda se han convertido en un problema social ante una alta demanda de viviendas y elevados precios), por las medidas acordadas y por las ingentes cantidades de dinero que pactan (estos convenios recogen programas anuales de actuación, tales como venta y alquiler de viviendas de nueva construcción, acciones de rehabilitación, o actuaciones de urbanización, así como su cuantificación inicial). Dichos convenios prevén, además, de forma expresa la participación de todas aquellas partes que los vayan a suscribir en una Comisión Multilateral de Seguimiento de la Vivienda. Por ello, son un buen ejemplo de acción cooperativa materialmente multilateral, aunque formalmente tales convenios se firmen de un modo bilateral entre el Estado y cada CA.

Además de estos casos, en el 2002 cabe destacar que también se ha recurrido a pactos de naturaleza política a la hora de fijar objetivos conforme a los cuales se pretende ejecutar un plan de alcance nacional. Este es el caso del Protocolo General de Acuerdo Marco de colaboración suscrito entre el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía y varias CCAA para la promoción y el desarrollo de las energías renovables y la eficiencia energética en el marco del Plan de Fomento de las energías renovables. En dicho protocolo, se pactan una lista de fines para ejecutar el mencionado plan (así, entre las acciones previstas figuran la valoración de la situación actual y la planificación de acciones conjuntas en el sector energético, la identificación de medidas necesarias para impulsar proyectos o la celebración de reuniones). Se trata de un elenco de compromisos futuros que

deben concretarse a través de convenios específicos a suscribir en un momento ulterior. En ese mismo sentido, la mayoría de las CCAA también han firmado un Acuerdo Marco de colaboración con la Administración central para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008. Se trata de un pacto político, que representa un caso curioso, porque se formaliza para hacer operativas las acciones previstas en el texto del futuro Plan Nacional de Regadíos, cuyos trabajos todavía se estaban ultimando en el momento de la firma de dicho acuerdo. Entre las acciones pactadas figuran la fijación de los criterios conforme a los cuales se llevará a cabo la revisión del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008 (por ejemplo, volumen total de actuaciones iniciadas, número de hectáreas en ejecución, necesidades sobrevenidas), así como el compromiso de promover un Consejo Interterritorial para la gestión de dicho Plan.

C) A través de múltiples convenios, como viene siendo habitual, se acuerda la *prestación de auxilio administrativo* en sus dos vertientes de intercambio de información, o bien de asistencia técnica. Prácticamente, casi todos los convenios tienen en mayor o menor medida un componente de auxilio, aunque en algunos casos es su único contenido. Así, durante el 2002, aparecen de nuevo convenios que se vienen celebrando para el suministro de información para finalidades no tributarias, en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria, o de prestación de funciones de asesoramiento e informe por los servicios de MUFACE. Más allá de ello, en este año se registran dos nuevos convenios suscritos por algunas CCAA donde el auxilio es el principal elemento. Por una parte, se trata del convenio entre la Administración central y varias CCAA sobre el sistema de información contable de los centros del Instituto Nacional de Salud Transferidos. En virtud del mismo, el Estado se compromete a prestar recursos humanos y asistencia técnica para desarrollar en las correspondientes Comunidades un sistema de información en soporte informático conjunto para todas las CCAA (el llamado Sistema de Información Contable de la Seguridad Social-SICOSS) que les facilite el seguimiento presupuestario y contable de los centros transferidos a las mismas. Otro de los convenios registrados en el 2002 donde el principal componente es el auxilio es el celebrado entre el Ministerio de Defensa y algunas CCAA para la tramitación de las peticiones llegadas desde la CA suscriptora para la búsqueda de antecedentes en el Archivo General Militar que acrediten privación de libertad. Dichos convenios se enmarcan dentro de las actuaciones emprendidas en varias CCAA para regular indemnizaciones a personas que sufrieron prisión durante la Guerra Civil y durante el régimen franquista. El Ministerio de Defensa custodia en el Archivo General Militar de Guadalajara los fondos documentales correspondientes a los campos de concentración que funcionaron en la zona nacional durante la guerra y la postguerra. Dichos fondos acumulan un número ingente de expedientes que deben buscarse de forma manual. Por ello, a fin de agilizar la tramitación de dichas peticiones, se han suscrito estos convenios donde ambas partes se comprometen a aportar medios personales y técnicos para facilitar la información que permita resolver los expedientes de indemnización.

D) Dentro del volumen de convenios registrados, los convenios para las *encomiendas de gestión* siguen siendo este año bastante excepcionales. Esta figura

expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15.4) sirve para permitir que una Administración realice acciones de carácter material, técnico o servicios, que corresponden en realidad a otra Administración territorial, por razones de eficacia o falta de medios técnicos para poder desempeñarlos. Como ha sucedido en otros años, esta figura también aparece ligada en el 2002 a la gestión de la explotación, mantenimiento y conservación de infraestructuras hidráulicas. Por lo demás, la legislación sectorial –en concreto, la Ley de Aguas– prevé explícitamente la celebración de convenios para tales fines. Para ello se han suscrito este año un convenio entre el Estado y el Principado de Asturias para la encomienda de gestión de la explotación integral, mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras del sistema general de saneamiento de la cuenca del río Nora en virtud del cual la Administración central (la Confederación Hidrográfica del Norte) encomienda a dicha CA las actividades anteriormente referidas. Asimismo, destaca el convenio entre el Estado y Castilla-La Mancha para la ejecución de actuaciones en la expropiación forzosa de bienes y derechos necesarios para la realización de determinadas obras hidráulicas. En este caso es la CA la que encomienda por razones de eficacia a la Administración estatal -en concreto, a la Confederación Hidrográfica del Guadiana– las actuaciones técnicas y administrativas necesarias para tramitar los expedientes expropiatorios de los bienes y derechos afectados por la ejecución de las acciones previstas. Más allá de estas encomiendas en materia de obras hidráulicas, en el 2002 se ha registrado también un convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalidad de Cataluña para la encomienda de gestión a la Junta de Residuos de las actuaciones relacionadas con el traslado de residuos procedentes del Principado de Andorra. La Ley 10/1998, de Residuos, reserva al Estado la competencia para autorizar los traslados de residuos desde o hacia países no comunitarios. Razones de eficacia y de proximidad geográfica motivan la suscripción de este convenio para encomendar a la Junta de Residuos de la Generalidad de Cataluña diversas acciones en esta materia, singularmente la tramitación y la resolución de las autorizaciones de traslado de dichos residuos.

E) Igual que sucedía el año anterior, en el 2002 son muy pocos los convenios que sirven para la *creación de consorcios*. El recurso a la técnica convencional como vía para constituir estas organizaciones comunes dotadas de personalidad jurídica aparece habitualmente ligado en nuestro sistema a acciones de carácter cultural. En esa misma línea, dos de los consorcios más importantes que se han creado con base en un convenio entre el Estado y las CCAA en este año aparecen ligados a actividades relacionadas con el teatro. Por una parte, se ha formalizado un convenio entre la Administración central, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para la creación del «Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamientos de Teatros de Barcelona». Dicho consorcio se constituye para remodelar y adecuar los espacios teatrales de la ciudad de Barcelona. El convenio constituye la base jurídica para la creación de dicho organismo y contiene los Estatutos del mismo. Allí, se especifican cuáles son los fines del consorcio, quiénes son sus miembros (no sólo las partes firmantes, pues se abre la puerta a todas aquellas entidades públicas o privadas cuya incorporación permita un mejor cumplimiento de sus finalidades), así como su régimen orgánico y financiero. Igualmente, en este año se registra el convenio entre el Estado, Extre-

madura, diversos entes locales (Ayuntamiento de Mérida, Diputaciones de Badajoz y Cáceres) y actores privados (Cajas de Ahorro de Badajoz y Extremadura) para la creación del Consorcio denominado «Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida». En este caso, las partes acuerdan la creación de esta organización común para institucionalizar una colaboración que ya venía realizándose en ediciones anteriores. Sin embargo, este convenio no contiene los Estatutos del consorcio. La aprobación de los mismos se ha producido en un momento posterior mediante un Decreto del Gobierno extremeño (Decreto 66/2002, de 28 de mayo). Más allá de estos convenios que crean consorcios relacionados con actividades culturales, en el 2002 cabe destacar singularmente el convenio entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña por el que se constituye el «Consorcio para la Protección Integral del Delta del Ebro». La constitución de dicho organismo trae causa de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional (disposición adicional décima). Dicha norma prevé la elaboración de un Plan Integral en la zona del Delta del río Ebro. Dado que se trata de un proyecto ambicioso (entre otros extremos, este plan debe contener la definición del régimen hídrico para el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del delta y del ecosistema marino), se prevé la creación de una organización para la elaboración y la ejecución del mismo, lo cual se ha concretado en la constitución del mencionado consorcio. El convenio contiene, además, los estatutos de dicha entidad integrada por las partes firmantes (Administración General del Estado y Cataluña), pero se prevé la posibilidad de que puedan formar parte de la misma entes locales, usuarios, instituciones socioeconómicas, así como entidades con competencias o intereses en el ámbito del río Ebro. Igualmente, en los estatutos se detallan las funciones del consorcio, su régimen orgánico y económico.

Sectores de la actividad convencional

Por lo que respecta a los sectores sobre los que se proyecta la actividad convencional, nuevamente, en el 2002, destaca el protagonismo de los convenios para articular proyectos en materia de servicios sociales: sobre el volumen de convenios registrados, 223 versan sobre este sector, unos datos que representan un 31'3% sobre ese número global. Este porcentaje supone un descenso frente a los dos años anteriores (en el 2001, dichos convenios representaban el 38'5%, y en el 2000, el 46%). En todo caso, ese porcentaje significa que casi un tercio de los convenios registrados en el 2002 se proyectan sobre este sector de la acción pública, seguido con una clara distancia por otros ámbitos (y por este orden): sanidad (9'9%), agricultura (9'5%), estadística (8'3%), educación (7'8%), vivienda y urbanismo (5'2%), medio ambiente (5'2%), cultura (4'6%), Administraciones Públicas (3'5%), comercio (3'3%), turismo (3'2%), trabajo (1'1%) (Gráficos núms. 3 y 4).

Más allá de estos datos cuantitativos, cabe reiterar que la actuación convencional no constituye una acción puntual y coyuntural para el año en curso, sino que se trata de actuaciones que responden a convenios-tipo. Como ya se ha visto, muchos de estos convenios vienen suscribiéndose año tras año, de modo que es posible afirmar que en el Estado autonómico los convenios son un instrumento absolutamente implantado para llevar a cabo líneas de acción sobre determinados ámbitos de la actuación pública.

Hechas estas observaciones, el examen de los convenios por sectores en el curso del 2002 muestra los siguientes datos:

En el ámbito de los servicios sociales, los convenios (233, el 31'3%) responden a 16 convenios-tipos suscritos por la gran mayoría de las CCAA. Ni uno solo de los convenios registrados en este sector representa una novedad: se trata de convenios que se vienen repitiendo año tras año, aunque algunos con mayor antigüedad que otros. Esta actividad convencional puede reconducirse a dos grandes grupos: prestaciones de servicios sociales en general y programas dirigidos a colectivos específicos (mujeres, marginación social, jóvenes, infancia, gitanos, discapacitados, tercera edad). Entre los primeros, destaca todo un «clásico», como es el protocolo adicional al convenio sobre prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales. Entre los segundos, cabe mencionar: los convenios sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a mujeres, programas de apoyo a familias en situaciones especiales, así como tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, programas de intervención social para la erradicación de la pobreza, la promoción de los jóvenes, la realización de actividades de intercambio juvenil, servicios de atención a la primera infancia, ayuda al pueblo gitano, proyectos del Plan de acción integral para personas con discapacidad, proyectos del Plan Gerontológico. Algunos de estos convenios se suscriben cada año desde hace una década. Más reciente, ha sido la actividad convencional en materia de inmigración, si ésta se compara con los sectores anteriores. Sin embargo, en los últimos cinco años, el recurso a los convenios se ha consolidado plenamente en dicho ámbito. Así, en el 2002 aparecen de nuevo el convenio sobre actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes, así como un protocolo adicional al convenio para el desarrollo de acciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, ya comentados en la crónica del año anterior.

Tras servicios sociales, durante el 2002, aparece el sector de sanidad (71 convenios, 9'9%). En este ámbito también se registran convenios de contenidos sumamente dispares. En unos casos, se trata de programas de larga trayectoria como el suscrito en materia de farmacovigilancia. En otros, son convenios formalizados por mutualidades estatales de funcionarios (en particular, MUFACE) con las CCAA relativos a la prestación en el territorio de éstas de servicios sanitarios a sus miembros, tales como la evaluación de tratamientos de la hormona de crecimiento. Asimismo, aparecen convenios en materia de prevención de las drogodependencias, o incluso los ya comentados para desarrollar un sistema de información contable en los centros del Instituto Nacional de Salud transferidos a las CCAA.

En el 2002, agricultura continúa siendo uno de los sectores donde más actividad convencional se registra. Durante este año, la casi totalidad de los convenios sobre este ámbito responden de nuevo a convenios-tipo que son suscritos por la gran mayoría de las CCAA. Dichos convenios sirven para canalizar acciones variopintas. Algunos se vienen formalizando desde hace varios años, como es el caso del convenio sobre ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos. Asimismo, durante el 2002 constan diversos convenios para luchar contra la encefalopatía espongiforme, más conocida como epidemia de las «vacas locas», que aparecieron por primera vez en el 2001. Como novedad en este ámbito aparece el ya

comentado Acuerdo Marco entre el Estado y varias CCAA para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008. Pero sin duda, la novedad más destacada en este sector son los convenios que ejecutan normas o iniciativas comunitarias, tales como los relativos al control de frutas y hortalizas frescas según el Reglamento (CE) núm. 1148/2001, y el racimo de convenios formalizados para articular la iniciativa comunitaria para el desarrollo rural «Leader Plus», a los que se ha prestado atención en el epígrafe anterior.

El sector de estadística (59 convenios, 8'3%) aparece como uno de los ámbitos importantes de la actividad convencional (siempre es uno donde más convenios se suscriben) y uno de los más consolidados (el recurso a esta técnica se repite año tras año para articular proyectos similares). En esta materia, los convenios sirven para llevar a cabo dos grandes tipos de acciones: por un lado, el intercambio de información estadística en un determinado sector (por ejemplo, información agraria, pesquera y alimentaria); y, por otro, la realización de encuestas (así, en este año, la encuesta sobre empleo del tiempo en el ámbito geográfico de las CCAA suscriptoras).

En el campo de la educación (56 convenios, 7'8%), destacan varios convenios de suscripción múltiple donde se formalizan compromisos de índole diversa. En unos casos, se trata de convenios para la mejora de la calidad de la enseñanza no universitaria, o bien para la construcción o adecuación de centros en ese nivel educativo. En otros supuestos, en la misma línea de años anteriores, se suscriben convenios donde se pacta la cofinanciación de los gastos de gestión y equipamiento de infraestructuras de diversas instalaciones deportivas (singularmente, los Centros de Alto Rendimiento o los Centros Especializados de Tecnificación Deportiva). Asimismo, en el sector de educación, en concreto en materia de investigación, vuelven a aparecer un Protocolo General formalizado por varias CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, así como varios convenios específicos que concretizan los vagos compromisos acordados en aquel.

En materia de vivienda (37 convenios, 5'2%), se registra un destacado incremento frente al año anterior. Habitualmente, este sector había tenido un gran protagonismo en la actividad convencional en nuestro sistema, pero en el 2001 su presencia fue casi anecdótica (un 1'9%). En el 2002 tres actuaciones han contribuido a que dicho ámbito recobre relevancia cuantitativa y cualitativa en el conjunto de la actividad convencional: primero, una serie de convenios que dan continuidad a convenios anteriores para financiar la rehabilitación de viviendas afectadas por aluminosis y otras patologías estructurales; segundo, los protocolos adicionales para la realización del programa «Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler», una acción también presente otros años; y, tercero, y más importante, los convenios suscritos, como se vio, con todas las CCAA, salvo el País Vasco y Navarra, sobre actuaciones de vivienda y suelo relativas al Plan de Vivienda 2002-2005.

En el sector de medio ambiente (37 convenios, 5'2%), se aprecia también un ligero incremento respecto al 2001. Más allá de actuaciones medioambientales específicas en una CA, buena parte de los convenios suscritos responden a convenios-tipo. Se repiten los convenios sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005. Más allá de ello, apa-

recen convenios relativos a la gestión compartida reservas marinas en islotes de algunas CA, convenios de suscripción múltiple en materia de meteorología y clima, y los ya comentados convenios para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo correspondiente al proyecto de la Unión Europea «Corine Land Cover», o para la constitución del «Consorcio para la Protección Integral del Delta del Ebro».

En el campo de cultura (33 convenios, 4'6%), las acciones que se articulan a través de la técnica convencional responden a dos grandes tipos: por una parte, el desarrollo de proyectos concretos que suelen repetirse cada año (catálogo colectivo bibliográfico, censo del patrimonio documental y del censo-guía de los archivos españoles); y, por otra, la ejecución de acciones concretas que aparecen vinculadas a la construcción de infraestructuras culturales (auditorios-palacios de congresos) y, en especial, destinadas a mejorar la oferta teatral, tales como los convenios que crean dos de los consorcios más importantes registrados este año (los antes comentados «Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamientos de Teatros de Barcelona» y «Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida»). En materia de Administraciones Públicas (25 convenios, 3'5%), los convenios continúan sirviendo para el intercambio de información (por ejemplo, suministro de información para finalidades no tributarias), así como para desarrollar planes de formación continua entre los que destacan los acogidos al III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas. En la línea de años anteriores, también comercio (24 convenios, 3'3%) es un sector donde aparece la actividad convencional de forma recurrente. Sin duda, la actuación más destacada es el convenio para el desarrollo del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior que, como se vio, viene formalizándose con carácter anual. Por lo que respecta a turismo (23 convenios, 3'2%), tanto el volumen de convenios, como las actuaciones pactadas se sitúan en términos similares a los del año pasado. Así, aparecen los clásicos convenios relativos a los Planes de Dinamización Turística, o de Excelencia Turística, a través de los cuales el Estado, las CCAA, entes locales y, en ocasiones, agentes privados, acuerdan acciones para mejorar la calidad de la oferta turística de determinados enclaves, así como la cofinanciación de las mismas. Un sector mucho más residual de la actividad convencional es trabajo (8 convenios, 1'1%). En este campo, el recurso a los convenios ha experimentado un retroceso frente al año anterior (3'2%). Ello se debe a que en el 2002 la mayoría de los convenios en este ámbito –al igual que en el 2001– completan procesos de traspaso, de modo que, a medida que éstos se han ido realizando, ya no ha sido necesario recurrir a dicha técnica de colaboración.

Convenios entre Comunidades Autónomas

En el curso del 2002 la actividad convencional entre CCAA sigue siendo muy escasa, como viene siendo habitual en nuestro sistema. Sólo se han suscrito dos convenios interautonómicos de acuerdo con el art. 145.2 CE. Ambos han sido comunicados a las Cortes Generales a los efectos del mencionado precepto constitucional y tramitados ante los respectivos Parlamentos autonómicos conforme a las previsiones estatutarias que regulan esta figura.

En primer lugar, cabe comentar el convenio entre la Generalidad de Cataluña y las Islas Baleares sobre la constitución del Instituto Ramon Llull. Se trata de un acuerdo del que ya se daba noticia en la crónica del año pasado. Dicho pacto trae causa de un Protocolo de intenciones, firmado en enero de 2001, a través del cual las partes se habían comprometido a elaborar un proyecto de convenio para la creación del Consorcio del *Institut Ramon Llull*. Dicho convenio se ha formalizado en el 2002 y se ha remitido como tal a los respectivos Parlamentos. Dicho Instituto es un organismo estable de cooperación para la proyección exterior de la lengua y de la cultura catalana con sede compartida entre Barcelona y la ciudad de Palma. El recurso a la técnica convencional sirve, pues, en este caso para articular relaciones más estrechas entre CCAA que comparten vínculos culturales y lingüísticos. Aunque, inicialmente, las partes del convenio son Cataluña y las Islas Baleares, queda abierta la participación en este organismo de otras CCAA en las que la lengua catalana sea considerada oficial en todo o parte de un territorio. Dicho convenio contiene, además, los Estatutos del consorcio. En ellos se detallan los objetivos, funciones, régimen orgánico y financiero del mismo. Si bien se trata de un órgano de colaboración horizontal, cabe destacar el apoyo del Estado central a dicha iniciativa, cosa que se traduce en los propios estatutos (por ejemplo, en el Patronato hay seis representantes del Instituto Cervantes, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y entre los recursos económicos del Instituto se cuentan aportaciones también del Instituto Cervantes, así como de la Administración General del Estado).

En segundo término, se ha celebrado un convenio entre Galicia y Castilla y León en materia de incendios forestales. Esta última Comunidad ya había suscritos convenios similares en 1996 (con Castilla-La Mancha y Madrid) y en 1998 (con Extremadura). En virtud del mismo, Castilla y León y Galicia acuerdan un sistema de asistencia mutua en caso de tales catástrofes, reglas de compensación económicas por los gastos derivados, así como proyectos de cooperación técnica, tales como la realización de proyectos concretos, el diseño de maniobras conjuntas, o la celebración de cursos sobre estas materias. Con este convenio, el ámbito de incendios forestales se consolida como uno de los sectores donde más se está formalizando la siempre reducida actividad convencional entre las CCAA. Estos casos son por el momento todavía puntuales, pero muestran las importantes ventajas que puede ofrecer el recurso a la técnica cooperativa entre las propias Comunidades para encarar esos problemas, ya que en tales supuestos los convenios representan un instrumento sumamente útil para optimizar recursos y, sobre todo, actuar de forma más eficaz ante unas situaciones que no conocen de límites territoriales entre CCAA.

Frente a esta reducida actividad convencional (circunscrita a los dos convenios horizontales comentados), es preciso destacar que en el 2002 se han producido algunos casos bastante significativos donde este tipo de cooperación podría haber resultado sumamente útil y, sin embargo, no ha existido o no se ha formalizado como tal. A estas alturas de desarrollo del Estado autonómico, y aunque es un comentario recurrente, en nuestro sistema se están perdiendo muchas de las oportunidades que ofrece este tipo de colaboración. El 2002 ofrece buenos ejemplos donde las relaciones cooperativas entre CCAA podrían haber reportado ventajas, tales como la catástrofe del Prestige, que permite reflexionar sobre la convenien-

cia de una cooperación entre las CCAA que comparten zona costera y que se ven afectadas por este tipo de desastres, o bien la circulación de la tarjeta sanitaria que podría haberse acordado por las propias CCAA, en lugar de adoptarse, como se ha hecho, por el Estado. Por ello, la colaboración horizontal en este año no puede ser sólo una crónica de aquello que se ha formalizado, sino también de aquellas posibilidades que brinda este tipo de colaboración y que, sin embargo, no están siendo aprovechadas en nuestro sistema.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 2002

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	C-Val	Ext	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL
Adm. Púb.*	1	2	2	1	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1		3	1	25
Agricultura**	7	5	2	3	7	3	4	5	5	6	4	3	4	4	4	2				68
Comercio	3	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2			2	2	33
Cultura***	1	1	1	1	1		1	2	7		2	2	2		1	1	1			24
Educación****	1	4	4	3	3	2	1	7	6	2	3	4	2	6	2	1	1	3	1	56
Estadística	4	5	4	2	3	2	3	4	6	3	3	4	3	3	3	5	2			59
Industria									1					1						2
M. Ambiente *****		2	2		2	1	1	3	8	2		5	1	4	2			3	1	37
Sanidad	5	1	5	2	2	4	4	6	7	3	4	10		2	2	1	4	6	3	71
Seg. Púb.******		1		1					1	2				1						6
Serv. Sociales	14	13	12	11	13	12	14	14	12	14	15	10	16	12	16			12	14	223
Trabajo			4					2								2				8
Turismo	1	1	2	1	2	2	1	3	1	2	1	3	1		1			1		23
Vivienda y urb.	2	2	1	1	5	1	2	1	9	1	1	2	1	4	1	1		1	1	37
Otras mat.*******	1	3	1	1	2	1	3	5	4	1	1	3	1	5	3	1	2	1	2	41
TOTAL CCAA	40	42	42	28	43	31	38	55	72	38	37	49	34	43	39	15	10	32	25	713

*Incluye función pública
**Incluye pesca y ganadería
***Incluye patrimonio histórico-artístico
****Incluye deportes e investigación
*****Incluye energías renovables
******Incluye policías y protección civil
*******Incluye obras públicas, hacienda, cartografía, prestación social sustitutoria, transportes, defensa y responsabilidad penal del menor

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2002

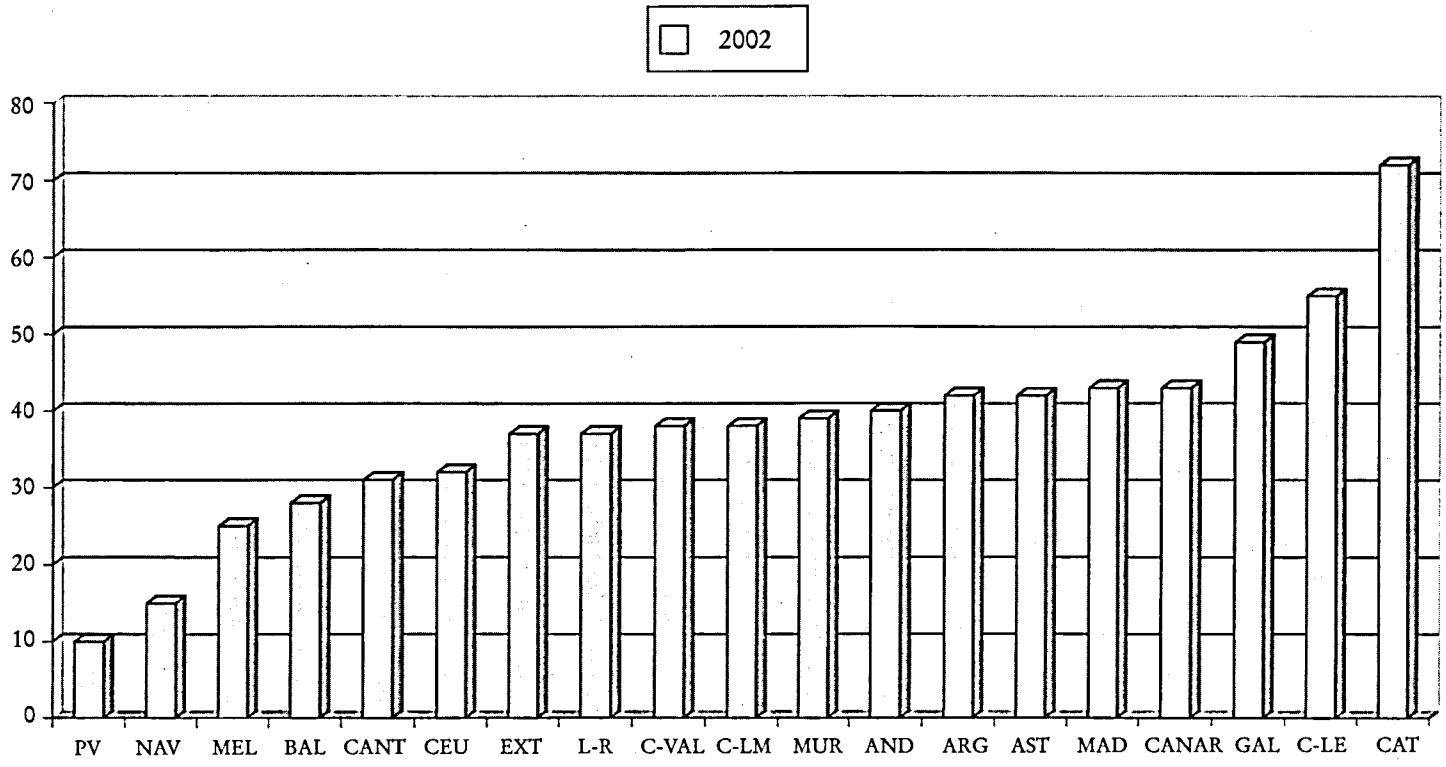


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 2001 Y 2002

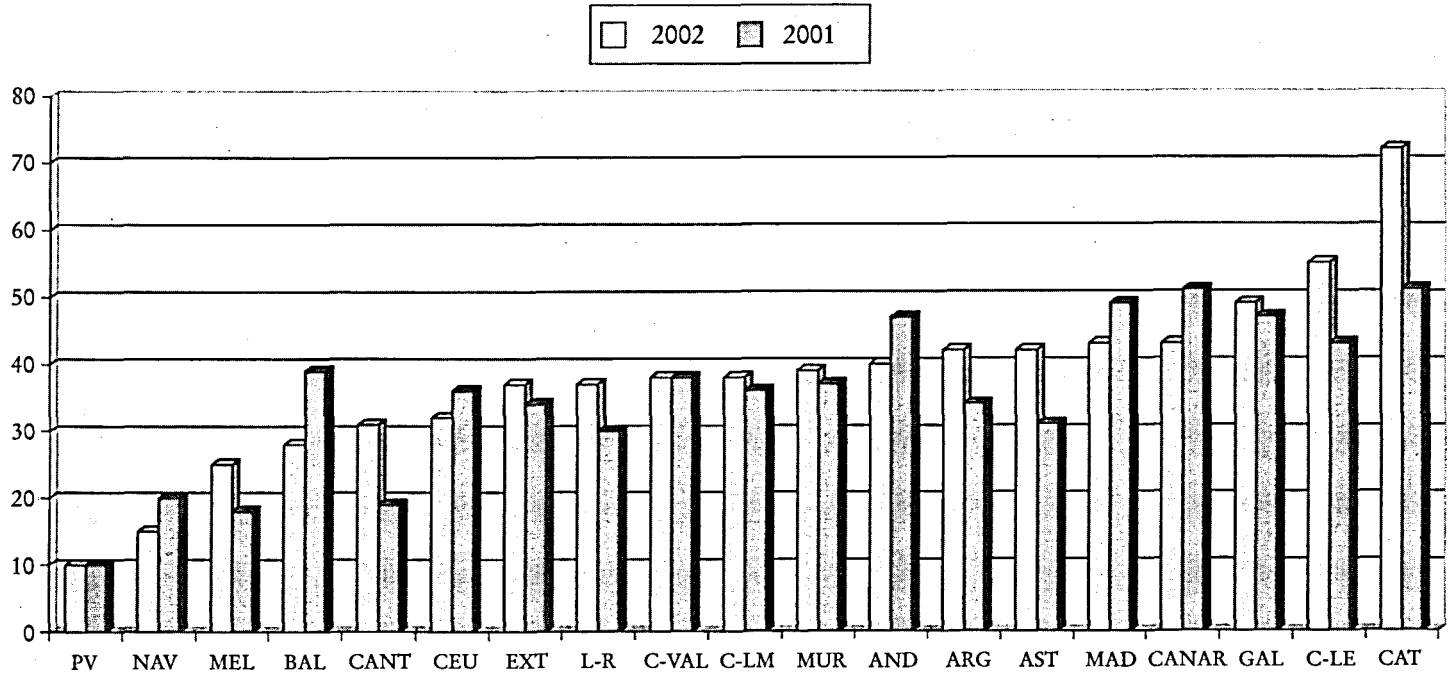


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2002

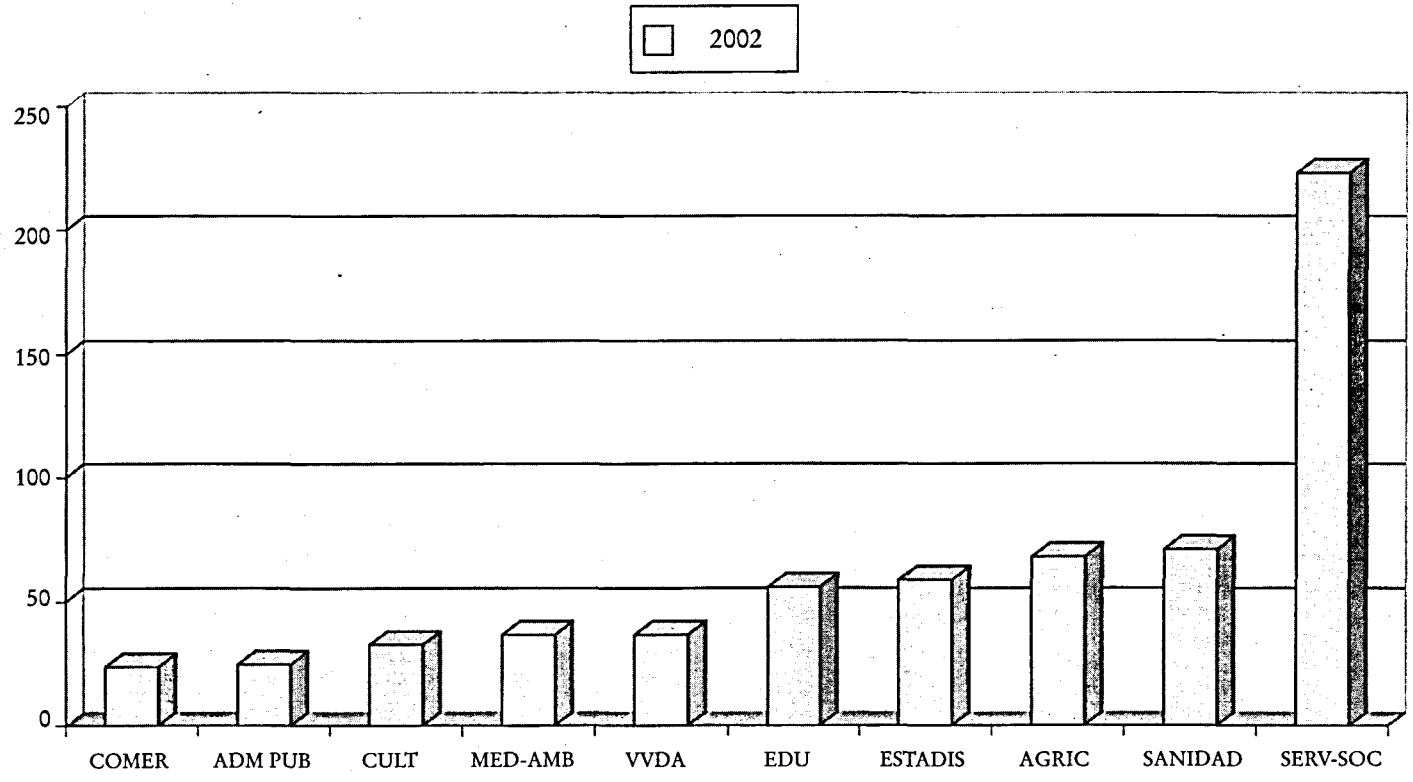
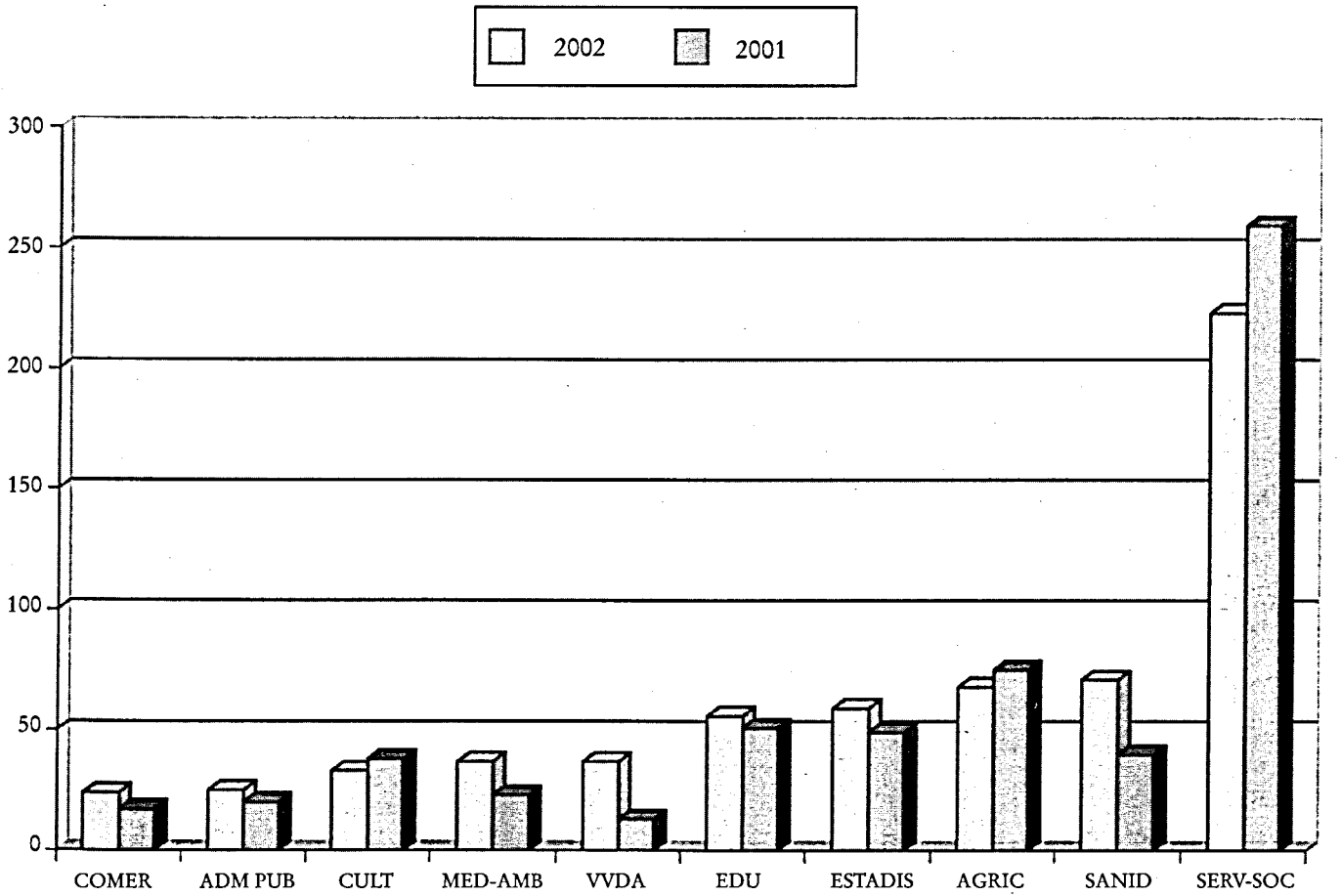


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2001 Y 2002



EL SENADO

María Teresa González Escudero
Pablo García Mexía

Introducción

Nuevamente el año 2002 se caracteriza, desde el punto de vista de la crónica parlamentaria, por la continuidad de las circunstancias políticas básicas iniciadas con la VII Legislatura; el único cambio destacable es el cese de la Presidenta del Senado, Excma. Sra. Dª Esperanza Aguirre, y la elección como nuevo Presidente de la Cámara del Excmo. Sr. D. Juan José Lucas en el mes de octubre de 2002, lo que, sin embargo, no ha supuesto modificación alguna en el equilibrio de fuerzas dentro del Senado.

Tampoco han supuesto cambio significativo las altas y bajas producidas entre los Senadores. Así, han dejado de serlo, causando baja en el Grupo Parlamentario Popular, los Senadores: D. Juan Seva Martínez, por la Comunidad de Valencia; D. Fernando Arvizu y Galarraga, por la Comunidad de Castilla y León; D. Joaquín Bascuña García, por la Comunidad Autónoma de Murcia; y D. Agustín Díaz de Mera y García, por la provincia de Avila; siendo sustituidos respectivamente por: D. Eduardo Zaplana Hénandez– Soro, D. Juan José Lucas Giménez, D. José Ramón Bustillo Navia-Osorio y Dña Mª Jesús Broncano Díaz. Por el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, causó baja D. Jauma Cardona i Vila, siendo sustituido por D. Carles Enric Florensa i Tomás, quien, además, fue elegido Secretario 4º de la Mesa el día 9 de diciembre de 2002. Finalmente, por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progres, causó baja D. Joan Ganyet Solé, siendo sustituido por D. José María Batlle Farrán.

Así mismo es destacable, por un lado, la perdida de un Senador por el Grupo Parlamentario Popular –al pasar al Grupo Mixto D. Enrique Bellido Muñoz – y, por otro, el hecho de que la Comisión General de Comunidades Autónomas, al causar baja el Senador Cardona, ha perdido a un miembro que a su vez era Secretario de la Mesa de la Comisión, a la espera de que el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió nombre un sustituto.

El hecho de que estos cambios no hayan supuesto variaciones significativas en la composición política del Senado y de que nos encontremos en pleno apogeo de la Legislatura ha permitido que las Cámaras desarrollen nuevamente en el año 2002 una actividad legislativa intensa, aprobándose normas de especial trascendencia política, tales como la Ley Orgánica de Partidos Políticos o la Ley Orgánica de Calidad de la Educación y otras, que afectan a la estructura financiera del Estado, como las leyes de Financiación de las Comunidades Autónomas o la modificación de la Ley de Haciendas Locales.

Por lo que respecta a la actividad de control, se observa cierta disminución en las iniciativas relacionadas con ella tal y como se verá en las cifras que se ofrecen más adelante, si bien la Comisión General de las Comunidades Autónomas sigue con la tónica del último periodo de sesiones del año 2001, especialmente durante los meses de febrero a julio. Se ha mantenido así la práctica abierta ese año, por la que distintos Ministros han comparecido para debatir los grandes temas del estado autonómico en campos tan diversos como la educación, el sector eléctrico, el medio ambiente, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y el impulso de la cooperación autonómica. Con ello puede afirmarse que los trabajos de la Comisión han transcurrido en la misma línea iniciada en el año 2001, consolidándose además la práctica de las reuniones conjuntas con otras comisiones. El segundo periodo de sesiones, sin embargo, ha estado presidido por el debate sobre el método que debía adoptarse para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, relativo a la obligación de las Comisiones de emitir informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas presentadas en la Cámara.

Sin duda, el debate abierto en el seno de las reuniones de la Mesa de la Comisión junto con sus Portavoces reflejó nuevamente la cuestión de fondo existente en la Cámara casi desde su constitución, esto es, el tema relativo a la reforma del Senado y la profundización de la ya realizada en 1994; sin embargo, esta cuestión, que debería haber sido abordada en la Ponencia constituida al efecto, sigue estando paralizada sin observarse intención por parte de los distintos Grupos Parlamentarios por retomar sus trabajos, debido fundamentalmente a la falta de consenso sobre todo en lo relativo al alcance de la misma.

Este hecho no obsta para que se siga en la línea de potenciar los instrumentos que recoge el Reglamento y que hacen referencia a lo que podríamos llamar la dimensión territorial del Senado, observándose, en relación con la misma, el aumento de la participación de los grupos territoriales en los debates de mociones ante el Pleno que pudieran tener una especial trascendencia autonómica y así, de las dos intervenciones de estos grupos que se produjeron en el año 2001, se ha pasado a seis en el año 2002. Junto a ello, se ha intentado potenciar el papel del Senado a través de dos iniciativas cuya trascendencia en la sociedad ha sido de alcance diverso: la primera, surgida en los meses de abril y mayo, fue la propuesta de que el Presidente del Gobierno compareciera una vez al mes para contestar preguntas ante el Pleno; la segunda, de menor trascendencia en los medios de comunicación pero de amplias consecuencias jurídicas, es la decisión del Senado de personarse y formular alegaciones ante los recursos de inconstitucionalidad presentados por los Consejos de Gobiernos de las Comunidades Autónomas respecto de Leyes del Estado, haciendo uso de sus facultades recogidas en el artículo 187 del Reglamento.

Por lo que a la Comisión de Entidades Locales se refiere, el año 2002 ha supuesto su consolidación como Comisión permanente no legislativa que procura acercar la Cámara Alta a dichas entidades. Sus trabajos se han desarrollado principalmente durante el segundo periodo de sesiones, centrándose en dos temas básicos: el relativo a su financiación, celebrándose al respecto dos comparecencias del Ministro de Hacienda y debatiéndose una Moción, y el referido al informe de

las Grandes Ciudades, presentado el año anterior por el Ministro de Administraciones Públicas y que ha servido de base para la celebración de diversas comparecencias, tanto de miembros del Gobierno como de representantes de las entidades locales y de expertos en la materia. Por contra, el intento de constituir en su seno una Ponencia de estudio sobre los pactos locales finalmente no prosperó.

Así mismo, siguiendo la tendencia de toda la VII Legislatura, el Senado parece querer profundizar en su faceta de Cámara de estudio de temas de actualidad a través de la creación de Comisiones especiales. En este sentido, si en el año 2001 se crearon las Comisiones especiales de Inmigración y Extranjería y sobre la Situación de las Poblaciones de Montaña, en el 2002 se han creado las Comisiones especiales sobre la Adopción Internacional, sobre la Prostitución y sobre las Artes Escénicas, Musicales y Audiovisuales. Por otra parte, en el mes de diciembre, el Pleno de la Cámara aprobó la propuesta de creación de una Ponencia, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, *para el Estudio sobre la Situación de las Casas y Centros Regionales*, cuya constitución está pendiente.

La actividad de control de la acción política del Gobierno

Parece claro que el año 2002 mantiene los criterios establecidos durante los dos primeros años de la VII legislatura, de forma que está ya consolidada 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 ministros. La única novedad que a este respecto conviene destacar es la propuesta de que el Presidente del Gobierno compareciera en el Senado para contestar preguntas un miércoles al mes. Esta iniciativa que tuvo especial trascendencia en los medios de comunicación no pudo finalmente prosperar ya que, si bien en principio podría haber fortalecido la función de control asignada a la Cámara Alta, planteó cierto conflicto con el Congreso al suponer una comparecencia menos al mes del Presidente ante el Pleno de esta Cámara.

Por lo que se refiere a las iniciativas de control propiamente dichas, tal y como se ha apuntado con anterioridad, se observa cierta disminución si bien poco significativa. En este sentido, frente a las 94 mociones presentadas ante el Pleno en el año 2001, se presentaron 88 en el año 2002, de las cuales fueron aprobadas 46; por lo que respecta a las interpelaciones, frente a las 67 presentadas el año anterior, fueron presentadas 64 y 32 dieron lugar a mociones consecuencia de interpelación, frente a las 42 del año 2001. Por el contrario, las preguntas orales en Pleno experimentaron un ligero aumento: de 372 contestadas a 384, al igual que las preguntas escritas que fueron 7266 frente a las 6475 del año anterior. Más significativa es la disminución de la actividad de control en las Comisiones, ya que se presentaron 198 preguntas frente a las 236 del año 2001 y 86 mociones frente a las 103 del año anterior. Finalmente, por lo que respecta a las Comisiones mixtas, se formularon 64 preguntas por Diputados y se presentaron 48 proposiciones no de Ley.

Ciñéndonos a las iniciativas que podríamos calificar de política autonómica general, debemos destacar la aprobación de diversas mociones tendentes a fomentar la cooperación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas en campos tan diversos como Política Agrícola Común; formación universitaria a través de internet; fomento del número de donaciones de órganos; lucha contra la copia, difusión y venta de discos compactos piratas; o la puesta en práctica de un plan específico tendente a sensibilizar a la población de la necesidad de desarrollar un modelo de educación intercultural en las escuelas.

Por lo que respecta a las mociones en la Comisión General de Comunidades Autónomas, el balance no es especialmente destacable al no haber resultado aprobadas ninguna de las mociones presentadas. Aun así cabe hacer referencia a alguna de estas iniciativas, como la moción presentada por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, *por la que se insta al Gobierno a velar para que los trabajos que se realizan en el seno de la Convención de la Unión Europea reflejen las posiciones de las distintas Comunidades Autónomas, así como el establecimiento de mecanismos de información adecuados y promover la adopción de posiciones consensuadas*, tema este recurrente que incide en un aspecto más del la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea. También se observa entre las mociones presentadas la preocupación que suscita en el Senado la defensa y promoción de las lenguas españolas. Finalmente, debemos señalar aquellas iniciativas que se centran en la necesidad de solucionar problemas concretos, tales como la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, o la relativa a problemas de inmigración y extranjería.

Sin embargo, debemos destacar como una de las cuestiones más polémicas con las que se iniciara el año 2002 la relativa al concierto económico del País Vasco que, en el seno de la Comisión General de las Comunidades, tuvo su reflejo en la celebración de una sesión de la Comisión el 12 de febrero de 2002 con la comparecencia del Ministro de Hacienda y el debate de una moción del Grupo Parlamentario Socialista, por la que instaba al Gobierno a que propusiera nuevamente a la representación institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco la última oferta de acuerdo para renovar el concierto económico con esta Comunidad y el Cupo, en los términos expresados en la reunión celebrada por ambas delegaciones el día 27 de diciembre de 2001. La falta de acuerdo entre el Grupo Socialista, autor de la iniciativa, y el Grupo Popular propició sin embargo que la moción fuese retirada tras su debate.

En relación con la comparecencia celebrada como punto primero del orden del día de esa sesión, la polémica se centró básicamente en la propuesta planteada por la Vicelehendakari del Gobierno vasco y presentada por la Portavoz en la Comisión del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, relativa al deber de la Comunidad Autónoma Vasca de participar, dada su singularidad, en la toma de decisiones de la Unión Europea respecto de las materias tributarias y financieras, entendiendo que dicha participación podría hacerse efectiva en la Comisión Mixta del Cupo. Esta reivindicación pareció constituirse en el principal punto de desacuerdo entre la administración vasca y el Gobierno de la Nación, al considerar este último que no era el foro adecuado para plantear esta postura. En todo caso, de las intervencio-

nes de los distintos Grupos Parlamentarios y del Consejero de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia, único representante de las Comunidades Autónomas que participó en el debate, se dedujeron varias cuestiones, tales como el deseo de que se llegase a un acuerdo entre las dos administraciones, el rechazo a la utilización de la figura de la prorroga por su carácter unilateral y la constatación de que la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea es una materia que exige solución.

Otro de los grandes temas debatidos en la Comisión durante el primer periodo de sesiones del año 2002 ha sido el relativo a la cooperación autonómica; en este sentido, el Ministro de Administraciones Públicas compareció el 14 de febrero para explicar el informe sobre el Proyecto de Medidas de Impulso a la Cooperación Autonómica. El Sr. Posada presentó el documento como un punto de partida para avanzar en esta materia a través del dialogó y el mayor consenso posible. En esta línea, resaltó la necesidad de racionalizar el actual sistema de cooperación y reforzar la participación de las Comunidades Autónomas en los centros de decisión estatales y europeos, lo que obligaría a revisar el funcionamiento de instrumentos tales como las conferencias sectoriales o las comisiones bilaterales de negociación, entre otros. Así mismo, se hizo eco de las dudas formuladas por algunas Comunidades Autónomas en relación con la legitimidad del Estado para regular la cooperación, para lo que precisó que el objetivo no era aprobar una Ley al respecto, sino presentar medidas que favorecieran las prácticas cooperativas, por lo que el Ministerio era partidario de introducir aquellos cambios que mejoraran el modelo existente en aquello que voluntariamente las partes acordasen. Otro de los puntos que debían analizarse en este proceso de mejora de la cooperación autonómica –según el Ministro– era la potenciación del carácter de Cámara de representación del Senado, a través de una reforma reglamentaria que lo convirtiera en un foro de encuentro entre Comunidades Autónomas con la participación de los Presidentes autonómicos y sus Consejeros. Finalmente, destacó la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, manifestando su postura a favor de la potenciación de los Comités, como el de las Regiones, y la necesidad de mejorar la comunicación mutua.

El debate de la cooperación autonómica, en el que asistió además el Presidente de la Junta de Extremadura, Sr. Rodríguez Ibarra, atrajo la atención de las Comunidades Autónomas. Durante sus intervenciones se observaron las mismas discrepancias que han surgido en otros foros, especialmente en lo que respecta al alcance de la reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos.

Otra de las sesiones de mayor trascendencia, tal y como se constató con la amplia presencia de Consejeros de las Comunidades Autónomas, fue la comparecencia, el 27 de mayo, de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte para informar sobre el proyecto de Ley de Calidad de la Educación y su repercusión en las competencias de las Comunidades Autónomas. Este debate en principio parecía dirigido a aquellos aspectos de la Ley que afectaban más directamente al reparto de competencias con las Comunidades Autónomas; sin embargo, las intervenciones de los Grupos Parlamentarios en la oposición, así como las de algunos Conse-

jeros de las Comunidades Autónomas presentes se centraron en el contenido de fondo de la Ley.

Por lo que respecta a las sesiones conjuntas, la Comisión General de Comunidades Autónomas se reunió con la Comisión de Medio Ambiente para sustanciar la comparecencia del Ministro del ramo, al objeto de informar sobre los trabajos relativos a la elaboración de la estrategia española de desarrollo sostenible. Así mismo, se celebró en reunión conjunta con la Comisión de Infraestructuras la comparecencia del Ministro de Fomento, para informar sobre las medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del plan 2002/2005.

Cabe destacar, así mismo, la celebración de diversas sesiones en relación con el suministro eléctrico, compareciendo el Presidente de la Comisión Nacional de la Energía, el Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia, el Director General de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), el Secretario de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa, y los Presidentes de Iberdrola S. A. y Endesa S. A., celebrándose estas dos últimas comparecencias en sesión conjunta con la Comisión de Economía.

Por último, en relación con la función de control, debemos reseñar el hecho de que en el mes de diciembre de 2002 han entrado en la Cámara diversas iniciativas de las Comunidades Autónomas que, atendiendo al artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado, solicitan la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas; unas al objeto de que se debata sobre la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza, entre ellas la Junta de Extremadura, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y la Diputación General de Aragón; otras, como la Generalidad de Cataluña, para que comparezcan miembros del Gobierno y los representantes españoles en la Convención sobre el futuro de Europa.

La información relacionada con las Comunidades Autónomas. Los informes de Contenido autonómico

Siguiendo la tónica de otras ediciones de esta crónica es necesario hacer referencia a la actividad informativa del Senado en materia autonómica, respecto de la cual la Comisión General de las Comunidades Autónomas se ha convertido en el órgano centralizador de la misma con carácter progresivamente estable.

En este sentido, si bien en el año 2002 no se ha recibido el Informe Anual del Ministerio de Administraciones Públicas sobre Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, si se constata la recepción de convenios verticales firmados entre ambas administraciones, así como el interés creciente de la Comisión por conocer dicha información al solicitarse al Gobierno la remisión de los convenios que en 1996 se hubieran firmado con las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. En esta misma línea, la Comisión ha solicitado otras informaciones al Gobierno, tales como la relativa a la cuantía y distribución de los fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios territoriales, el informe compren-

sivo del grado de ejecución de los proyectos de inversiones financiados a su cargo, o las actas de las reuniones celebradas por los distintos órganos de cooperación y coordinación bilateral o multilateral existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en especial del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Éste, además, en cumplimiento del artículo 11 de su Reglamento interno, procedió a la remisión de la Memoria de sus Actuaciones correspondiente a los años 1997, 1998, 1999, 2000.

Por lo que a los Convenios intraautonómicos se refiere, dos han sido remitidos a las Cámaras: el Convenio entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre la constitución del Instituto Ramón Llull y el celebrado entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, dictaminados respectivamente el 2 de abril y el 14 de mayo. Ninguno de ellos ha suscitado controversias en su calificación y tramitación, tomando el Senado conocimiento de los mismos vía artículo 137 del Reglamento.

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 comunicación de la formalización del desestimiento en un recurso de inconstitucionalidad contra el párrafo primero del artículo 1 de la Ley de Cantabria 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria; y la documentación relativa a la interposición de 16 nuevos recursos de inconstitucionalidad, dirigidos a impugnar determinados preceptos de leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas de Cantabria, Andalucía, Extremadura, Illes Balears, Cataluña, País Vasco, Navarra y Castilla-La Mancha.

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 es su Ley reguladora. En este sentido, la entrada en vigor de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de Compensación Interterritorial, no ha supuesto modificación significativa en la recepción de documentación en el seno de la Comisión.

Dentro de las novedades de este año, debemos tener presente la que ha supuesto la aprobación de las Leyes de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, que establecen la obligación de la Comunidad Autónoma afectada a remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado los proyectos de normas legislativas que pueden aprobar conforme a 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, antes de que dicha aprobación se produzca. Es indudable que con esta reforma se da un paso más en el fortalecimiento de la Comisión como órgano que debe conocer, también en materia fiscal, de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que las mencionadas Leyes de cesión de tributos no establecen el alcance de esta comunicación, cuyo grado puede

ser objeto de polémica, máxime cuando la misma debe ser hecha antes de ser aprobadas. De momento, las Comunidades Autónomas han venido ya a cumplir con este precepto, en concreto Madrid, las Illes Balears, Andalucía y Cantabria, sin que dichas comunicaciones hayan suscitado debate alguno en el seno de la Comisión.

Finalmente y tal y como apuntábamos al inicio del presente trabajo, la actividad de la Comisión General de Comunidades Autónomas durante el segundo periodo de sesiones del año 2002 ha estado presidida por el deseo manifestado por los Grupos Parlamentarios de dar cumplimiento al artículo 56b) del Reglamento del Senado. Dicho precepto señala que entre las funciones que corresponden a la Comisión está la de :»*informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de Ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el artículo 107.*»

La cuestión de ejercer esta función no puede considerarse en modo alguno novedosa; muy al contrario, la necesidad de establecer un procedimiento que diese adecuado cumplimiento a esta competencia, considerada en muchas ocasiones como obligatoria, ha sido uno de las preocupaciones de la Comisión General desde su creación en 1994. No podemos negar, no obstante, que esta preocupación no ha presidido con igual intensidad los años de trabajo de la Comisión, máxime cuando su correcta aplicación exigía aclarar no pocos problemas interpretativos relacionados con la definición de la naturaleza de este informe, el tipo de iniciativas parlamentarias sobre las que puede emitirse, los plazos para su elaboración, la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y, en general, la poca concreción del artículo, que no especifica el procedimiento que debe seguir la Comisión para aprobar el mencionado informe.

La necesidad de retomar los debates sobre la elaboración del informe de contenido autonómico se desencadenó con la solicitud de emisión de dicho informe por el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió, respecto del proyecto de Ley *por el que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las islas atlánticas de Galicia*. Esta solicitud, sin embargo, fue planteada fuera de plazo, lo que supuso el rechazo de la Mesa y los Portavoces de la Comisión a su tramitación. Posteriormente, el 10 de septiembre, el mismo Grupo Parlamentario presentó la solicitud de emisión de informe de la proposición de Ley *reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. La falta de criterios claros a la hora de emitir estos informes, así como el hecho de que la solicitud fuese presentada el último día del plazo, propició una reunión de la Mesa y los Portavoces que acordó someter a la Comisión el Informe siguiente: «La Comisión General de Comunidades Autónomas, a propuesta unánime de la Mesa y Junta de Portavoces de la propia Comisión, acuerda remitir a la Mesa de la Cámara y a la Comisión de Sanidad de la misma, a efectos informativos y de asesoramiento, el informe elaborado por los letrados de la Comisión acerca de la proposición de Ley reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica». La

Comisión tomó conocimiento del mismo el 12 de septiembre, iniciándose, a partir de ese momento, un debate sobre cómo deberían emitirse estos informes y que abordaría todas las cuestiones dudosas que plantea la interpretación del artículo 56b) del Reglamento de la Cámara.

En cuanto a las iniciativas parlamentarias sobre las que cabe emitir Informe acerca del contenido autonómico, la referencia aparentemente universal contenida en el primer inciso del artículo 56.b) («... *cualquier iniciativa* ...») se entendió que había de completarse inmediatamente con la exigencia que le sigue:«... *que haya de ser tramitada en el Senado*», precisión ésta que excluye de la posibilidad de Informe respecto de las iniciativas de sujetos ajenos a la Cámara como, por ejemplo, las derivadas del ejercicio del derecho de petición o aquéllas respecto de las que la Cámara como tal no ha de emitir ninguna declaración de voluntad *ad extra*, siendo manifestaciones de una relación individual de control entre un Senador o un Grupo Parlamentario y el Gobierno, como sucede con las preguntas y las interpelaciones.

En consecuencia, las iniciativas sobre las que la Comisión General está facultada para emitir Informe acerca de su contenido autonómico son, por un lado, los proyectos y proposiciones de Ley (pues así lo establece expresamente el precepto referido) y, por otra, aquéllas en las que el Senado haya de pronunciarse a favor o en contra mediante un acuerdo formalmente adoptado, esto es, las mociones.

Por lo que respecta al objeto y finalidad del Informe, es evidente que nos encontramos ante la expresión de una opinión política, emitida por una Comisión de la Cámara, cuyo destinatario es el órgano que ostente la competencia decisoria sobre la iniciativa de que se trate (es decir, otra Comisión o el Pleno). De esta afirmación se desprenden, al menos, dos importantes consecuencias:

—la primera es que el Informe ha de tener por objeto examinar la incidencia de las iniciativas parlamentarias consideradas sobre el ordenamiento propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que hayan asumido, valorando políticamente la suficiencia y adecuación de las previsiones que contenga la iniciativa examinada en esta materia,

—la segunda es que este tipo de Informes pretende únicamente ilustrar a la Comisión que resulte competente por razón de la materia o al Pleno de la Cámara acerca de los extremos antes referidos, correspondiendo tan sólo al órgano decisorio, mediante el debate de las distintas propuestas o textos presentados, pronunciarse sobre la oportunidad, fines y objetivos generales de la iniciativa, así como sobre la corrección técnica de su contenido.

Pero es que, además, la afirmación de que estamos ante una opinión política debe completarse con el plazo que se establece para emitirla, de ahí que se entienda necesario que algún Grupo Parlamentario manifieste expresamente su voluntad de que la Comisión emita informe y de que en dicha manifestación haga ya constar su criterio al respecto. Ahora bien, como ya había ocurrido en ocasiones anteriores, se entendió que esta posibilidad de emitir informe de contenido autonómico también debía ser ejercida, cuando lo estimaran oportuno, por las Comunidades Autónomas, opción que se recogería en la propuesta de la Mesa y los Portavoces de la Comisión. En el supuesto de que ningún Grupo Parlamentario

o Comunidad Autónoma presentase la correspondiente solicitud, el Presidente de la Comisión informaría de esta circunstancia a la Mesa de la Cámara y a la Comisión competente de tramitar la iniciativa.

Por último, se debía contemplar el procedimiento que habían de seguir las solicitudes de informe. Este procedimiento estaría, en todo caso, marcado por la brevedad de los plazos que recoge el Reglamento, plazos que sin embargo se ven ampliados en los supuestos de proposiciones de Ley presentadas en el Senado, al considerar la Comisión que la solicitud de informe puede, en este supuesto, presentarse una vez haya sido tomada en consideración por la Cámara.

Conforme al procedimiento adoptado, corresponde a la Mesa y a los Portavoces de la Comisión decidir sobre si la solicitud de informe es congruente con el contenido de la iniciativa legislativa o moción y está suficientemente motivada. Seguidamente, podrán acordar que se someta directamente a la Comisión el texto presentado por el Grupo Parlamentario autor de la solicitud, o bien nombrar una Ponencia que se encargue de emitir el informe en el cual se podrán incluir los votos particulares de los Ponentes disconformes con el acuerdo de la mayoría.

El informe de la Ponencia, con los votos particulares existentes, será debatido y votado en la Comisión y, en caso de ser aprobado, su Presidente lo remitirá a la Mesa de la Cámara y, en su caso, a la Comisión competente.

La Actividad Legislativa

Por lo que respecta a la actividad legislativa, tal y como apuntábamos en la introducción, ésta ha tenido singular trascendencia, no tanto desde el punto de vista autonómico como cuanto desde el punto de vista de la trascendencia política de las iniciativas aprobadas. Se han promulgado en este año 62 Leyes ordinarias, 6 Leyes Orgánicas y 11 Decretos Leyes convalidados en su momento por el Congreso de los Diputados, de los cuales sólo 2 han sido tramitados como proyectos de Ley. Bastantes de estas normas, además, pueden considerase de máxima importancia por su contenido o consecuencias.

Así ocurre, por ejemplo, con la ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. No es preciso insistir en la polémica suscitada por esta norma que abrió un importante debate tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, aun cuando en dicha Cámara fue tramitada por el procedimiento de urgencia y aprobado sin modificaciones. En efecto, al proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos se presentaron en el Senado 83 enmiendas y 5 vetos, lo que propició un amplio debate en el Pleno, especialmente en aquellos puntos que pueden considerarse el eje principal de la reforma recogidos en los capítulos segundo y tercero de la Ley. En concreto, destaca su artículo 9, que regula la actividad de los Partidos Políticos al establecer que éstos ejercen libremente sus actividades, si bien las mismas deberán respetar los valores constitucionales expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos, previéndose expresamente que un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere estos principios democráticos. Según la regulación, esta vulneración se entiende producida a través de tres conductas:

—cuando se produzca la vulneración sistemática de las libertades y los derechos fundamentales promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual,

—cuando se fomente, propicie o legitime la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas,

—cuando se complemente y apoye políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines, se subvierta el orden constitucional o se altere gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o se contribuya a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

Se entiende que concurren estas conductas cuando se produzca la reiteración o acumulación de otras tales como el apoyo expreso o tácito al terrorismo, acompañar la acción de la violencia con programas o actuaciones que fomenten una cultura de confrontación civil ligada a la acción de los terroristas, la inclusión regular en sus órganos directivos o en sus listas electorales de personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas y ,en general, toda una serie de conductas que supongan apoyo, colaboración, promoción o cobertura a las acciones terroristas.

La segunda gran novedad es la regulación de la competencia y procedimiento de disolución judicial. Esta se atribuye a la Sala Especial del Tribunal Supremo, prevista en el artículo 61 de la LOPJ y en la que está presente el Presidente de dicho Tribunal, los Presidentes de sus Salas y dos Magistrados, el más antiguo y el más moderno.

Finalmente, uno de los puntos más controvertidos ha sido el de la legitimación para iniciar el procedimiento de ilegalización de algún partido político. En este sentido, la Ley señala como legitimados al Gobierno y al Ministerio Fiscal, si bien se recoge la posibilidad de que los Diputados o Senadores insten al Gobierno para que solicite la ilegalización de un partido político.

La entrada en vigor de la Ley tuvo además una consecuencia inmediata, si bien se produjo en el Congreso de los Diputados, donde se celebró una sesión extraordinaria del Pleno el 26 de agosto, para debatir la propuesta de resolución de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, por la que se instaba al Gobierno a que solicitara la ilegalización de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna (de conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 11 de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de Junio, de Partidos Políticos), que resultó aprobada por 295 votos a favor, 10 en contra y 29 abstenciones.

Una Ley menos polémica es la Ley de Fundaciones, tramitada en el Senado por el procedimiento de urgencia y a la que tan sólo se presentaron un veto y 49 enmiendas, de las que sin embargo se aprobaron sólo las referidas a la defensa de las víctimas del terrorismo y actos violentos, como uno de los fines de interés general, y la relativa a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos. En rela-

ción con las Comunidades Autónomas son más destacables las reformas introducidas durante la tramitación en el Congreso donde, entre otras, se aprobó una enmienda que reconoce la competencia legislativa en materia de fundaciones de las Comunidades Autónomas y la aplicación prioritaria en los casos en que proceda de la legislación especial o de la legislación foral.

En definitiva, la nueva Ley de Fundaciones viene a reformar la anterior normativa de 1994 en aspectos tales como la determinación concreta de los fines que puedan ser conseguidos a través de las fundaciones; el señalamiento de la dotación mínima para su constitución; la posibilidad de que ejerzan directamente actividades económicas; la sustitución de la necesidad de autorización previa para efectuar enajenaciones, como regla general, por el requisito de mera comunicación de las trasmisiones ya realizadas; y la regulación de las fundaciones del sector público estatal, con un régimen especial en materia presupuestaria y de contratación, así como de las fundaciones extrajeras.

Otra de las normas tramitadas durante el año 2002 de especial trascendencia fue sin duda la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, a la cual se presentaron en el Senado 7 vetos y 1274 enmiendas. Con esta Ley se pretenden objetivos diversos como: mantener en el sistema educativo al mayor número posible de alumnos a lo largo de la enseñanza obligatoria, entre los 6 y los 16 años; luchar contra el fracaso escolar, tanto con mecanismos preventivos –como la consideración de etapa educativa asistencial a la educación infantil, entre 3 y 6 años– o medidas para combatirlo cuando ya exista –a través de la llamada iniciación profesional, pensada para proporcionar una alternativa que asegure la escolarización de aquellos alumnos que no hayan alcanzado los niveles requeridos por la educación secundaria y que rechacen las diversas ofertas educativas que existen a lo largo de la enseñanza secundaria obligatoria y que dan paso al bachillerato o a la formación profesional de grado medio–; reforzar en la educación primaria asignaturas como la lengua y las matemáticas o el aprendizaje de un idioma extranjero; la introducción de una prueba general de bachillerato; la creación de itinerarios educativos en tercero y cuarto de ESO, que dan flexibilidad al sistema; y la adaptación de este último al espacio educativo común en la Unión europea.

Sin embargo, el abultado número de enmiendas así como los vetos presentados denotan la falta de consenso existente respecto al texto, criticándose sobre todo aspectos tales como el recorte sistemático de la autonomía de los centros o el escaso respeto que, a juicio especialmente de los grupos nacionalistas, existe respecto del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, reprobándose, por ejemplo, el hecho de que sea el Gobierno central el que haya de fijar los contenidos comunes de la enseñanza. Aún así, alguna de las enmiendas aprobadas en el Senado vienen a procurar lograr el acercamiento de posturas, como lo demuestra la enmienda por la que se establece que la especificación de las asignaturas tanto en primaria como en secundaria recoja que las lenguas autonómicas serán asignaturas obligatorias, al mismo nivel que la lengua castellana.

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 las Leyes del Régimen de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de Régimen Común y de Fijación del Alcance y

Condiciones de dicha Cesión. Son un total de 15 Leyes, que incorporan los acuerdos alcanzados por las diferentes Comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma celebradas durante el mes de febrero, y que se constituyen en el último trámite para desarrollar el acuerdo de financiación aprobado en el año 2001. Destaca en cuanto a su tramitación el alto grado de consenso que existió en ambas Cámaras donde se presentaron dos enmiendas del Grupo Socialista a todos los proyectos –a excepción del correspondiente a Andalucía al que presento tres– y la presentación de un veto al proyecto de Ley de Cesión de Tributos a Galicia. Todas estas propuestas, no obstante, fueron rechazadas.

Las nuevas Leyes pretenden profundizar en el principio de corresponsabilidad fiscal, ampliándose, en consecuencia, las capacidades normativas de las Comunidades Autónomas en los impuestos cedidos, es decir, en los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. Por lo que respecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, además de incrementar el porcentaje de cesión hasta el 33%, se introduce una amplia capacidad normativa, de tal manera que las Comunidades Autónomas pueden variar su parte de la tarifa con dos únicas condiciones: que ésta sea progresiva y que conserve el mismo número de tramos que el Estado. Además, se incorpora la cesión de la recaudación de otros impuestos, si bien esta vez sin capacidad normativa, y así se cede el 35 % del Impuesto sobre el Valor Añadido; el 40% de los impuestos espaciales de fabricación sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, el alcohol y bebidas derivadas y sobre labores del tabaco sobre los hidrocarburos; y el 100% del impuesto sobre la electricidad. Por otra parte, se ceden otros impuestos con capacidad normativa: el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. En consecuencia, las Leyes de cesión modifican los Estatutos de Autonomía recogiendo los tributos objeto de la misma, al fijar el alcance de esta cesión atendiendo a la Ley 21/2001, al regular la atribución de competencias normativas y al prever un régimen transitorio de la cesión efectiva del impuesto especial sobre determinados medios de transporte y del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. Las condiciones de la cesión son idénticas salvo en Canarias, diferenciándose del resto en los tributos que se ceden, ya que no figuran aquellos que no existen en su territorio debido a su especial régimen fiscal.

Destacan, así mismo, la aprobación por el procedimiento de lectura única de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; la Ley Orgánica, 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco; y la Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006, fruto del desbloqueo de las negociaciones entre el Gobierno de la Nación y las Administración del País Vasco logradas a finales del año anterior, que se firmó el 6 de marzo de 2002. Las dos primeras normas contienen la regulación del concierto con una serie de mejoras como son: su carácter indefinido, el aumento de la autonomía fiscal del País Vasco, los avances para el contribuyente en su relación con las administraciones tributarias suprimiendo cargas formales y materiales, la potenciación de los medios de colaboración entre las

administraciones y el mantenimiento de la capacidad financiera del País Vasco. La tercera de las normas da cumplimiento a la obligación de que cada cinco años, mediante Ley aprobada en las Cortes Generales y previo acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo, se proceda a aprobar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir por un quinquenio.

Finalmente, es preciso señalar que la actividad legislativa del Senado ha estado presidida por el cambio de criterio operado en la Mesa de la Cámara respecto de la formulación de alegaciones en relación con los recursos de inconstitucionalidad. Hasta el año 2002, el criterio venia siendo el de formular alegaciones sólo en aquellos recursos en los que se cuestionaba la constitucionalidad de la norma por motivos de procedimiento que afectaban directamente a la Cámara; sin embargo, dicho criterio ha sido modificado en el sentido de formular alegaciones en pro de la constitucionalidad de Leyes del Estado recurridas por las Comunidades Autónomas. La base del procedimiento a seguir lo recoge el artículo 187 del Reglamento, en virtud del cual:*«la personación y formulación de alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad y en el control previo de constitucionalidad de los Tratados Internacionales en los casos que afecten al Senado se tramitarán a través de la Comisión legislativa que resulte competente por razón de la materia»*, si bien los acuerdos adoptados por las Comisiones han sido el de personarse y formular alegaciones, encargando a los servicios jurídicos de la Cámara la formulación de las alegaciones pertinentes sosteniendo la plena constitucionalidad de la norma impugnada, lo que no sólo ha planteado problemas jurídicos relativos al procedimiento a seguir, sino que también ha creado cierta tensión política en la Cámara por cuanto no existe una postura unánime entre los distintos Grupos Parlamentarios. En todo caso, debemos señalar que durante el año 2002 se han formulado alegaciones respecto de los recursos presentados ante las siguientes normas: Ley 15/2002, de 1 de Julio, *por la que se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia; la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social; la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional; la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la misma.*

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

El tema de la vida política más representativo del ejercicio vuelve a ser el de las Cajas de Ahorro, conflicto ya constante desde 1999 en el que fue aprobada la Ley andaluza 15/1999 de Cajas. En el origen la cuestión polémica se centró en la llamada Entidad Financiera Común, vulgarizada como la«Caja de Cajas», figura que desapareció de la Ley, quedando en la nada; posteriormente emergió el conflicto en torno al obligado cese de los dirigentes de las Cajas previsto en dicha Ley, lo que motivó el planteamiento por el Gobierno central, en el año 2000, de un recurso de inconstitucionalidad que vino a salvar de dicha previsión a CAJASUR, vinculada al Cabildo catedralicio de Córdoba; durante el pasado ejercicio el tema estrella fue el de las fusiones, con la frustrada operación de los dirigentes de las dos Cajas de Sevilla (San Fernando y El Monte), asunto que irradió una tensión extrema en todas direcciones. De todos estos episodios hemos venido dando cuenta en estas Crónicas.

En el año 2002 el conflicto se ha polarizado en la entidad CAJASUR, pero ha rebasado a todos los anteriores porque ha trascendido de la esfera autonómica y ha enzarzado a la Junta de Andalucía y al Estado en una nueva polémica, ya residenciada incluso en el Tribunal Constitucional.

Una vez culminado, a finales de 2001, el proceso de renovación de los órganos de gobierno de las Cajas andaluzas (Unicaja, La General, Caja de Jaén, El Monte, Caja San Fernando), a excepción de Cajasur, fue publicado a mediados de 2002 el Reglamento de dicha Ley (Decreto 138/2002) no exento de críticas por la oposición. Posteriormente, la decisión de la Consejera de Economía de inspeccionar las Cajas mediante consultores privados, fue impugnada ante los tribunales por Cajasur.

Pero la investigación abierta por la Consejería de verdadera resonancia fue propiciada por el seguro de vida que dicha entidad concertó a favor de su Presidente, el sacerdote D. Miguel Castillejo, con una prima de 2,9 millones de euros para asegurar una renta vitalicia de 213.000 euros anuales. La Consejería considera que tal seguro constituye una indemnización que se genera con ocasión de su cese (en suma, un«blindaje»), lo que resulta proscrito por la Ley de Cajas de Ahorro (art. 50.2, y 115 de su Reglamento); por el contrario, la entidad financiera sostiene que se trata de una retribución diferida en el tiempo por servicios anteriormente prestados, un«complemento de pensión», como el que cobran, según dicha entidad, todos los trabajadores de las Cajas de Ahorro.

El propio Presidente de la Junta de Andalucía reclamó un pronunciamiento al respecto de la Conferencia Episcopal y del Obispo de Córdoba. Este, en unas

declaraciones que tuvieron gran resonancia, no apoyó al Sr. Castillejo, pronunciándose sobre la verdadera misión de la Iglesia; y hacia finales de año hizo pública una carta en la que entre otras consideraciones calificó dicha póliza de«escandalosa al margen del problema de su legalidad». Una vez que Cajasur se sometió a la tutela del Ministerio de Economía, desligándose del control de la Junta de Andalucía, amparándose en la llamada «Ley Financiera» a la que enseguida nos referiremos, el Nuncio de SS en España, Manuel de Monteiro de Castro, apoyó la decisión de Cajasur «por quedar así salvaguardados los derechos históricos de la Iglesia», posición igualmente seguida por la Conferencia Episcopal, si bien exigieron al Sr. Castillejo un gesto público de obediencia y respeto a su obispo.

En medio de tan cruda cuestión surgió la intervención del Estado a través de la Ley 44/2002 de 22 de noviembre de Medidas de Reforma del Sistema Financiero («Ley Financiera»), en la que amén de reducir a un máximo del 50% la representación pública en las Cajas, contiene una norma «ad hoc» (art. 8.15) según la cual será el Ministerio de Economía el que ejerza la tutela sobre las Cajas de Ahorros cuya entidad fundadora directa sea la Iglesia Católica, «cuando así lo acredite la Caja interesada ante el referido Ministerio». Nada más aparecer en el BOE dicha Ley, Cajasur solicitó su nueva adscripción al control del Ministerio de Economía. El Gobierno andaluz impugnó judicialmente tal adhesión por defectos de forma.

Ya en los albores de 2003 la «Ley Financiera» fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Parlamento y Gobierno andaluces, considerando inconstitucional la atribución de competencias ejecutivas a favor del Ministerio y por regular aspectos que no afectan a la función homogeneizadora que corresponde al Estado, acusando la improcedencia de esa protección hacia las Cajas de la Iglesia basada en el Acuerdo con la Santa Sede de 1979, porque los convenios internacionales no pueden alterar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Secundando a la Junta de Andalucía, el Grupo Socialista del Congreso también recurrió ante el TC dicha Ley por invadir competencias autonómicas, amen de otros argumentos.

No quedó ahí el conflicto pues el Gobierno Andaluz, dictó su Ley de Acompañamiento a los Prepuestos para 2003 y en dicha Ley (10/1992) realizó la adaptación de su normativa a la «Ley Financiera» estatal, pero a través de una enmienda postrera del grupo socialista introdujo en la Disposición transitoria quinta una regulación justificada por dicho partido en la necesidad de reforzar los fines sociales de las Cajas, evitar su privatización encubierta y recuperar y mantener el control andaluz sobre Cajasur, disposición que ha sido impugnada (en febrero de 2003) por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Finalmente hay que señalar que hacia finales del ejercicio surge el Decreto del Gobierno andaluz 295/2002 que desarrolla el régimen jurídico aplicable a las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía con pluralidad de entidades fundadoras, con el fin de que la eventual adhesión a la tutela del Ministerio de Economía por parte de las Cajas garantice los derechos de esas entidades sobre dicha decisión. Sin duda, la norma tiene en cuenta que junto a la Iglesia también la Diputación de Córdoba es fundadora de Cajasur. En fin, como puede verse, el tema parece tener mucho trayecto aún por lo que no es de extrañar que siga ocupando su ya habitual protagonismo.

El conflicto descrito, en principio de carácter interno, ha acabado sumándose

a la serie de conflictos que ya tradicionalmente vienen manteniendo el Estado y esta Comunidad. Estos, en lugar de ir resolviéndose por separado aparecen cada vez más imbricados por lo que el enredo alcanza dimensiones preocupantes. Todos los temas pendientes aparecen ya interconectados: reconocimiento del censo real de población de 1998, con recursos al respecto planteados por el Gobierno andaluz ante el TC, pendientes de resolución; impago por el Estado de la deuda pendiente en concepto de participación en los ingresos del Estado de 1997 y años sucesivos; congelación del traspaso en materia de políticas activas de empleo y de otras competencias reivindicadas ya de antiguo por la Junta de Andalucía (estimadas en 46, entre las que destacan las relativas a las Confederaciones Hidrográficas, Instituto Social de la Marina, así como las solicitudes de incremento del Fondo de Compensación Interterritorial y del reparto de los fondos europeos, etc.). Ello aparte de otros conflictos de resonancia, tal como el mantenido con ocasión del llamado «Decretazo» y la reforma del subsidio agrario y del Plan de Empleo Rural (PER), posteriormente rectificada por el Gobierno evitando así la huelga general prevista por las organizaciones sindicales para el 20 de febrero de 2003 en Extremadura y Andalucía. En suma, un bloque de problemas de cuya historia en 2002 podemos dar la impronta siguiente.

El ejercicio anterior culminó con la frustración de que sólo en la Comunidad Autónoma de Andalucía (y el País Vasco) se hallaba pendiente el traspaso correspondiente a las competencias sobre políticas activas de empleo. Durante 2002 se han celebrado diversas reuniones al más alto nivel para cerrar esa negociación, lo que tuvo lugar el día 5 de septiembre mediante un acuerdo firmado por el Presidente Sr. Chaves y el Ministro de Administraciones Públicas Sr. Arenas.

Junto con el tema referido se pactó el pago por el Estado de la liquidación pendiente del año 1997, o sea, un 2% de la asignación restante correspondiente a dicho ejercicio, de acuerdo con el sistema previsto por la Ley en 1996 para las Comunidades Autónomas no integradas en el Modelo general de financiación autonómica del período 1997-2001, rectificando así su interpretación inicial según la cual ese 2% no correspondía a las comunidades que no suscribieron el nuevo modelo de financiación. Como quiera que la Junta de Andalucía ha venido percibiendo como anticipo el 98%, es acreedora del 2% de los años comprendidos en dicho período. El compromiso de pago alcanzado por el pacto abarcaba los años de ese quinquenio, conforme a las correspondientes liquidaciones.

Con anterioridad a dicho pacto, presentada la liquidación de 1997, el Gobierno no procedió a su pago lo que propició la interposición de un recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional que dio la razón a la Junta de Andalucía y que fue recurrido en casación por el Gobierno ante el Tribunal Supremo. Siguen sin resolver por el TSJ de Madrid (competente por haber intervenido un Director General) los recursos correspondientes a los ejercicios de 1998 a 2000, estando pendiente de interposición el de 2001.

Pues bien, el acuerdo antes referido afectaba a la deuda de los cuatro años objeto de dichos recursos, estimada en 544,35 millones de euros, conforme a los criterios sentados por la Audiencia Nacional, quedando pendiente de fijar el calendario de pagos. A cambio de ello, el Gobierno andaluz se desistiría de los recursos contenciosos interpuestos.

Posteriormente a dicho pacto, el Gobierno adujo dificultades técnicas para cumplirlo, poniendo como condición para el pago la producción de las Sentencias correspondientes en primera instancia, comprometiéndose solamente a no recurrirlas en casación; y además, la retirada de los recursos presentados por el Ejecutivo andaluz ante el TC para el reconocimiento del censo del quinquenio 1997-2001. La ruptura del pacto tuvo lugar el 30 de diciembre de 2002, lo que ha dado al traste igualmente con la transferencia de las políticas activas de empleo, que aparece como posible en el horizonte de mayo de 2003 si no se vuelve a envenenar de nuevo el presunto proyecto, lo cual parece entrar, desgraciadamente, dentro de lo normal. Hay que indicar que a principios de 2003 el Parlamento andaluz instó al Gobierno del Sr. Chaves a mantener los recursos planteados ante el TC. Ni que decir tiene que las transferencias de competencias reivindicadas siguen pendientes. Posiblemente, la solución de todos los problemas, tal como están las cosas, pase por un pacto global que zanje todas las cuestiones; paso éste que requiere racionalidad y voluntad política para hacerlo, superando obstáculos que son fáciles de intuir.

Merece ser destacado el que pudiéramos denominar el acontecimiento legislativo del año: la aprobación –por fin– de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002) que esperamos no dé pie a otro conflicto constitucional, como han anunciado, si bien tímidamente, representantes del Partido Popular. La Ley, que ha seguido un dilatado proceso de tramitación (5 años) y fue aprobada con el consenso de todos los Grupos, a excepción del Popular, el día 12 de diciembre. Se trata de una Ley densa, de contenido detallista, que se inspira en una concepción del urbanismo como función pública, confiriendo a las Administraciones la dirección del desarrollo urbanístico, lo que choca en no pocos puntos con la concepción liberalizadora que ha presidido últimamente la legislación estatal, y que ha motivado reproches de no fomentar la iniciativa privada. La Ley pone especial énfasis en la obtención de suelos para viviendas de protección oficial y establece un régimen muy severo para las urbanizaciones ilegales. Las decisiones sobre la aprobación del planeamiento quedan conferidas en general a los Ayuntamientos, si bien la Administración autonómica se reserva los acuerdos fundamentales sobre los Planes que modifican sus estructuras básicas o crean suelo urbanizable.

Por lo que respecta al pacto de gobierno que mantienen socialistas y andalucistas puede decirse que sigue funcionando aunque con algunas refriegas ocasionales. Quizás sea el mejor indicativo de ello el escaso número de iniciativas cursadas por los andalucistas en el Parlamento. Las disensiones más significativas pueden polarizarse en torno a dos asuntos: la moción de reprobación sufrida por el Consejero de Turismo y Deporte Sr. Ortega García por unas declaraciones nada afortunadas –véase más abajo– que causó malestar general y particularmente en los socialistas, que al final le prestaron su apoyo en la Cámara; y la insistencia de los andalucistas, durante la tramitación de la Ley del Suelo, reivindicando para la Consejería de Turismo y Deporte en su poder un protagonismo principal en la aprobación del planeamiento de los municipios turísticos, pretensión que no fue atendida, siguiendo la LOUA la solución normal de concentrar tal competencia en la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Instituciones básicas

Parlamento

Actividad parlamentaria en general

En cuanto a la actividad de control del Ejecutivo, a finales del ejercicio saltó la protesta del Partido Popular y anuncio de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa aduciendo estar acumuladas unas 2300 preguntas escritas y solicitudes de información pendiente de respuesta por parte del Ejecutivo, acusando especialmente a las Consejerías de Presidencia y de Salud, con más de la mitad de las preguntas recibidas sin responder, cuantificando las vencidas sin respuesta en 93, 435 y 652, correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002, respectivamente. Frente a dicha acusación el Consejero de Presidencia Sr. Zarrías, ofreció datos expresivos de que el Gobierno respondió al 87% de las preguntas; replicando el portavoz de los populares, Sr. Sanz, que entre las solicitudes de información no contestadas se encuentran «asuntos espinosos» (gestión de ciertas empresas públicas o la situación de las Cajas de Ahorro). El balance numérico de las iniciativas sustanciadas durante 2002 queda expuesto más abajo.

Debate sobre el estado de la Comunidad

El Debate sobre el estado de la Comunidad tuvo lugar en el ecuador de la VI legislatura, los días 12 y 13 de junio de 2002 (Diario de Sesiones núm. 84 y 85). El Debate comenzó con el discurso del Presidente de la Junta de Andalucía, Sr. Chaves, que, nada más iniciar su intervención, se refirió a la cuestión de la llamada «segunda modernización» de Andalucía.

Debe recordarse que dicha cuestión ya había sido abordada en el debate suscitado a raíz de la comparecencia parlamentaria que, a petición propia, había hecho el propio Presidente de la Junta de Andalucía el día 8 de mayo para explicar el alcance, los contenidos y los métodos del debate sobre la mencionada «modernización» (Diario de Sesiones núm. 78). En aquella comparecencia, el Presidente de la Junta de Andalucía retomó esta propuesta (lanzada por él mismo en el debate sobre el estado de la Comunidad del año pasado) para desarrollar un largo discurso en el que expuso los trece grandes ejes en torno a los que debía girar el debate político sobre la «segunda modernización»: la globalización política y social que debe impulsarse como complemento de la globalización económica y financiera; el papel de Andalucía en las reformas planteadas en el seno de la Unión Europea ante el horizonte de la próxima Conferencia intergubernamental de 2004; el modelo económico andaluz y su desarrollo; la implantación generalizada de las nuevas tecnologías y del acceso a Internet; el sistema educativo; la modernización de la Administración Pública andaluza; la participación de las mujeres; la política de apoyo a las familias; la redefinición de un modelo territorial que tome en consideración la distinta problemática que presentan las grandes aglomeraciones urbanas, las ciudades medias y el mundo rural; la protección medioambiental; la reconsideración de la cultura como un valor estratégico en el

contexto de la mundialización del conocimiento; el impulso a las políticas de bienestar social; y, por último, el creciente aumento de la inmigración.

Todo ello debía canalizar –según expuso el Sr. Chaves en su comparecencia de mayo– la futura reforma estatutaria, que el Presidente centró en ocho aspectos que necesitan del mayor consenso con vistas a esa reforma: la participación de la Comunidad en la adopción de decisiones en el seno de las instituciones europeas; la inmigración, en cuanto a la garantía de la promoción y desarrollo de las condiciones de vida; los efectos de la revolución tecnológica en los derechos de los ciudadanos; la inserción de la perspectiva de género en el diseño institucional; la articulación interna de la Comunidad Autónoma desde la nueva perspectiva política que abrió el llamado «Pacto local»; la reforma de la Hacienda pública autonómica; las reformas técnicas y las derivadas de la necesidad de reflejar estatutariamente las instituciones nacidas con posterioridad a la aprobación del Estatuto; y, finalmente, la inclusión de una referencia estatutaria específica a la problemática que presenta Gibraltar. Esta serie de propuestas resume la intervención del Presidente de la Junta en aquella comparecencia parlamentaria, en la que también intervinieron los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios que, en lo que a las principales fuerzas de la oposición se refiere –Grupo popular e Izquierda Unida–, tacharon de hueras y propagandísticas las propuestas de debate sobre la «segunda modernización».

Debe asimismo reseñarse que la reforma estatutaria había sido objeto de análisis en el Parlamento andaluz con ocasión del debate celebrado, en sesión plenaria de 7 de marzo de 2002 (Diario de sesiones núm. 71), sobre la proposición no de Ley presentada por el Grupo socialista relativa a «Andalucía y el Estado Autonómico». Entonces, los representantes de los distintos Grupos parlamentarios discutieron en torno a una serie de problemas que, en su mayoría, volvieron a reflejarse nuevamente en el debate sobre el estado de la Comunidad: el desarrollo competencial, la reforma del Senado, la institucionalización de la Conferencia de Presidentes autonómicos, la participación de la Comunidad en la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea y, en fin, la oportunidad de recobrar el debate sobre el estado de las Autonomías en el Senado, inédito desde 1997.

A lo largo del discurso que inauguró el Debate sobre el estado de la Comunidad, el Sr. Chaves desgranó con gran despliegue de datos estadísticos los logros alcanzados en el terreno social y económico (en la línea en la que luego abundaría, en su turno de intervención, el Sr. Ceballos Mojeda, Portavoz del Grupo socialista). Destacó el Presidente las distintas medidas adoptadas por la Junta de Andalucía para hacer frente a los desafíos económicos, culturales y tecnológicos del momento presente y exigió respeto institucional y político para una Comunidad que, en sus propias palabras, «ha dejado atrás los mitos del pasado y se ha convertido en la avanzadilla de España» en aspectos tan fundamentales como la creación de empleo, el crecimiento económico y las políticas del bienestar.

En el terreno de los problemas concretos, el Presidente aprovechó la entonces inminente celebración de la Cumbre Europea de Sevilla para abordar la posición de la Comunidad en el seno de las instituciones europeas, señalando la necesidad de profundizar en los mecanismos de participación en la toma de decisiones en la Unión. Al hilo de ello, el discurso se centró en la actual situación del Estado de las

Autonomías; punto en el que el Sr. Chaves destacó la serie de deficiencias que –a su juicio– afectan al sistema en aspectos tan cruciales como el régimen de financiación (donde el Presidente hizo una extensa descripción de las propuestas tributarias de la Junta ante el panorama de la cesión de nuevos tributos por el Gobierno de la Nación) o las competencias aún no transferidas (donde hizo especial mención de las Cuencas hidrográficas y de las políticas activas de empleo).

Otra gran parte del discurso se centró en las iniciativas que la Junta de Andalucía viene adoptando para profundizar en la cohesión territorial, así como en la serie de propuestas que se preparan en este sentido, tanto desde el punto de vista político, que sobre todo afecta a la Administración local, como en el campo de las comunicaciones, la tecnología y la «sostenibilidad» ambiental (donde destacó la iniciativa del Gobierno andaluz en orden a la elaboración de una Ley sobre fiscalidad ambiental y un paquete de medidas para potenciar las nuevas energías). Especial protagonismo tuvo, en este orden de propuestas, las relativas a la «sociedad del conocimiento», donde el Presidente resaltó la creación de un Comité Andaluz encargado de canalizar y asesorar las iniciativas de la Junta de Andalucía en dicho campo.

El análisis de los sectores productivos fue un nervio importante del discurso. En relación a la política agraria, el Presidente Chaves hizo hincapié en el problema suscitado por la reforma del PER y su repercusión para Andalucía, poniendo el acento en la desestabilización que tal reforma supone desde la perspectiva del empleo y las prestaciones asociadas al mismo, así como por la pérdida en la promoción de obras de infraestructura y de mejora de equipamientos. La política pesquera de la Unión Europea y sus negativas repercusiones en nuestra Comunidad fue otro de los puntos destacados del análisis. Finalmente, en lo tocante al desarrollo industrial, el Presidente destacó los índices de desarrollo y modernización que se aprecian en los últimos tiempos. El largo apartado dedicado al análisis de estos sectores finalizó con una reivindicación por parte del Sr. Chaves –que quiso contrastar con las tendencias liberalizadoras más radicalizadas– de la dimensión pública de la economía, tanto desde el punto de vista de la intervención como del control público de la competencia y del mercado.

La parte final del discurso se centró en los sectores asistenciales, como la educación y la salud, donde el Presidente destacó el esfuerzo de modernización y de innovación tecnológica impulsado desde la Junta de Andalucía, así como las propuestas de mejora de la calidad de los servicios. En este contexto se puso el acento en el Plan de mejora de la calidad de la gestión administrativa, avanzando un ambicioso plan para incorporar plenamente la gestión administrativa a las nuevas tecnologías.

Otras cuestiones que estuvieron presentes en el discurso fueron reflejadas como preocupaciones crecientes de la sociedad andaluza y de su Gobierno respecto de temas como el incremento de la violencia contra la mujer, el aumento de la inseguridad, la escasa inserción laboral y social de los inmigrantes, el consumo de drogas y alcohol por los jóvenes.

Finalmente, el Presidente lanzó una serie de propuestas concretas en relación al aumento de las infraestructuras, destacando las inversiones en relación al trans-

porte urbano y al ferrocarril y las medidas de saneamiento acordadas respecto de la deuda de los Municipios andaluces.

La Portavoz del Grupo Popular, Dña. Teófila Martínez, hizo un discurso de réplica que comenzó subrayando lo excepcional y extraordinario de las circunstancias que rodeaban el Debate. Para la Portavoz popular, dichas circunstancias vienen configuradas por lo que calificó de «clima de publicidad engañosa y sistemática» que el Gobierno del Sr. Chaves promueve institucionalmente. Como testigo de ello, la Sra. Martínez sacó a relucir el apoyo del Gobierno Andaluz a la huelga general convocada por los sindicatos con ocasión de la reforma del subsidio agrario. A partir de este arranque, la totalidad del discurso de la Sra. Martínez se dedicó a resaltar la medida en que las reformas emprendidas por el Gobierno central del Sr. Aznar favorecen a Andalucía y, como contrapunto, a enunciar los indicadores socioeconómicos que –a juicio de la Portavoz– ponen de manifiesto las carencias de la política seguida por el actual Gobierno andaluz.

Los puntos en los que la Sra. Martínez quiso ejemplificar el fracaso de la acción de gobierno fueron: el incumplimiento de los planes económicos proyectados por el Gobierno andaluz bajo el amparo de la llamada «segunda modernización de Andalucía» que, a juicio de la Sra. Martínez, parece que corre la misma suerte que el anterior «Andalucía siglo XXI»; la oposición del Gobierno del Sr. Chaves a las reformas educativas emprendidas desde el Ministerio de Educación y Ciencia, que contrasta con la situación de precariedad financiera del sistema universitario andaluz; la escasa relevancia de las políticas de I+D en la Comunidad; el déficit de infraestructuras; el incumplimiento de los planes de vivienda; la frustrada apuesta por las Áreas metropolitanas; las carencias de la política medioambiental; la conversión del sector público empresarial en una maquinaria de poder político, que ha llegado a ser una «Administración paralela» sin control parlamentario; y, finalmente, la falta de orientación de la política social.

En el terreno de las propuestas, la más significativa de las enunciadas por la Sra. Martínez fue la necesidad de desarrollar legislativamente el «Pacto Local» en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, para lo que propugnó la conveniencia de acordar al efecto una iniciativa de «convergencia interna» en Andalucía.

Por su parte, el Sr. Romero Ruíz, Portavoz del Grupo parlamentario de Izquierda Unida-los Verdes, centró gran parte de su intervención en los efectos de la reforma del subsidio de desempleo agrario y su negativa repercusión para Andalucía, llegando a definir la reforma como «un ataque al modelo social». El Sr. Romero afirmó que la acción política de gobierno en Andalucía ha «descafeinado» las potencialidades del Estatuto de Autonomía rehuyendo las reformas institucionales que –a su juicio– acucian a la Comunidad Autónoma y que suponen graves déficits estructurales en materias tales como la comarcalización; el desarrollo del «Pacto local»; la búsqueda de un nuevo equilibrio territorial que contribuya a paliar los localismos y la fractura social interna; el bloqueo en el traspaso de competencias; la parálisis del Plan de Ordenación territorial de la Comunidad y los numerosos Planes subregionales pendientes; las expectativas no cubiertas por los sucesivos Planes de vivienda gubernamentales; las carencias financieras del sistema educativo; las deficiencias en el cumplimiento del Plan general sobre Bienes

culturales; la situación de desamparo en la que viven miles de inmigrantes en Andalucía; los desequilibrios territoriales del sistema sanitario y las carencias presupuestarias del SAS; lo precario del empleo juvenil y el alto número de mujeres desempleadas; la práctica desaparición de la actividad minera en Andalucía, con la consiguiente degradación de las comarcas mineras, que no cuentan con una política específica de reorientación productiva; la ausencia de un frente común en la política de pesca respecto de los caladeros marroquíes; las deficiencias de la política de diversificación de la producción energética; o lo escasamente desarrollada que está aún la fiscalidad ecológica en Andalucía. Todo ello explica, a juicio del Sr. Romero, la lentitud del Gobierno andaluz en lograr la convergencia con Europa, para lo que su Grupo parlamentario insta al Gobierno a dar un «giro a la izquierda» que profundice en las alternativas a la política neo-liberal.

El Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, Sr. Pacheco, incidió en la crítica al Gobierno centrándose en la necesidad de corregir la asimetría territorial en el conjunto de España y los desequilibrios de desarrollo que internamente padece la Comunidad andaluza, tachando la acción del Gobierno del Sr. Chaves de «agotada», llena «de síntomas de fatiga» e «incapaz de renovarse para conseguir este objetivo», limitándose la actividad política a «simples campañas de imagen» y al «clientelismo creciente», pero sin parámetros ideológicos o criterios propios; de ahí que –a juicio del Sr. Pacheco– se recurra permanentemente a foros o comisiones de expertos, como los que propone el proyecto de «segunda modernización».

En su turno de intervención, el Sr. Calvo Poyato, Portavoz del Grupo andalucista, expuso en tono constructivo los retos que afronta la Comunidad en materias como desempleo, seguridad ciudadana, el problema de agua, o la inmigración, señalando las propuestas del Grupo andalucista en relación a los mismos: incremento de las ayudas a los autónomos; creación de la policía autonómica; transferencia de las Cuencas hidrológicas y de las políticas activas de empleo; y dotación de un status específico para Andalucía como «frontera sur» de la Unión europea en materia de inmigración.

Debate acerca de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de 1997 y años siguientes, así como de todas las cuestiones pendientes en la relación bilateral Estado-Junta de Andalucía

En la sesión plenaria de 11 de septiembre de 2002 (diario de Sesiones núm. 86) tuvo lugar el debate general solicitado por todos los Grupos parlamentarios a fin de que el Gobierno explicase la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de 1997 y años siguientes, así como de todas las cuestiones pendientes en la relación bilateral Estado-Junta de Andalucía.

El debate se inició con la intervención del Consejero de la Presidencia, Sr. Zarrias, seguida de la intervención de la Sra. Álvarez, Consejera de Economía y Hacienda, que presentaron, de forma dividida, el Informe del Gobierno sobre las cuestiones debatidas.

El discurso del Consejero de la Presidencia se centró en exponer la situación de la relación bilateral Estado-Junta de Andalucía, en particular, en lo referente al traspaso de funciones y servicios aún pendientes. Para ello, el Sr. Zarrias hizo un repaso histórico dividido en tres etapas: la etapa preautonómica, que se caracteri-

zó por el escaso volumen de competencias asumidas por comparación a otras Comunidades Autónomas; la etapa autonómica, comenzada a finales de julio de 1985, en la que se intensificó el proceso de traspasos; y, finalmente, la etapa iniciada desde que el Partido Popular ganó las elecciones en junio de 1996, en la que sólo se ha recibido un traspaso significativo: el de justicia, pero en la que se ha producido un bloqueo del resto de traspasos que sitúa a la Comunidad andaluza en el último lugar entre aquéllas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución.

A juicio del Sr. Consejero, el referido bloqueo resulta particularmente grave en relación al traspaso de determinados servicios y funciones, como las políticas activas de empleo, las obras hidráulicas, el Instituto Social de la Marina o la liquidación y ampliación de medios materiales del sistema judicial. Por ello, el Consejero reclamó un trato igualitario con el resto de Comunidades Autónomas en las que dichos traspaso ya se han producido. No obstante, apelando al ejercicio del principio de lealtad constitucional y a la reiterada voluntad del Gobierno andaluz de reclamar los traspasos pendientes, el Consejero informó sobre el principio de acuerdo que se ha alcanzado con el Ministerio de Administraciones Públicas en tal sentido. Dicho acuerdo aborda, en particular, el método y el calendario para que puedan concretarse los dos grandes temas en conflicto: la liquidación del periodo de financiación iniciado en 1997 –sobre el que versó la intervención de la Consejera de Economía Hacienda– y el desbloqueo del proceso de traspasos, especialmente en relación a las políticas activas de empleo.

A continuación, la Sra. Álvarez, Consejera de Economía y Hacienda, explicó a la Cámara el estado de las liquidaciones a cuenta correspondientes al Presupuesto del Estado de 1997, en concepto de participación de la Comunidad Autónoma andaluza en los ingresos del Estado, y de sus efectos sobre la liquidación definitiva del quinquenio 1997-2001, así como del contenido y alcance de la sentencia dictada por la Audiencia Nacional en relación a esta cuestión.

En la primera parte de su intervención, la Consejera expuso los motivos que determinaron la interposición del recurso contencioso-administrativo que dio lugar a la sentencia referida. Como es sabido, el artículo 84 de la Ley de Presupuestos generales del Estado para 1997 adoptó el régimen de financiación para las Comunidades Autónomas que no aceptaron el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, entre ellas Andalucía. En su apartado primero, el mencionado precepto establecía que dichas Comunidades Autónomas recibirían como entregas a cuenta el 98% de la participación en los ingresos del Estado fijada de acuerdo con el sistema establecido para el quinquenio anterior (1992-1996); mientras que su apartado segundo establecía que la liquidación definitiva de tales participaciones se establecería de conformidad con el sistema de financiación que en su día se adopte para las Comunidades Autónomas afectadas por acuerdo de su respectivas Comisiones Mixtas. Según lo prevenido, la Administración del Estado debía haber practicado la liquidación definitiva correspondiente a 1997 en 1998, pero no lo hizo, por lo que la Junta de Andalucía –previo requerimiento al Ministerio de Hacienda– interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo resuelto por sentencia de la Sección Sexta Audiencia Nacional de 3 de junio de 2002, que la Consejera pasó seguidamente a comentar.

La citada sentencia estima el recurso interpuesto por la Junta sobre la no liquidación del ejercicio 1997 por considerar que, atendiendo al texto del art. 84 de la Ley de Presupuestos para 1997, la liquidación definitiva debe acordarse aunque no se haya adoptado un sistema de financiación en la Comisión Mixta, que era el argumento esgrimido por el Gobierno Central para negarse a dicha liquidación; todo ello sin perjuicio de la suerte que corran los recursos presentados con relación a los ejercicios sucesivos y con independencia del recurso presentado por la propia Junta de Andalucía ante el Tribunal Constitucional contra la fijación unilateral en la Ley de Presupuestos para 1997 de un sistema de participación en los ingresos del Estado como la que plasma en el referido art. 84. La sentencia, por tanto, rechaza la actuación del Gobierno Central que adopta primero un sistema de financiación y después no procede a su liquidación definitiva, remitiendo sólo el 98% provisional. A juicio de la Consejera, la consecuencia más importante de la sentencia en el plano político es que el Gobierno Central «tiene que sentarse con el Gobierno andaluz y acordar un sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001».

En el debate suscitado a raíz de estas dos intervenciones, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios expusieron su parecer sobre los enfrentamientos de los que informaba el Gobierno, centrándose en el problema de las trasferencias pendientes y, en lo que atañe a la liquidación de la participación autonómica en los ingresos del Estado, extendiéndose las intervenciones a otras consideraciones que entroncan con el problema más general –aunque íntimamente relacionado con el expuesto por el Gobierno– de la reforma del sistema de financiación autonómico.

Actividad legislativa

Las Leyes dictadas en el ejercicio son las siguientes:

Ley 1/2002, de 4 abril, de Ordenación, fomento y control de la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura.

Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

Ley 3/2002, de 16 de diciembre. Modifica la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Ley 4/2002, de 16 de diciembre. Creación del Servicio Andaluz de Empleo.

Ley 5/2002, de 16 de diciembre de Parejas de Hecho

Ley 6/2002, de 16 de diciembre. Modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la tasa por tramitación de licencias comerciales.

Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Ordenación Urbanística de Andalucía.

Ley 8/2002, de 17 de diciembre. Aprueba del Plan Estadístico de Andalucía 2003-2006, y modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 9/2002, de 21 de diciembre. Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2003.

Ley 10/2002, de 21 de diciembre. Aprueba normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

Las iniciativas legislativas aprobadas durante el ejercicio fueron las diez antes relacionadas, nueve de las cuales corresponden a Proyectos de Ley presentados por el Consejo de Gobierno. Fueron siete las no aprobadas, siendo catorce el número de las que se hallaban en tramitación a final de año y que son las siguientes:

Proyecto de Ley de Creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Agricultura Ecológica.

Proyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Ingenieros en Informática de Andalucía

Proyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Logopedas de Andalucía.

Proyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

Proyecto de Ley de Declaración de voluntad vital anticipada.

Proyecto de Ley de Creación de la Agencia Andaluza de la Energía.

Proyecto de Ley de la Flora y la Fauna Silvestres.

Proposiciones de Ley presentadas y aprobadas:

1; la anteriormente citada sobre modificación de la Ley 2/1999 de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, que fue aprobada como Ley 3/2002.

Proposiciones de Ley presentadas y no aprobadas:

Proposición de Ley de Ordenación urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Iniciativa del Partido Popular cuya toma en consideración fue rechazada en la sesión plenaria de los días 20 y 21 de marzo de 2002.

Proposición de Ley de Reforma de la Ley Electoral de Andalucía (Disconformidad a su tramitación, Acuerdo Consejo de Gobierno de 2 abril 2002)

Proposición de Ley de Defensa de los Animales (Disconformidad a su tramitación, Acuerdo Consejo de Gobierno de 9 abril 2002)

Proposición de Ley Reguladora de las subvenciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Toma en consideración rechazada en la sesión plenaria de los días 10 y 11 de abril 2002)

Proposición de Ley de Caza de Andalucía (Toma en consideración rechazada en la sesión plenaria de los días 24 y 25 abril 2002)

Proposición de Ley por la que se regulan las uniones de hecho (Toma en consideración rechazada en la sesión plenaria de los días 22 y 23 mayo 2002).

Proposición de Ley de Defensa de los animales (Toma en consideración rechazada en la sesión plenaria de los días 25 y 26 septiembre 2002).

Proposiciones de Ley en tramitación:

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

Proposición de Ley de Acceso a la función pública docente no universitgaria en Andalucía.

Proposición de Ley de Inclusión Social en Andalucía.

Proposición de Ley de Desarrollo de la descentralización autonómica a favor de las Entidades Locales de Andalucía.

Propuestas de proposición de Ley:

Proposición de Ley a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados, de Ingreso con carácter excepcional en la función pública docente (Tomada en consideración en la sesión plenaria de 31 de mayo y 1 de junio 2002).

Ejercicio de las competencias

Entre las normas de carácter *organizativo* merece ser citado en primer lugar el Reglamento de Organización y funcionamiento del Registro de Asociaciones de Andalucía (Decreto 152/2002) que bajo la coordinación de la Consejería de Justicia y Administración Pública, crea un Registro en cada una de las ocho provincias andaluzas que afecta a Asociaciones domiciliadas y que actúan en el territorio andaluz.

En cuanto a la creación de estructuras organizativas o regulación de las ya creadas son de citar algunas disposiciones: el D. 294/2002 por el que se crea y regula el Observatorio andaluz sobre Drogas y Adicciones, órgano consultivo adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales contemplado en el II Plan sobre Drogas y Adicciones del que haremos mención más abajo. Por su parte, el D. 176/2002 constituye y regula los Institutos de Medicina Legal de la Comunidad Autónoma como órganos de ámbito provincial, adscritos a la Consejería de Justicia y Administración Pública a los que se encomienda la coordinación de la medicina forense en el ámbito de la Administración de Justicia apoyando a Juzgados, tribunales, fiscalías y Registro Civil, en su doble servicio de Patología y Clínica forenses. El D. 115/2002 regula la organización y funcionamiento de la Inspección Educativa y amén de contemplar los principios o valores que rigen el sistema crea un órgano central, el Consejo de Inspección de Educación, y los Equipos de Coordinación Provincial; la norma sustituye a la que estaba vigente desde 1993. El D. 279/2002 regula la organización y funcionamiento de los Consejos del Voluntariado en Andalucía, creando, en cumplimiento de la Ley andaluza del Voluntariado, el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales y Locales del Voluntariado como órganos de asesoramiento y de participación de las Asociaciones. En otro ámbito, se crea el Consejo Andaluz de Turismo (D. 21/2002) órgano consultivo adscrito a la Consejería de Turismo y

Deporte, integrado por representantes de la Administración autonómica y local y de otras organizaciones sociales. Finalmente, debemos citar el D. 150/2002 referido a la Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, órgano adscrito a la Consejería de Gobernación para coordinar las actuaciones de la Junta de Andalucía y los municipios en esta materia (licencias, horarios de apertura y cierre, inspección, etc.).

Aún dentro del concepto de organización, hay que diferenciar de las disposiciones ya reseñadas el D. 77/2002 sobre régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía, referido a los actos oficiales en los que no resulta aplicable la normativa estatal. Actualiza las normas de Protocolo que contenían una disposición ya obsoleta dictada en 1982, en los inicios de la autonomía y que no contemplaba, como es lógico, instituciones surgidas posteriormente, tales como el Tribunal Superior de Justicia, Consejo Consultivo, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo o Delegados del Gobierno de la Junta; la disposición incorpora al régimen protocolario otras novedades y también regula los tratamientos a la totalidad de las autoridades contempladas.

Respecto a las normas con incidencia en el *régimen local*, aparte las disposiciones dispersas que contemplan previsiones en línea con el llamado «Pacto Local», solo cabe registrar el D. 207/2002 sobre medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios con población comprendida entre 1.500 y 10.000 habitantes, para asumir el pago del cien por cien de los intereses de sus deudas, y un porcentaje de la amortización del capital adeudado.

En el capítulo de la *función pública* sólo cabe registrar una disposición relevante, el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta (D. 2/2002), disposición que viene a recoger las medidas y modificaciones previstas en el acuerdo suscrito en 1999 por la Administración y las Organizaciones Sindicales.

En materia de *medios de comunicación* hay que registrar el D. 174/2002 por el que se establece el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en frecuencia modulada. De las 380 frecuencias utilizables en Andalucía funcionan en la actualidad 354 (135 comerciales y 219 municipales); están disponibles, por tanto, 26 frecuencias a adjudicar por concurso y con este objeto se regula el procedimiento correspondiente, simplificándolo y haciendo primar los criterios del interés cultural, social y educativo del proyecto, así como su viabilidad económica, la creación de empleo y la contribución a la pluralidad de la oferta radiofónica, exigiéndose a las emisoras comerciales un porcentaje de al menos el 25 % de programación propia del tiempo total de emisión obligatoria. La norma pretende impulsar preferentemente las emisoras institucionales, no lucrativas, sin publicidad comercial.

En el ramo de *economía y hacienda* la actividad reglamentaria aparece adscrita al controvertido y ya recurrente tema de las Cajas de Ahorro. Junto a las previsiones sobre esta materia contenidas en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos de Andalucía para 2003, Ley 10/1992 que ya hemos comentado, hay que registrar el importante Reglamento ejecutivo (D. 138/2002) de la Ley 15/1999 de Cajas de Ahorro, disposición que se dicta una vez culminada la adaptación de los Estatutos

de las Cajas a dicha Ley y renovados los cargos, conforme al mandato legal. El Reglamento desarrolla dos cuestiones de relieve: las Fundaciones que gestionan obra social y el registro de Cajas de Ahorro. Hacia finales del ejercicio surge el D. 295/2002 que desarrolla el régimen jurídico aplicable a las Cajas de Ahorro domiciliadas en Andalucía con pluralidad de entidades fundadoras; se dicta dicha norma tras la aprobación por el Estado de la llamada Ley Financiera, con el fin de que la eventual adhesión a la tutela del Ministerio de Economía por parte de las Cajas –aquí la cuestión de las Cajas en que junto a la Iglesia Católica como fundadora figuran otras entidades– garantice los derechos de esas entidades sobre dicha decisión, para lo cual la norma estable el procedimiento correspondiente. Es ocioso decir que subyace a la norma el conflicto con la cordobesa Cajasur.

Por otra parte, es reseñable en este sector la modificación del Reglamento General de Tesorería y Ordenación de pagos (D. 52/2002), que tiene por objeto principal concentrar el abono de las nóminas de la Administración autonómica en la Consejería de Economía y Hacienda.

En cuanto a la *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* hay que dar cuenta, junto al impulso definitivo del Ejecutivo que se ha plasmado en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002), del D. 222/2002 que aprueba el Plan de Ordenación del territorio del Poniente de la provincia de Almería, Plan Subregional de los contemplados en la Ley Andaluza de Ordenación del territorio que prevé unas inversiones de 483 millones de euros hasta el año 2015, que serán aportados por la Administración autonómica y estatal, los Ayuntamientos implicados y la Diputación Provincial de Almería.

En el sector vivienda, el D. 127/2002 modifica la normativa del III Plan Andaluz de vivienda y Suelo con una serie de medidas favorecedoras de los colectivos más necesitados para el acceso a la propiedad y la rehabilitación de viviendas ocupables mediante alquiler. Por su parte, el D. 175/2002 regula el acceso a la propiedad de las viviendas de promoción pública a los arrendatarios actuales, reduciendo cierta exigencias o requisitos anteriormente previstos.

En materia de *transportes*, el D. 153/2002 versa sobre el Metro de Sevilla, modificando el Plan de su Red que fue elaborado en 1975; establece cuatro líneas con una longitud total de 52,5 kilómetros.

En cuanto a *obras públicas*, debemos citar el D.189/2002 que aprueba el Plan de prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos y que contempla la intervención (obras de defensa, encauzamiento, limpieza, etc.) en más de un millar de puntos de riesgo sitos en cascos urbanos o lugares de influencia de los mismos en todo el territorio de Andalucía.

En el sector de la *agricultura y ganadería* se han dictado varias disposiciones de objeto diverso. Así, el D. 142/2002 crea y regula el Registro de establecimientos de cría, suministradores y usuarios de animales de experimentación cuyo objeto es dar a conocer los pormenores de estas actividades a efectos de vigilancia y control. Por otra parte, la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 3 de octubre 2002 desarrolla un Decreto anterior (173/2001) sobre el Registro de Industrias agroalimentarias de Andalucía a la par que trata de resolver situaciones no regularizadas conforme al antiguo registro. Finalmente, los Decretos 7 y 8 de 2002, regu-

lan, respectivamente, la aplicación de los Programas PRODER y Leader Plus, dentro del marco comunitario de apoyo al desarrollo rural 2000-2006.

En el ámbito del *medio ambiente* destaca un importante Reglamento sobre vertidos industriales: el D. 281/2002 sobre autorizaciones y control de los depósitos efluentes líquidos o de lodos procedentes de actividades industriales, mineras y agrarias, norma que trae causa del desgraciado asunto de la rotura de la balsa de la empresa sueca BOLIDEN, explotadora de las minas de Aznalcóllar; el Decreto contempla, como es lógico, una serie de medidas preventivas y represivas de las que damos cuenta en la ficha normativa correspondiente en esta misma obra.

En otro plano bien distinto debemos dejar constancia de una Orden de la Consejería de Medio Ambiente que desarrolla algunos aspectos del Reglamento de Ordenación de la Caza, tales como la señalización de los terrenos cinegéticos, el Plan Técnico de Caza y la Memoria anual de actividades que deben cumplimentar los titulares de fincas destinadas a la caza.

En materia de *empleo*, la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (antes denominada de Industria) ha promovido durante el año 2002 un Decreto (141/2002) sobre incentivos, programas y medidas de fomento a la creación de empleo y autoempleo, cumplimentando así uno de los contenidos del V Acuerdo de Concertación Social suscrito en 2001 por la Junta de Andalucía y las organizaciones empresariales y sindicales. Las principales medidas son las descritas en la ficha normativa, en esta misma obra.

Puede adscribirse a este sector un Decreto (116/2002) surgido de la Consejería de Presidencia que establece el marco regulador de las ayudas de investigación y desarrollo tecnológico e innovación que se conceden por la Administración autonómica. La disposición, inscrita en el Marco Comunitario de apoyo 2000-2006, se dirige a incentivar especialmente las actividades de I+D de la industria aeronáutica, información y comunicación, minería y sectores agrario, alimentario y pesquero.

En el ramo de *salud*, la Consejería de Salud, siguiendo la tónica de ejercicios anteriores, suma en el presente ejercicio nuevas disposiciones al ya nutrido ordenamiento del sector. Así, el D. 232/2002 regula los órganos de Ética e Investigación sanitarias y los de Ensayos Clínicos en Andalucía; el D. 287/2002 sobre medidas para el control y vigilancia de instalaciones de riesgo en la transmisión de la legionelosis; y el D. 286/2002 regula lo relativo a la aplicación de técnicas de tatuaje y perforación cutánea (piercing).

En el *sector educativo* no universitario el ejercicio brinda algunas disposiciones de interés. Así, el D. 148/2002 modifica otro anterior por el que se establecen las enseñanzas de la ESO en Andalucía, adaptando la normativa autonómica al R.D. 3473/2000 sobre enseñanzas mínimas para todo el Estado, al que también quedan adaptadas las enseñanzas del Bachillerato en Andalucía en virtud del D. 208/2002 igualmente impulsado por la Consejería de Educación y Ciencia.

Otro aspecto de la educación no universitaria es el regulado por el D. 253/2000 sobre órganos de gobierno de los centros docentes públicos y privados concertados, que flexibiliza el sistema de elecciones a los Consejos Escolares.

Por último, dos Decretos para sendos colectivos especiales de alumnos: los

necesitados de atenciones educativas especiales, es decir, los discapacitados, D. 147/2002, cuyo límite de escolarización se establece en los 20 años de edad; y los adultos, cuya formación básica es el objeto del D. 101/2002.

En el campo de la *asistencia social* hay que referir un ramillete de normas de muy distinta índole aunque todas ellas de indudable interés. En primer lugar, cabe citar un Decreto surgido de la Consejería de Gobernación (D. 1/2002) aprobatorio del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que establece un amplio abanico de medidas para atender una población cuyo número experimenta en Andalucía un alto crecimiento, estimado en 150.834 el número de las personas regularizadas o en trámite de regularización, un 14% del total de los inmigrantes en España. La disposición crea una Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias.

Ya de la Consejería de Asuntos Sociales han sido impulsadas las normas reglamentarias siguientes: el D. 167/2002 que desarrolla la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de drogas para fijar nuevas restricciones horarias y de expedición de bebidas alcohólicas en relación con el conocido fenómeno de la «movida» y la «botellona», otorgando a los Ayuntamientos potestad sancionadora para las infracciones graves y leves tipificadas en dicha Ley. Dentro del mismo campo, el D. 209/2002 aprobó el II Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones cuyo principal objetivo es mejorar la red de centros asistenciales, atender a todo el espectro de adicciones y reforzar la prevención dirigida a los jóvenes. Es de destacar el Programa para la dispensación controlada de heroína como terapia para la recuperación de adictos contumaces en este consumo.

En otro orden de problemas has que registrar la Orden de 10 de enero de 2002 por la que se regula el Servicio Andaluz de Teleasistencia para la atención de emergencias médicas a personas mayores por vía telefónica.

En el ámbito del derecho de familia han sido dictados dos importantes reglamentos: el que contempla el régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa (D. 42/2002) dictado en desarrollo de la Ley de Atención al Menor, que trata de reforzar los derechos de los afectados; y el D. 282/2002 sobre Acogimiento Familiar y Adopción que, bajo los indicados principios, refunde la normativa dispersa en esta materia. Del trascendente contenido de estas disposiciones dan cuenta sus correspondientes fichas normativas, en esta misma obra.

Finalmente, cabe citar el Decreto 137/2002 denominado de Apoyo a las familias andaluzas, cuyas diversas medidas se dirigen fundamentalmente a paliar las cargas económicas y personales que proporcionan los miembros familiares de menor edad, discapacitados, ancianos y enfermos; aunque curiosamente, también incluye la norma ayudas para las adquisición de equipos informáticos e inserción en la red Internet.

En materia de *cultura*, el D. 48/2002 establece el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad Autónoma, que queda integrado en el estatal.

La Consejería de *Turismo y Deporte* ha impulsado un grupo de normas de indudable interés. Así, el D. 22/2002 por el que se formula el Plan General del Turismo en Andalucía, primer trámite de un proceso dirigido a definir la estrategia para consolidar y promocionar este sector con la participación de organiza-

ciones económicas y sociales representativas. Por otra parte, se establece el régimen de «Municipio Turístico « (D. 158/2002) para aquellos de menos de 100.000 habitantes que por la afluencia turística realizan un especial esfuerzo para la prestación de los servicios municipales; la norma trata de concitar la convergencia de las acciones de ayuda de entidades públicas y privadas.

Para desarrollar las previsiones de la Ley del Turismo se dicta el D. 20/2002 sobre turismo rural y turismo activo o deportivo, quedando afectos los municipios que no sobrepasen los 20.000 habitantes, amén de otras exclusiones por su incardinación en el litoral o por su contaminación. La norma contempla una variada tipología de alojamientos y actividades comprendidas en su ámbito.

Otras disposiciones del sector turístico deben reseñarse tales como los reglamentos reguladores de las Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo en Andalucía (D. 202/2002); de agencias de viajes y centrales de reservas (D. 301/2002) y de los guías de turismo en Andalucía.

Finalmente, hay que registrar dentro del área competencial de dicha Consejería, el D. 227/2002 por el que se formula el Plan General del Deporte en Andalucía, instrumento previsto por la Ley del Deporte y que el es primero que se pone en marcha.

En cuanto a la materia de *espectáculos* hay que citar un Decreto tramitado por la Consejería de Gobernación por el que se aprueba el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades recreativas y Establecimientos Públicos, que tiene por objeto servir de referencia para la gestión de autorizaciones y licencias en estos sectores por parte de los Ayuntamientos.

En el sector *ocio*, la Consejería citada ha impulsado dos disposiciones en materia de juego por las que se modifica el reglamento del juego del bingo (224/2002) y otro (169/2002) modificatorio de los disposiciones anteriores referidas a la planificación de Casinos de Juego y de instalación de Hipódromos.

Conflictividad

Los asuntos iniciados ante el Tribunal Constitucional en año 2002 fueron diez, de los cuales ocho fueron promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y dos por el Presidente del Gobierno de la Nación.

Promovidos por la Junta de Andalucía:

Recursos de inconstitucionalidad

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1810/02, promovido por el Consejo de Gobierno contra el artículo 4, apartado 3; artículo 11, apartado 1; artículo 15, apartado 2; artículo 23; artículo 32; artículo 35, apartado 6, artículo 46.3 y artículo 51 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Se fundamenta el recurso en que los citados preceptos son contrarios a los artículos 149.1.30; 27; 9.3; 53, 1 y 81 de la Constitución. Dicho recurso se encuentra acumulado a los tramitados con los números 1735/02, 1756/02, 1777/02, y 1788/02, planteados respectivamente por el Parlamento de Navarra, Cortes de Aragón,

Consejo de Gobierno de las Illes Balears, Asamblea de Extremadura y Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1902/02, deducido por el Consejo de Gobierno e la Junta de Andalucía contra el artículo 24 y Disposición Adicional Vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Se estima que el artículo 24 y la Disposición adicional Vigésima vulneran los artículos 9.3 y 149.3 CE, así como el artículo 13.33 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1903/02, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 84, 86 y 88 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, así como las correspondientes partidas presupuestarias de las secciones 32 y 23 a que se refieren aquellos preceptos.

Es continuación de los anteriores recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ha interpuesto contra el sistema de financiación, entendiendo que los citados preceptos son contrario al bloque de constitucionalidad, concretamente a los artículos 1, 2, 9.3°, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139, 2°, 149.1. 1ª, 149.1. 13ª, 149. 1. 14ª, 150. 1° y 2°, 156, 157. 2° y 158 CE, así como los artículos 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria 6ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 2, 4, 13 y 16 y disposición transitoria 1ª de la LOFCA.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4781/02, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes par la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad.

Dicho Recurso encuentra su fundamento en la consideración de que la citada norma es contraria a los artículos 9; 14; 53 y 86 CE.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5573/02, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra Disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas atlánticas de Galicia, que modifica los artículos 19.3, 23.5 c) y 23 Ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Se estima que dichos preceptos son contrarios a los artículos 141.1.23 CE y 15.1.7 y 13.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Conflictos de competencias

Conflicto de competencia núm. 2493/02, promovido por el Consejo de gobierno de la Junta de Andalucía contra la Resolución de la presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales de 3 de diciembre de 2001, por la que se convoca la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales para el año 2002.

Aparece fundamentado en la vulneración del sistema de reparto competencial, por desconocer las competencias autonómicas exclusivas en materia de organización y estructura de su instituciones de autogobierno (art. 13.1° del Estatuto), en materia de espacios naturales protegidos (art. 13.7° del Estatuto), y de desarrollo y ejecución en materia de medio ambiente (art. 15. 1°. 7ª del Estatuto), con vulneración de lo dispuesto en los artículos 149.1.18ª, 149.1.23ª y 156. 1° CE, así como en el artículo 56 y en las disposiciones transitorias segunda y sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los artículos 1.2 y concordantes de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA.

Conflicto de competencia núm. 4813/02, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el segundo párrafo del numero primero del artículo 6 del Real Decreto 330/2002, de 5 de abril, por el que se concretan determinados aspectos de la normativa europea reguladora de la ayuda a la producción de algodón.

Su planteamiento se fundamenta en que se desconocen las competencias autonómicas exclusivas en materia de agricultura contempladas en el artículo 8.1.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Promovidos por el Estado.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1893/02 deducido por el Presidente del Gobierno contra el inciso relativo a la colegiación del artículo 30.2 de la Ley 15/2001 de 26 de diciembre, que aprueba medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas.

Se fundamenta en la consideración de que dicho inciso incide directamente en el régimen regulador de la obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio de una profesión colegiada, afectando a las competencias estatales que inciden en la materia (art. 149.1.18ª CE)

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4419/02, promovido por el Presidente del Gobierno contra el apartado segundo del artículo 23 y contra un inciso de apartado primero del artículo 68 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Peca marítima, el marisqueo y la agricultura marina en Andalucía.

Se plantea por entenderse que el artículo 23.2 invade la competencia exclusiva estatal sobre pesca marítima en aguas exteriores (art. 149.1.19ª CE) y que el art. 68.1 infringe la reserva estatal para establecer tanto la normativa básica en materia de «ordenación del sector pesquero» (art. 149.1.19ª CE) como las bases de ordenación de la actividad comercial (art. 149.1.13ª CE).

Finalmente cabe reseñar que durante el año 2002, los conflictos de competencias acumulados núm. 1207 y 1208/99, promovidos por el Gobierno de la Nación contra el Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, no contributivas, a favor de los pensionistas por jubilación o invalidez y contra el Decreto 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del anterior, quedaron resueltos por Sentencia de 16 de diciembre de 2002, la cual desestimó los conflictos, declarando que la competencia controvertida correspondía a la Comunidad Autónoma.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109
Composición a 1-I-2002:
Socialista: 52
Popular de Andalucía: 46
Izquierda Unida – Los Verdes: 6
Andalucista: 3
Grupo Mixto: 2
Composición a 31-XII-2002: Sin cambios

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: Juan Ortega Pérez
Empleo y Desarrollo Tecnológico: José Antonio Viera Chacón
Turismo y Deporte: Antonio Ortega García
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). 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

El 19 de febrero, cese del titular de la Consejería de Turismo y Deporte, D. José Hurtado Sánchez, relevado por D. Antonio Ortega García; este deja la Consejería de Relaciones Institucionales que ostentaba a su nuevo titular, D. Juan Ortega Pérez. Todos ellos miembros del Partido Andalucista, afectando a los dos Consejerías que dicho Partido regenta. No faltaron las críticas al Presidente de la Comunidad por esta remodelación de su Gobierno determinada por el Partido coaligado.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Contra el nuevo titular de la Consejería de Turismo y Deporte D. Antonio Ortega García, anterior Consejero de Relaciones Institucionales y líder del Partido Andalucista, perfilado como candidato por dicho Partido a la Presidencia en las próximas elecciones autonómicas de 2004. La dicción de una frase desafortunada en una entrevista periodística, criticando a la Administración autonómica, haciendo copartícipe de la infeliz ocurrencia al propio Presidente de la Junta, que desmintió este extremo, motivó el desagrado de todos los grupos, aunque fueron IU y el Grupo Mixto los que llevaron adelante la propuesta de reprobación y cese del Sr. Ortega, propuesta que no prosperó en la Cámara.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 31 aprobadas (25 no aprobadas).

Proposiciones no de Ley ante Comisión: 163 aprobadas (82 no aprobadas)

Mociones aprobadas en Pleno: 3 (11 no aprobadas): sobre políticas de Administración Local en relación a la Organización Territorial de Andalucía (Grupo Mixto); sobre política general de empleo (Grupo IU los Verdes-CA); sobre gestión medioambiental y red de espacios protegidos (Grupo Mixto).

Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno sustanciadas ante el Pleno: 26

Interpelaciones en el Pleno a miembros del Consejo de Gobierno: 16

Preguntas orales en el Pleno a miembros del Consejo de Gobierno: 339

Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno sustanciadas ante Comisiones: 305

Preguntas de contestación escrita presentadas en el año 2002: 4386; contestadas, 4710.

Solicitudes de información o documentación: Admitidas a trámite 2524; contestadas 1723; pendientes 801.

Reformas del Reglamento del Parlamento

No se han producido

Normas interpretativas y supletorias del Parlamento

No se han producido

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

Consejo Consultivo de Andalucía

Se han formulado en el año 2001 un total de 383 solicitudes de dictamen, siendo admitidas 378. Sólo cuatro de ellas han sido solicitadas con carácter facultativo, número bien exiguo si se pone en relación con el notable volumen global de peticiones de dictamen. Se han emitido 358 dictámenes, 97 más que en el ejercicio anterior, de los cuales 301 fueron en sentido favorable a la propuesta de resolución y 57 fueron desfavorables.

Aunque el incremento de dictámenes emitidos por el Consejo ha venido siendo la tónica de cada año, los dos últimos ejercicios marcan una importante inflexión al alza. Su causa fundamental se encuentra en el ascenso de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial y concretamente los procedentes de entidades locales. Ha sido notable el número de las resoluciones comunicadas (270) al Consejo por la Administración activa tras la emisión de sus dictámenes, cumpliendo así con un deber que el Consejo viene recordando cada año en sus Memorias anuales; y también parece elevado el número (25) de esos asuntos en que los órganos solicitantes se apartaron del dictamen, con el «oído» como fórmula, siendo de esperar y desear que no constituya una tendencia pues el nivel de seguimiento de los dictámenes del Consejo fue desde su creación muy notable.

Por asuntos, el desglose de los dictámenes emitidos es el siguiente: 16 sobre

Anteproyectos de ley; 39 sobre proyectos de disposiciones generales de inferior rango; 6 sobre recursos de inconstitucionalidad; 4 sobre conflictos de competencia; y el resto, sobre los demás asuntos de la competencia del Consejo, o sea, fundamentalmente actos administrativos y contratos. Así 24 procedimientos sobre revisiones de oficio y 46 en materia de contratación, con apreciable descenso sobre el ejercicio anterior. Los otros dos grupos de asuntos que absorben las cifras más elevadas son los relativos a modificación de zonas verdes y espacios libres (31), y responsabilidad patrimonial de la Administración (194) que registra un aumento de 79 dictámenes sobre el ya crecido número del ejercicio anterior. En esta materia 133 dictámenes han correspondido a Corporaciones locales, lo cual indica que en esta Comunidad Autónoma ha calado plenamente la interpretación sobre la preceptividad del dictamen, realizada en su día por el propio Consejo a través de un acuerdo interpretativo. Esto ha incrementado considerablemente el número de peticiones –a veces sobre asuntos de ínfima cuantía– y por ello la Ley 10/2002 de acompañamiento (art. 64.1) ha introducido la cuantía mínima de 6.000 euros (1 millón ptas.), con lo cual queda recortada la admisibilidad de las solicitudes provenientes de entidades locales, medida que viene a equiparse al sistema que desde el origen de este órgano consultivo ha regido para los expedientes de responsabilidad procedentes de la Administración autonómica, con un límite mínimo para éstos de 601.012 euros (10 millones ptas.). Aunque por alguna voz de la doctrina ha sido cuestionada la imposición de este requisito, por entenderlo limitativo de una garantía que en la legislación estatal no está limitada –aunque, paradójicamente, esa legislación estatal no explicite la preceptividad del dictamen en el caso de entidades locales– no cabe duda de que la medida es razonable. En cambio, menos razonable nos parece la modificación que introduce el art. 65 de dicha Ley sobre la reducción del plazo para emitir ciertos dictámenes, quedando fijado ahora en 30 días para los Anteproyectos de Leyes y en 20 para los Proyectos de reglamentos, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.

El día 4 de abril de 2002, en la ya tradicional sesión formal y pública fue presentada ante el Consejo de Gobierno, como es preceptivo, la Memoria correspondiente al año 2001. Por Decreto del Presidente 1/2002 de 15 de enero fue nombrado como nuevo Presidente del Consejo Consultivo D. Juan B. Cano Bueso sucediendo así a Dña. Elisa Pérez Vera, quien dejó vacante el cargo el 6 de noviembre de 2001 por su designación como magistrada del Tribunal Constitucional. A principios del ejercicio hubo renovación de la mitad de Consejeros electivos por expiración legal del mandato.

Cámara de Cuentas

El debate sobre el Informe anual de la Cámara de Cuentas de Andalucía relativo de la fiscalización de la Cuenta General, Contratación administrativa y Fondo de Compensación Interterritorial, correspondiente al ejercicio del año 2000, tuvo lugar en sesión del Pleno del Parlamento celebrado los días 22 y 23 de mayo.

Con anterioridad, el día 12 de marzo, el Consejero Mayor presentó ante la Cámara el informe sobre las empresas públicas andaluzas (10 con forma pública y 35 sociedades mercantiles) detectando resultados negativos de más de 156 millones de euros. Según el informe, las entidades GIASA, EGMASA, RTVA e IFA absorben el 65% de los 784 millones de euros que la Junta aporta a sus 45 entes instrumentales. Dicho informe levantó las críticas de la oposición; y el Ejecutivo andaluz criticó a su vez el informe señalando haber aplicado la Cámara de Cuentas criterios no adecuados a la contabilidad pública, crítica que a su vez fue rechazada por los grupos de la oposición.

A mediados del ejercicio la Cámara de Cuentas acusó falta de seguimiento por la Administración autonómica de las ayudas europeas –fondos FEDER– durante los ejercicios 1994 a 1999, señalando asimismo la «incorrecta contabilización» de las clasificaciones económicas de los ingresos y los gastos por parte de los órganos gestores, incluido el Gobierno central.

Defensor del Pueblo Andaluz

Durante el año 2002 las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo Andaluz han continuado aumentando. En el transcurso de este año se han presentado 4.831 quejas, lo que supone un incremento del 6% respecto a las del año anterior.

En cuanto a las materias en las que se han presentado un mayor número de quejas durante el ejercicio 2002, hay que destacar, una vez más, las de justicia y prisiones, con un 21,21% del total, así como la de salud, con el 13,08%, y las de vivienda y urbanismo, con similar porcentaje. Hay que destacar, asimismo, el incremento relativo que han experimentado en este año las quejas relacionadas con el medio ambiente, lo que pone de manifiesto la creciente preocupación social por esta materia.

Respecto a la distribución territorial de quejas, aunque Sevilla sigue siendo la provincia desde la que se remiten mayor número de ellas al Defensor del Pueblo Andaluz, el 31,4% del total, durante el año 2002 se observa una tendencia de mayor equilibrio interterritorial, que se pone de manifiesto, tanto en la disminución del porcentaje de Sevilla en el peso total de las reclamaciones presentadas, como en los incrementos que han experimentado las quejas enviadas desde las provincias que representaban un porcentaje menor en el total de Andalucía. En concreto, Almería, con un aumento del 42,7%; Jaén, con el 25,6% y Huelva, con el 23%; representan los mayores índices porcentuales de incremento territorial en este año.

También hay que destacar, durante el año 2002, la consolidación de Internet como una herramienta de enorme utilidad para el Defensor del Pueblo Andaluz, tanto para recibir las quejas, consultas y sugerencias de los ciudadanos, como para difundir y divulgar su actividad. En este sentido, cabe destacar que durante este año el número de visitantes a las páginas web del Defensor del Pueblo Andaluz (www.defensor-and.es) se ha duplicado, triplicándose el número de quejas presentadas (1.262), de consultas realizadas (2.547) y de informes retirados (31.712).

En el curso del año 2002 se han presentado ante el Parlamento de Andalucía cuatro Informes Especiales, sobre: los servicios de información administrativa y atención ciudadana en Andalucía, la prostitución, Internet como instrumento de garantía y transparencia en el ámbito urbanístico y la situación de drogas y otras adicciones en Andalucía.

De las actuaciones en que ha intervenido el Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2002, es de destacar su intervención como mediador en el conflicto originado por el encierro de 450 inmigrantes en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Este conflicto, que se prolongó casi dos meses, puso de manifiesto las dificultades y contradicciones que plantea el proceso de normalización de las personas que emigran a nuestro país en busca de trabajo para mejorar sus condiciones de vida, así como la inoperancia de la sucesivas regulaciones legales de esta materia que, desde su aprobación, ya se ven superadas por la realidad existente. Las circunstancias en que se desarrollo el encierro, que culminó con el desalojo policial, y la imposibilidad de que las actuaciones mediadoras dieran sus frutos, por las interferencias y presiones de grupos externos de apoyo al encierro, evidencian las dificultades que plantean este tipo de conflictos para alcanzar soluciones asumibles para todas las partes, al entrecruzarse diversos e, incluso, contradictorios intereses, entre los que termina olvidándose el drama y situación humana de muchos hombres y mujeres que sólo piden trabajar para poder mejorar sus condiciones de vida.

Respecto a la actividad institucional del Defensor del Pueblo Andaluz, destacar la celebración de un convenio marco de colaboración con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) para la promoción y defensa de los derechos y libertades constitucionales, con objeto de acercar esta Institución a todos los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía y posibilitar una mayor presencia de la misma en todas las localidades de esta Comunidad Autónoma.

ARAGÓN

Fernando López Ramón

Rasgos generales

La actividad política ha continuado dominada por la sensación de estabilidad característica de la V Legislatura de la Comunidad Autónoma. En ese contexto, no obstante, cabe informar de los problemas que han afectado tanto al pacto de Gobierno como a algunos de sus componentes.

El pacto de Gobierno se estableció en esta legislatura entre PSOE, PAR e IU, para formar un Gobierno de coalición PSOE-PAR con el apoyo parlamentario de IU, partido que entró también en la dirección política de algunos sectores de la Administración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el apoyo de IU entró en crisis en el mes de mayo de 2002, por discrepancias relativas al contenido de los convenios de educación infantil y al Pacto del Agua. Este documento, que parecía contener el acuerdo de todas las fuerzas políticas aragonesas en materia de obras hidráulicas, se encuentra ahora afectado, junto a sus problemas aplicativos, por las precisiones que tratan de introducir en el mismo tanto IU, que firmó inicialmente el Pacto del Agua, como CHA, fuerza política que no participó en su firma. En todo caso, la ruptura con IU parece haber llevado al Gobierno, ante la falta de mayoría parlamentaria, a no presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

En el ámbito interno del Gobierno, ha de destacarse el cambio de dos de sus miembros. El Consejero de Industria, Comercio y Desarrollo (Porta) fue cesado a mitad de ejercicio, sin que llegaran a conocerse las razones de la destitución. No obstante, cabe constatar la cercanía temporal de ambiguas acusaciones periodísticas sobre supuestas irregularidades en la percepción de subvenciones por parte de empresas del grupo familiar del Consejero, irregularidades que el interesado siempre negó. El Consejero de Medio Ambiente (Longás) dimitió en el mes de diciembre, asumiendo responsabilidades políticas del caso Euroresiduos. Esta empresa fue autorizada para importar residuos peligrosos de otras Comunidades Autónomas, autorización que inmediatamente generó un abultado aumento de valor del vertedero de su propiedad, poniéndose de manifiesto las plusvalías al producirse la transmisión a otra empresa.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. Pudiera parecer que la actividad legislativa ha sido muy intensa, al haberse aprobado 31 leyes a lo largo del año. Sin embargo, conviene tener en cuenta que 18 leyes constituyen distintas Comarcas, 4 se refieren a la cre-

ación de diferentes Colegios Profesionales, 2 son de contenido financiero, una crea un organismo público y otra se dedica al exclusivo objeto de cambiar la denominación de una institución.

Sorprendente, al menos por su minuciosidad, resulta el objeto de la última de las leyes citadas (Ley 22/2002, de 16 octubre), que modifica el nombre del Consejo Aragonés de la Tercera Edad (regulado por Ley 3/1990, de 4 abril). La referencia a la tercera edad, que armonizaba con la terminología constitucional (art. 50 Const.), se considera ahora anticuada. Concretamente, para «no asociar la actividad de dicho Consejo con el concepto de personas jubiladas, viejas o simplemente apartadas de la actividad profesional y social», según se explica en el preámbulo, en lo sucesivo habrá de ser conocido como Consejo Aragonés de las Personas Mayores.

Una curiosa regulación derivada de la regla constitucional de supletoriedad del Derecho del Estado (art. 149.3 Const.) encontramos en la Ley por la que se deja libre de ordenación el aprovechamiento de los pastos en la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 15/2002, de 27 de junio).

Entre las leyes que introducen innovaciones sustantivas en el ordenamiento autonómico, cabe citar la nueva Ley de Caza (Ley 5/2002, de 4 abril), que deroga a la anterior (Ley 12/1992, de 10 diciembre, ya modificada por Ley 10/1994, de 31 octubre), demostrándose con esta sucesión de normas la complejidad y las tensiones que rodean la actividad cinegética.

En la Ley de Salud (Ley 6/2002, de 15 abril) se trata de hacer frente a los costes crecientes generados por el progresivo envejecimiento de la población aragonesa. La Ley regula el Plan de Salud de Aragón, donde se establecerán las prioridades sanitarias de la Comunidad Autónoma. Todas las instalaciones sanitarias de la Comunidad Autónomas y de las Administraciones Locales integran el Sistema de Salud de Aragón. Como entidad ejecutiva se crea el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud y como órgano colegiado de asesoramiento del Departamento correspondiente, el Consejo de Salud de Aragón.

La Ley de Educación Permanente (Ley 16/2002, de 28 junio) establece mecanismos para garantizar la educación y la formación de la población adulta, como el Plan General de Educación Permanente, el Censo de Programas de Educación Permanente y la Red de Centros y Aulas de Educación Permanente. Se crean también el Consejo de Educación Permanente de Aragón y las Comisiones Territoriales, como órganos de consulta y asesoramiento del Gobierno de la Comunidad Autónoma, a través de lo cuales se canaliza la participación de los sectores implicados y se coordinan los programas y actuaciones.

La Ley de Protección Civil y Atención de Emergencias (Ley 30/2002, de 17 diciembre) regula las actuaciones que permitan hacer frente a catástrofes, calamidades o emergencias tanto colectivas como individuales. La ordenación de la protección civil se ha podido llevar a cabo por la Comunidad Autónoma, siguiendo los planteamientos de la jurisprudencia constitucional, al amparo de diversas competencias sectoriales, relativas a espectáculos públicos, protección del medio ambiente, sanidad, agricultura y montes, carreteras, ordenación del territorio y otras. Así, se establecen los derechos y deberes de los ciudadanos, el régimen de las requisas, las actuaciones básicas de previsión y prevención del riesgo, la plani-

ficación de protección civil, las medidas de intervención, las tareas de recuperación de la normalidad y el estatuto del voluntariado, entre otros aspectos. Como órgano de colaboración interadministrativo se crea la Comisión de Protección Civil de Aragón.

Proyectos pendientes. Entre los proyectos pendientes cabe citar el Proyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales (BOCA núm. 234, de 30 mayo 2002), el Proyecto de Ley de Régimen Económico Matrimonial y Viudedad (BOCA núm. 237, de 11 junio 2002) y el Proyecto de Ley del Turismo de Aragón (BOCA núm. 254, de 12 septiembre 2002). Por último, cabe indicar que el Gobierno retiró el Proyecto de Ley del Pirineo, integrado por un conjunto de singularidades normativas con respecto al resto del territorio de la Comunidad Autónoma.

Actividad reglamentaria

Dentro de la producción reglamentaria, puede destacarse la aprobación de tres Reglamentos ejecutivos. Dos de ellos se han aprobado en desarrollo de la Ley de Administración Local de Aragón: el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales (Decreto 346/2002, de 19 noviembre) y el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales (Decreto 347/2002, de 19 noviembre). Por otra parte, se ha aprobado también un extenso Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Urbanística de Aragón (Ley 5/1999, de 25 de marzo), que comprende cuestiones organizativas, la ordenación detallada del planeamiento urbanístico, el régimen de los pequeños municipios y algunos aspectos de gestión urbanística.

En relación con las nuevas tecnologías, cabe destacar que el portal del Gobierno de Aragón en Internet ha sido objeto de reglamentación (Decreto 325/2002, de 22 octubre). Se pretende configurar un portal único gestionado de manera unitaria.

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. No ha habido graves crisis internas en ninguno de los partidos políticos aragoneses. PP no parece plenamente recuperado de la trágica desaparición de Giménez Abad, dando cierta impresión de estar demasiado condicionado por las instancias estatales del partido. PSOE aparece cohesionado en torno al Presidente de la Comunidad Autónoma (Iglesias), cuya fuerza en el ámbito nacional se expresa por su inclusión en la ejecutiva federal del partido. En el PAR se ha afianzado el liderazgo del Vice-Presidente del Gobierno (Biel). La CHA prodiga sus intervenciones en temas menudos, sin manifestar tensiones internas, lo que algunos observadores interpretan como síntoma de voluntad de gobierno. Por último, IU continua en lo que parece un lento declive lleno de desalientos.

Todo son especulaciones sobre cuáles pueden ser los resultados de las cercanas elecciones autonómicas. Vista la trayectoria de la Comunidad Autónoma, varia-

das combinaciones pudieran entrar en juego: desde la continuidad del Gobierno de coalición PSOE-PAR a la recuperación de la vieja coalición PAR-PP e incluso la formación de un nuevo Ejecutivo PSOE-CHA. Lo que parece seguro es que ninguna fuerza política alcanzará la mayoría absoluta y que no hay seguridad sobre el nivel que obtendrán los distintos contendientes políticos. En consecuencia, probablemente el juego de alianzas haya de desenvolverse en pocos días después de las elecciones, incluyendo entre los factores a considerar, muy destacadamente, la Alcaldía de Zaragoza.

Conflictos institucionales. Al igual que en ejercicios anteriores, una postura política dominante ha sido la oposición a los trasvases de agua del río Ebro previstos en el Plan Hidrológico Nacional. El Gobierno de Aragón ejerce funciones de grupo de presión ante las autoridades de la Comisión Europea, cuyo concurso financiero resulta clave para la viabilidad de las inversiones requeridas por el trasvase. Este hecho merece alguna reflexión, pues constituye motivo de escándalo para algunas autoridades estatales, que se indignan ante lo que consideran una quiebra en la tradicional actuación unitaria del Estado en el exterior. La reacción no parece tener en cuenta las modificaciones que derivan del pluralismo territorial.

Debe decirse, en efecto, que ninguno de los principios jurídicos que vertebran el Estado de las Autonomías resulta comprometido por la labor de oposición exterior del Ejecutivo aragonés. No hay duda, en tal sentido, de que la plena capacidad política reconocida a las Comunidades Autónomas puede traducirse en la posibilidad de discrepar del Estado, en los asuntos exteriores al igual que en los interiores. Al menos, en el ámbito de las competencias reconocidas a cada Comunidad Autónoma. Límite éste que, en todo caso, para evitar la reducción de la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, habrá de aplicarse con sumo cuidado, como condicionante general no equiparable a un concreto conflicto competencial.

En definitiva, el Gobierno autonómico que hace oír su voz ante cualesquiera autoridades del mundo frente a una decisión del Estado, por considerar comprometidos valores constitucionales como el equilibrio territorial o la protección del medio ambiente, no puede ser deslegitimado en el ordinario juego político con la tacha de haber incurrido en deslealtad institucional. La lealtad no consiste en uniformidad ni de pensamiento ni de acción.

Actividad de gestión

Comarcas. A las ocho Comarcas ya creadas se han unido 18 más a lo largo del ejercicio, tras la aprobación de las correspondientes leyes en las Cortes de Aragón. El proceso de comarcalización ha implicado también la efectiva constitución de los Consejos Comarcales, la elección de los Presidentes e importantes transferencias tanto de servicios como de medios financieros.

Proyectos supramunicipales. El éxito de la Plataforma Logística de Zaragoza parece haber animado al Gobierno de Aragón a poner en marcha otros proyectos supramunicipales sobre variados aspectos comerciales y turísticos. Esa compe-

tencia del Ejecutivo, sobre cuya legitimidad general no cabe abrigar dudas, correría, sin embargo, el riesgo de cercenar las competencias municipales si fuera utilizada en exceso. Particulares perplejidades derivan, por añadidura, de la atribución a las Comarcas de la competencia para declarar proyectos de interés supramunicipal en el ámbito comarcal, potestad que puede conformar una nueva e importante vía de limitación de las competencias municipales.

Proyectos estatales. La realidad política aragonesa no puede, por último, ser valorada adecuadamente sin tener en cuenta la incidencia de importantes inversiones del Estado en la Comunidad Autónoma. El Estado realiza grandes obras públicas que especialmente contribuirán a mejorar la posición estratégica de la ciudad de Zaragoza. En el Pirineo se ha iniciado la ampliación del embalse de Yesa, que proporcionará un recurso hídrico de calidad a la capital aragonesa y a su entorno metropolitano, aunque con afecciones ambientales considerables e imponiendo quizá innecesariamente un nuevo sacrificio a la montaña frente al llano. Desde Sagunto, por tierras turolenses, avanza la construcción de la autovía Mudéjar, que ha de llegar hasta Somport, proporcionando una importante conexión europea. A través de la antigua Celtiberia se abre paso la línea ferroviaria de alta velocidad, que unirá en tiempo récord a Zaragoza con Barcelona-Francia y con Madrid-Sevilla.

Si unimos estas infraestructuras a la promoción de la Plataforma Logística de Zaragoza, que lleva a cabo el Gobierno de Aragón, no es difícil vislumbrar formidables operaciones territoriales, que probablemente implicarán un alto desarrollo de la capital del Ebro. Desarrollo que va a ser la consecuencia, no de un plan unitario establecido en un solo centro decisor, sino producto de variadas iniciativas del Estado y de la Comunidad Autónoma. No obstante, aunque las estrategias relativas a cada infraestructura aparezcan formalmente separadas, debe constatarse la existencia de zonas grises, derivadas de la capacidad de influencia recíproca entre ambas instancias. No sólo las posturas políticas determinan esa capacidad de influencia recíproca, también los títulos competenciales de carácter horizontal, como los relativos a la protección del medio ambiente o del patrimonio cultural, conducen a complicados procesos de toma de decisión, necesariamente abiertos a la consideración de diversos intereses públicos. Todo ello parece conducirnos a la identificación de un modelo de gestión pública específico del Estado de las Autonomías, muy diferente del modelo del federalismo de ejecución que marcó doctrinalmente las pasos iniciales de nuestro sistema de descentralización territorial.

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: Arturo Aliaga López (PAR).

Departamento de Educación y Ciencia: María Eva Almunia Badía (PSOE).

Departamento de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario

Partidos y número de diputados que le apoyan: PSOE (23 diputados) y PAR (10 diputados).

Composición del Gobierno: Gobierno de coalición PSOE-PAR

Cambios en el Gobierno

Sustitución del Consejero de Industria, Comercio y Desarrollo (José Porta Monedero), en julio de 2002.

Sustitución del Consejero de Medio Ambiente (Víctor Longás Vilellas), en diciembre de 2002.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de la proposición no de ley sobre el Plan de Acción Forestal y de Conservación de la Biodiversidad en Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 214, de 1 abril 2002).

Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de la proposición no de ley sobre el Plan Estratégico de la Red Viaria de Aragón 2001-2006 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 261, de 14 octubre 2002).

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 1999 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 218, de 26 marzo 2002).

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 2001 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 229, de 8 mayo 2002).

Informe especial del Justicia de Aragón sobre medio ambiente urbano en Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 270, de 8 noviembre 2002).

ASTURIAS

Francisco J. Bastida Freijedo

Actividad político-institucional

El nuevo horizonte autonómico

El año 2002 se inicia con un nuevo horizonte autonómico marcado por dos hechos fundamentales. De un lado, la aprobación a finales de 2001 de la transferencia a Asturias de la gestión sanitaria, hasta ese momento a cargo del Insalud, y, de otro, la aprobación del nuevo modelo de financiación autonómica.

La transferencia de sanidad supuso multiplicar en más de un tercio el presupuesto del Principado de Asturias y lo mismo en lo que se refiere al personal adscrito. Desde el punto de vista cualitativo, entraña un cambio muy importante, no sólo por la materia en cuestión, tan sensible a los ciudadanos, sino también porque el nivel sanitario de Asturias es uno de los más elevados de España.

El otro cambio fundamental es la adhesión al nuevo modelo de financiación autonómica. A pesar del grave inconveniente que supuso condicionar esta adhesión a la previa firma de la transferencia sanitaria, el nuevo sistema, enmarcado en una filosofía hacendística de mayor corresponsabilidad fiscal, permite al Principado de Asturias ejercer con más propiedad su autonomía.

El Gobierno y la Administración. Las relaciones con el Gobierno estatal

Durante el año 2002 no hubo cambios en la composición del Gobierno, pero sí en la estructura de algunas Consejerías, motivados fundamentalmente por los dos acontecimientos acabados de reseñar: la transferencia sanitaria, que obligó a una remodelación en la Consejería de Sanidad y en el Servicio de Salud del Principado, y por el nuevo sistema de financiación, que provocó una reforma en la Consejería de Hacienda. Como consecuencia de todo ello y debido también al volumen que ha ido adquiriendo en los últimos años la Administración autonómica, vieron alteradas su respectivas estructuras la Consejería de Administraciones Públicas y la de Presidencia.

Algunos cambios organizativos y ciertos nombramientos no han estado exentos de polémica y han sido objeto de preguntas e interpelaciones en el seno de la Junta General del Principado. Así, cabe destacar el cambio en la Dirección General de Universidades sucedido a principios de 2002, y que traía su causa de hechos acaecidos a finales de 2001 y reseñados en el informe autonómico de ese año (pág. 131). Se trata de las razones que motivaron la dimisión del entonces

Director General y que dieron lugar a dos plenos de la Junta en enero de 2002 y a una seria reprobación del Consejo Social de la Universidad a la política gubernamental de concesión de ayudas a la investigación.

También fue objeto de crítica política la creación de la Dirección General de Interior, tanto por su pretensión de hacer pensar en una futura policía autonómica, para cuya existencia no hay base competencial en el Estatuto asturiano, como por el nombramiento del primer Director de esa nueva Dirección General, pues el cargo recayó en un policía de la antigua brigada político-social franquista y al que antiguos militantes comunistas imputaron torturas. La presión de IU y la del propio partido socialista que sustenta al Gobierno provocaron su cese a los pocos días del nombramiento.

La política del Gobierno se vio condicionada durante toda la legislatura por dos lastres externos y el 2002 no fue una excepción. Uno de ellos es sólo parcialmente externo, pues se trata de la obligada convergencia del Gobierno con los intereses defendidos por el líder del sindicato Minero SOMA-UGT y hombre fuerte dentro del aparato de la Federación Socialistas Asturiana. Periódicamente se le ha recordado al Gobierno desde esta instancia sindical la prioridad de invertir en las cuencas mineras y, en la parte que le corresponde, de gestionar los fondos mineros pactados entre el Gobierno de la nación y los sindicatos mineros, para orientar la inversión en el sentido y con las preferencias marcadas por éstos. La desviación de tales objetivos la podía y la puede pagar el Gobierno con una división en el grupo parlamentario que le sustenta y que es mayoritariamente afín al líder del Soma-UGT.

El otro lastre es el ministro Álvarez Cascos, antiguo opositor político del hoy Presidente del Principado cuando era Alcalde de Gijón. Su antagonismo político y personal es indisoluble, como en su día sucediera entre Álvarez Cascos y el Presidente Sergio Marqués. El ministro de Fomento actúa como si Asturias, en cuanto administración periférica del Estado, nada tuviese que ver con la Asturias autonómica, y él fuese el Presidente de Asturias en este ámbito excluyente del otro. Sin duda el Ministro es un buen conseguidor para Asturias, sobretodo de infraestructuras viarias, y el salto cuantitativo y cualitativo que está dando la región es enorme debido a su empeño personal, pero el trazado de las Autovías se hace ignorando las competencias del Principado en materia de ordenación del territorio, la inauguración de tramos de autovía se realiza sin invitar a las autoridades autonómicas y cuando es obligado coincidir en actos oficiales, el ministro sistemáticamente acude «en representación del Presidente del Gobierno», para así figurar en el orden protocolario por delante del Presidente del Principado. Este permanente enconamiento personal, aunque no impide la relación entre ambas administraciones, Central y autonómica, sí causa perturbaciones e interferencias, como por ejemplo en materia de sanidad sobre la creación, financiación y ubicación del nuevo Hospital Central de Asturias. Si en el asunto tiene competencias específicas Fomento, el desencuentro es más evidente. Baste decir que, en relación con la crisis del *Prestige*, ha habido una reiterada negativa a incluir a las autoridades de Principado en la Comisión Nacional de Seguimiento. La situación parece enredarse aún más, y en cierto modo cierra el círculos de aquellos lastres, si se tiene en cuenta la buena sintonía entre Álvarez Cascos y el líder del Soma-UGT, que como queda dicho es de las personas más influyentes en la FSA, si no la más influyente. Ello se ha puesto de manifiesto en los cuantiosos fondos acordados para la reconversión de las cuencas mineras

entre el Gobierno de la Nación y los sindicatos mineros, marginando en su negociación al Gobierno del Principado. Una de las obras más emblemáticas con cargo a esos fondos, pero gestionada en su construcción por el Principado, es la autovía minera Gijón-Mieres. En el año 2002 tuvo y aún tiene graves problemas de financiación para sus ramales de salida y de conexión con otras vías públicas de competencia estatal y regional. La falta de cooperación entre ambas administraciones ensombrece y desacredita una obra de gran trascendencia para Asturias.

Podría decirse en síntesis que la Administración periférica del Estado en Asturias y la Administración Autonómica son dos siamesas unidas por la espalda.

Las políticas gubernamentales

De las líneas políticas desplegadas por el Gobierno merecen ser destacas las siguientes:

Las *políticas activas de empleo* que fueron una de las señas de identidad de este Gobierno a través de los planes institucionales de empleo organizados desde el primer año de la legislatura y que han tenido continuidad en 2002 con addendas a los Convenios ya suscritos con Ayuntamientos. Pese a ello, se registró en Asturias un aumento de más de dos mil parados. Aunque porcentualmente es un incremento inferior a la media registrada en España, la diferencia sigue siendo grande (En Asturias hay en noviembre de 2002 una tasa de paro de 12,75% de la población activa, frente al 9,09 % del conjunto de España).

La *política sanitaria* ha quedado marcada por la recepción de las transferencias en esta materia, lo que ha supuesto una reordenación en profundidad del Servicio de Salud y se establecieron las bases para emprender la creación del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA), tanto en lo que se refiere a su plan funcional como a su diseño arquitectónico. El concurso internacional convocado al efecto se falló en el segundo semestre de 2002, pero fue impugnado ante los tribunales por otros concursantes. El asunto ya ha sido resuelto en primera instancia con fallo favorable para el Principado. También hubo de soportar el Principado la primera huelga general de la sanidad en reclamación de incrementos salarios y protestas por la intempestiva regulación del régimen de dedicación del personal médico.

La *política de infraestructuras*, centrada sobre todo en el reacondicionamiento de carreteras y especialmente en la gestión de los fondos mineros aplicados a la nueva autovía minera Gijón-Mieres, que ya ha quedado mencionada antes.

La *política ganadera y alimentaria* dirigida a paliar los efectos y eliminar el llamado «mal de las vacas locas».

La *política turística*, con especial atención al turismo rural y de calidad, a través de certificaciones y marcas como «Casas de aldea», «Casonas asturianas», «Mesas de Asturias», etc. Pese a ello, este sector de servicios registró una especial caída durante este año 2002, entre otras cosas por la desaceleración del consumo, unida al mal tiempo estival.

La política de acercamiento de la Administración al ciudadano, a través de las

nuevas tecnologías. Se ha diseñado un portal nuevo de información (http://www.princast.es) en el cual se puede acceder a variada información y en el futuro se podrá realizar *on line* la tramitación administrativa de diversos asuntos.

La *política de conservación del medio ambiente y la flora y fauna asturianas*, con un importante número de decretos aprobados al efecto. Debe reseñarse que a finales de 2002 el hundimiento del barco *Prestige* causó el mayor desastre ecológico del noroeste de España y que afectó a parte del litoral asturiano. El Gobierno regional hubo de aprobar diferentes medidas y organizar dispositivos adecuados para hacer frente al desastre pesquero y medioambiental ocasionado por el derramamiento de fuel del *Prestige*.

La *política de educación* tuvo su punto de polémica con la educación de los menores de tres años y, sobre todo, con la Universidad. El Consejo Social de esta institución recriminó la «arbitrariedad» del Gobierno a la hora de reconocer a algunos «grupos universitarios de excelencia» en contra de los informes desfavorables de la ANEP y, a medida que avanzaba el año, el distanciamiento con la institución universitaria se fue agrandando a causa de la falta de financiación de las nuevas titulaciones y, en general, del déficit crónico de la Universidad, a pesar del esfuerzo económico hecho en los últimos años por el Principado. Con motivo de la elaboración del presupuesto para el año 2003, a finales de 2002 las críticas mutuas y los desencuentros entre ambas instituciones han sido primera página de los periódicos. Por otra parte, el Principado no acometió en este año el necesario desarrollo legislativo de la LOU, sobre todo en lo que se refiere a las categorías del personal docente y tampoco admitió los llamados tramos salariales autonómicos, a diferencia de otras Comunidades Autónomas.

La *política económica* estuvo presidida por un endeudamiento no excesivo a la vista del marco de estabilidad financiera impuesto por la Unión Europea. Pese a los problemas estructurales de la economía asturiana, 2002 apunta un reflotamiento del sector industrial con subidas por encima de la media nacional en campos como la siderurgia, la energía y la construcción. Un giro similar se constata también en un área tradicionalmente en declive como es la agricultura. (pueden consultarse los datos estadísticos en la página web de SADEI (Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales) http://www.sadei.es/.

Como ya viene siendo habitual, el balance político de los datos económicos y sociales de Asturias varían según quien los haga, sobre todo cuando el Gobierno del Principado y el Gobierno de la nación son de distinto signo político y el líder natural de la oposición regional es ministro del Gobierno en Madrid. Así, aquello que va mal se le achaca a la política desarrollada por el otro Gobierno, mientras se reivindica como propios los resultados positivos cualquiera que sea el sector en el que se produzcan; si esa apropiación no es posible, entonces se minimiza su éxito.

La Junta General del Principado (parlamento asturiano)

La composición parlamentaria, en cuanto a grupos se refiere, ha sufrido un cambio significativo. El grupo de la URAS (Unión Renovadora Asturias), formado por los tres diputados de este partido nacido de la escisión habida en el PP por la desafección del entonces Presidente del Principado Sergio Marqués, ha desapa-

recido. Uno de sus diputados, a la vez concejal del Ayuntamiento de Pravia, pactó a finales de 2002 una moción de censura junto con los concejales del PP para cesar al Alcalde socialista y sustituirle él en el puesto. La integración política de este diputado en el PP, le condujo a abandonar el grupo de URAS y consiguientemente a inaugurar el Grupo Mixto. Al quedarse con dos diputados el Grupo parlamentario URAS hubo de desaparecer y sus miembros pasaron al grupo mixto. Resultado, los tres diputados están de nuevo juntos, pero no revueltos, en dicho Grupo Mixto. Aquella moción de censura tuvo también trascendencia, por cuanto sirvió de denuncia de los pactos firmados por los partidos para no valerse de tránsfugas en sus políticas municipales y autonómicas.

El grupo parlamentario Socialista ha continuado apoyando con su mayoría absoluta al Gobierno, sin las fisuras mostradas en el primer año de la legislatura con motivo sobre todo de la regulación de las Cajas de Ahorro. La última ley del año 2002, de modificación de la controvertida ley de Cajas de 2000, se aprobó por unanimidad.

La oposición desarrollada por el del grupo parlamentario Popular ha sido de «desgaste» del gobierno y sobre todo de su Presidente. En ello han tenido mucho ver no sólo los motivos dados por polémicas actuaciones del ejecutivo, sino también el confeso deseo de sintonizar al máximo con la actitud mostrada por el líder natural del PP en Asturias, Francisco Álvarez Cascos, en sus relaciones con el Gobierno del Principado.

El grupo parlamentario de IU ha sido, como ya es habitual en esta legislatura, el que más iniciativas parlamentarias ha presentado durante este año, tanto de tipo legislativo como de control al Gobierno. Baste decir que las 11 proposiciones de ley presentadas durante 2002, todas ellas fueron por iniciativa de dicho grupo.

La actividad de la Junta General fue en este año 2002 la más intensa de toda la legislatura en prácticamente todos los capítulos, como puede verse en esta estadística ofrecida por la propia Junta en su página web (http://www.jgpa.es).

RESUMEN – V LEGISLATURA	1999	2000	2001	2002
Proyectos de ley	4	10	15	16
Iniciatia legislativa popular	0	2	0	1
Proposiciones de ley de los grupos parlamentarios y de los diputados	13	4	11	11
Proposiciones no de ley ante comisión	5	14	2	5
Proposiciones no de ley ante el pleno	67	115	120	111
Otros convenios y acuerdos de cooperación del Principado de Asturias	143	485	493	582
Declaraciones institucionales	15	19	7	10
Interpelaciones urgentes	16	49	70	77
Mociones subsiguientes a interpelaciones	7			

En cambio sí ha habido una ligera caída en el capítulo de preguntas en relación con los años precedentes,

PREGUNTAS – V LEGISLATURA	1999	2000	2001	2002
Preguntas ordinarias ante el pleno	14	35	18	22
Preguntas urgentes en pleno	25	90	103	56
Preguntas orales en comisión	1	5	0	3
Preguntas con respuesta escrita	274	515	408	331
Preguntas al Presidente del Consejo de Gobierno	8	27	26	25

Y el descenso es más notable en lo que se refiere a solicitudes de información al Gobierno

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN – V LEGISLATURA	1999	2000	2001	2002
Solicitudes de información de las comisiones al Gobierno (art. 67)	2	60	126	63
Solicitudes de información al Consejo de Gobierno (art.14)	85	377	857	461

Llama la atención el aumento del número de comparecencias ante órganos de la Cámara de empleados de la Administración del Principado, lo que da una idea de por donde se orientan las vías para controlar al Gobierno y, también ha crecido de manera considerable el número de personas expertas en determinadas materias llamadas a consulta, lo que puede interpretarse como expresión de un grave problema de los parlamentos modernos. En efecto, este tipo de comparecencias ponen de manifiesto la necesidad parlamentaria de competir en información con los servicios técnicos de la Administración, así como la complejidad cada vez mayor de las decisiones a adoptar por legos en cualquier materia que no sea la propia del juego del poder político y la progresiva tendencia a hacer descansar en los expertos decisiones políticas controvertidas. Esto último, seguramente en un intento de reforzar con avales científicos la legitimidad política de las decisiones parlamentarias y evitar así que se imponga sin intermediarios la legitimidad tecnócrata.

COMPARECENCIAS – V LEGISLATURA	1999	2000	2001	2002
Comparecencias a iniciativa propia en el pleno	1	0	0	0
Comparecencias a iniciativa parlamentaria en el pleno	0	5	8	3
Comparecencias a iniciativa propia en comisión	12	5	16	10
Comparecencias a iniciativa parlamentaria en comisión	49	105	179	142
Comparecencias de empleados de la administración del Principado	129	109	165	192
Comparecencias de personas expertas en determinadas materias	1	205	490	619
Comparecencias en comisiones de investigación	0	30	19	0
Comparecencias presidentes consejos administración, directores	21	15	38	27

Actividad normativa

Legislativa

Como queda reflejado en el cuadro-resumen del anterior apartado la actividad legislativa ha superado la de años anteriores. Se han convertido en leyes todos los proyectos presentados, dieciséis, y fueron rechazadas las demás iniciativas, once proposiciones de ley, presentadas por el Grupo parlamentario de IU y una iniciativa popular.

Agrupadas por grandes áreas, las leyes aprobadas se han centrado en las siguientes materias:

Economía y comercio. Varias son las leyes referentes a este capítulo, la *Ley 2/2002, de 12 de abril, del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias* deroga la ley 6/1983 que creó en su día el Instituto de Fomento Regional, y aspira a configurar bajo esta entidad pública un nuevo marco regional de coordinación de todas las actividades encaminadas a la promoción económica e industrial de Asturias.

La *Ley 7/2002, de 24 de junio, por la que se autoriza la creación de la empresa pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.* tiene como objetivo primordial crear esta entidad pública, enfocada a la promoción y desarrollo agrario y rural, pero también a las nuevas vertientes económicas que se abren en esta esfera; así, el fomento y consultoría de la acuicultura y pesca marítima y actividades de interés medioambiental, turístico, docente, cultural y deportivo.

La *Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior* se aprueba con la finalidad de regular y coordinar el establecimiento y la actividad del pequeño y mediano comercio, con el de las grandes superficies, todo ello desde un marco general, y temporal a largo plazo, de defensa de la competencia. Sobre esta base, se regulan aspectos tan importantes como el de los horarios comerciales, promociones de ventas, ventas especiales, mayorismo y minorismo, infracciones y sanciones, etc.

Muy relacionada con la anterior está la *Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los consumidores y usuarios*, que configura, junto con la legislación básica del Estado, el marco jurídico de la protección y defensa del consumidor. La Ley ha puesto un especial énfasis en el derecho a la protección frente a riesgos que puedan afectar a la salud y seguridad, incluyendo dicho derecho como el primero a tutelar, y extendiendo la protección a riesgos medioambientales.

Asimismo, se establece una especial protección de los consumidores en relación con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario o generalizado, bienes de primera necesidad y servicios esenciales para la Comunidad. También merece destacarse, por su carácter novedoso en relación con la normativa general, la protección prioritaria de determinados colectivos.

La *Ley 16/2002, de 30 de diciembre*, tiene por único objeto modificar la Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, para adaptarla a la Ley estatal 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Su aprobación, como queda dicho, no suscitó discrepancias en el seno del grupo mayoritario, como cuando se elaboró la ley de 2002 y su contenido es de simple adaptación a la ley estatal.

Transportes. La *Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias*, crea esta organización para solventar un problema agravado en los últimos años como consecuencia de la concentración de la población asturiana en la circunscripción central, con un importante tráfico migratorio diario entre las ciudades más importantes y que forman de facto una gran área metropolitana. El Consorcio pretende coordinar y en la medida de lo posible unificar el servicio de transporte público para facilitar al usuario sus desplazamientos y abaratar costes. La Administración central el Ministerio de Fomento de Francisco Álvarez Cascos ha puesto en marcha a su vez un Consorcio paralelo, baja la figura del Metrotren y que se confía en que más que una competencia al Consorcio, sean ambos complementarios.

Urbanismo y ordenación del territorio. La *Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística* representa el intento del Principado de reorganizar el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, suelo y ordenación del territorio, una vez que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la delimitación competencial en este campo, tan interpenetrado por otras competencias estatales, autonómicas y locales. La ley se inspira en el principio de que el urbanismo y la ordenación del territorio son funciones públicas insoslayables y dentro de esa función está un desarrollo armónico de espacios, como la promoción de suelo para cubrir las necesidades sociales y económicas. La ley dedica una especial atención al desarrollo urbanístico en áreas rurales y regula dentro de las competencias autonómicas el Jurado de expropiación Forzosa del Principado de Asturias.

Aguas, medio ambiente y espacios naturales. Este es uno de los ámbitos al que tanto legislativa como reglamentaria se le presta más atención en Asturias. La *Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento,* viene a complementar la Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas y, como su propia denominación indica, tiene por objeto la regulación de los vertidos de aguas residuales, su inspección y régimen de sanciones para el caso de incumplimiento. Además establece un canon de saneamiento.

La *Ley 6/2002, de 18 de junio, sobre protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en aguas continentales* deroga la Ley del Principado de Asturias 3/1998, de 11 de diciembre, de la pesca fluvial, y se muestra más proteccionista, a favor de una explotación sostenible de la pesca en dichas aguas.

La *Ley 9/2002, de 22 de octubre, de la Reserva Natural Integral de Muniellos,* eleva a la categoría de Reserva Natural lo que anteriormente era calificado por Decreto como Reserva Biológica Nacional. En el año 2000 el Consejo Internacional de Coordinación del Programa Hombre y Biosfera (MAB), de la Unesco, aprobó la declaración de Muniellos como Reserva de la Biosfera, integrándola en la red mundial que tutela el mencionado organismo, y esta ley no hace sino ser coherente con tal tratamiento.

En similar dirección apunta la *Ley 12/2002, de 13 de diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias.*

Asuntos sociales varios. Bajo ese apartado han de incluirse leyes muy diversas. Una de ellas, semejante a las de otras Comunidades Autónomas, es la *Ley 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables*, que ofrece un instrumento para favorecer la no discriminación de las personas unidas de forma estable en relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal, con independencia de su sexo. Regula el concepto de «pareja estable» y el contenido jurídico de esta relación, incluyendo una capítulo mal llamado de «medidas de acción afirmativa» y que en realidad son medidas de equiparación y no de fomento de una discriminación inversa.

La *Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas* establece un marco normativo del mayor rango de una materia que hasta ese momento sólo figuraba en una mera Resolución de una Consejería. El nuevo marco competencial ha permitido regular de manera global el sistema de licencias, autorizaciones, inspección y control de tales espectáculos y actividades.

La *Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de Tenencia, Protección y Derechos de los Animales* nace entre otras circunstancias, por el hecho de la proliferación de posesión de animales, algunos peligrosos, sin el debido control y que causaron en algunos casos lesiones irreparables. De paso, el legislador aprovecha la oportunidad para hacer una regulación global sobre protección de los animales domésticos, salvajes domesticados y salvajes en cautividad.

Medidas Administrativas, presupuestarias y fiscales. Además de la consabida *Ley de Presupuestos 14/2002,* se ha aprobado la llamada «ley de acompañamiento» que, como suele ocurrir, es un cajón de sastre, en el que se incluyen muy variadas medidas. Así, la *Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Presu-*

puestarias, Administrativas y Fiscales no sólo crea el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, sino que tiene por objeto central modificar un importante número de leyes de contenido tanto orgánico (Ley 6/1984 del Presidente y del Consejo de Gobierno, Ley 3/1985 de ordenación de la función pública, Ley 2/2001, del Consejo Económico y Social) y procedimental (Ley 2/1995, sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas), como sustantivo (Ley 3/1985, de defensa de las carreteras, Ley 1/1991, de patrimonio, Ley 2/1993, de pesca marítima en aguas interiores).

Sanidad. Si criticable es la instrumentalización que se hace de la ley de acompañamiento, más aún lo es cuando se emplea para regular actividades ajenas por completo a su declarado objeto. Este es el caso de su Disposición Adicional Primera, que bajo el rótulo «*Asignación del complemento específico al personal facultativo en instituciones sanitarias*», en realidad regula un aspecto fundamental de la actividad de los profesionales de la sanidad como su régimen de dedicación. La disposición ha creado una gran controversia y es posible que sea recurrida por el Estado ante el Tribunal Constitucional.

Reglamentaria

Durante el año 2002 se han aprobado 87 Decretos de contenido normativo y que articulan, junto con las leyes, las grandes líneas políticas del Gobierno antes comentadas. Es decir, los Decretos y Resoluciones han tenido por objeto sobre todo las políticas de empleo y promoción económica y turística, protección del medio ambiente, infraestructuras, enseñanza, salud y asuntos sociales. Aparte de la bases de datos adjunta a este Informe de Comunidades Autónomas, puede ampliarse la consulta sobre organización institucional y legislación del Principado de Asturias a través de Internet en la página del Código Autonómico del Principado de Asturias http://constitucion.rediris.es/codigaut/.

Tribunal Constitucional

Las sentencias del TC referidas a Asturias en el año 2002 son las siguientes:

Sentencia 80/2002, de 8 de abril, que resuelve un recurso de amparo electoral sobre el resultado en Asturias de las elecciones generales de 2000. El recurrente, un candidato del PSOE impugnaba la decisión de inadmitir la demanda que pretendía corregir un error material fuera de los plazos fijados por la legislación electoral, cuando en realidad se trata de un error en la transcripción informática de las votaciones que no puede ser corregido fuera de los plazos legales. El TC no concedió el amparo.

STC 24/2002, de 31 de enero, que resuelve el recurso del Presidente del Gobierno contra la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal. El TC anula parcialmente la ley, al considerar que hay límites estatales al incremento de retribuciones.

Consejo de Gobierno

Presidente del Principado de Asturias: Excmo. Sr. D. Vicente Alberto Álvarez Areces

Número de Consejerías: 11

Consejera de la Presidencia: Ilma. Sra. Dña. María José Ramos Rubiera

Consejera de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos: Ilma. Sra. Dña. Angelina Álvarez González

Consejero de Hacienda: Ilmo. Sr. D. Jaime Rabanal García

Consejero de Educación y Cultura: Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Fernández Vallina

Consejero de Asuntos Sociales: Ilmo. Sr. D. José García González

Consejero de Salud y Servicios Sanitarios: Ilmo. Sr. D. Francisco Borja Sevilla Pérez

Consejero de Infraestructuras y Política Territorial: Ilmo. Sr. D. Juan Ramón García Secades

Consejero de Medio Ambiente: Ilmo. Sr. D. Herminio Sastre Andrés

Consejero de Medio Rural y Pesca: Ilmo. Sr. D. Santiago Menéndez De Luarca Navia-Osorio

Consejero de Industria, Comercio y Turismo: Ilmo. Sr. D. Jesús Rafael Urrutia García

Consejero de Trabajo y Promoción de Empleo: Ilmo. Sr. D. Graciano Torre González

Junta General del Principado

Total Diputados: 45

Grupo parlamentario socialistas: 24

Grupo parlamentario Popular: 15

Grupo parlamentario IU: 3

Grupo URAS / Grupo Mixto: 3

CANARIAS

José Suay Rincón

Rasgos generales

Próximo el final de la V Legislatura, este año 2002 ha venido caracterizado por el signo de la normalidad institucional. En una Comunidad Autónoma donde ninguna formación política acostumbra a alcanzar mayorías absolutas, ni en esta Legislatura, ni en las precedentes, y donde por consiguiente se requiere siempre el pacto y la búsqueda de fórmulas de coalición, sin lugar a dudas, éste sería el primer dato a destacar.

El Pacto CC-PP suscrito para toda la Legislatura ha evidenciado así a lo largo de este 2002, ciertamente, un buen estado de salud. Dicho sea en términos generales; porque también ha podido percibirse algún episodio crítico. Pero, para apreciar lo uno y lo otro, se hace preciso con carácter previo la concurrencia de dos factores, que actúan como claros condicionantes.

Está, en primer término, el hecho de que desde el pasado 2001 el apoyo proporcionado por el PP a CC en el Gobierno de Canarias es solamente externo, es decir, de índole estrictamente parlamentario. Esta circunstancia, por un lado, ha venido a sofocar decisivamente la tensión interna antes existente dentro del PP, hasta el punto de que, en una inequívoca línea de continuidad ya iniciada el pasado 2001, puede decirse que la calma ha sido total consolidándose el actual liderazgo dentro del partido. Pero, por otro lado, desde el reverso, ha dificultado la decantación de una opción política claramente diferenciada, que pueda ser percibida por el ciudadano. Pese al innegable esfuerzo realizado en tal sentido, la tarea se presenta de muy complicada realización, entre otras cosas, en atención a la concurrencia de un segundo factor que, aunque exógeno, también hay que tomar en consideración por su evidente implicación en el asunto.

Hay que referirse igualmente, en segundo término, al sostenido apoyo que, en el ámbito de las Cortes Generales, CC ha venido prestando al PP como partido gobernante. Apoyo particularmente valioso a lo largo de 2002, a partir de la incipiente tendencia de CIU por empezar a desmarcarse. Ya ha habido alguna ocasión en que, precisamente, CC se ha quedado sola en su apoyo a las iniciativas parlamentarias del PP: la última –por cierto, nada anecdótica– ha tenido lugar con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica, reguladora de la Calidad de la Educación (LOCE). Pese a la conocida mayoría absoluta de que dispone el PP en el arco parlamentario, no menos conocida es su aversión, por decirlo gráficamente, a «salir sólo en la foto».

La concurrencia de los factores indicados ha multiplicado la complejidad de la posición institucional ostentada por el PP en Canarias. Si bien es cierto que en

líneas generales ha sabido desempeñar no sin dificultad el rol así dispuesto, la crisis se desató sin dudarlo con diáfana claridad cuando, ya a finales de este año, el PP se sumó a la enmienda presentada por la oposición (PSC-PSOE) para la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Seguridad, provocando así la derrota parlamentaria de la iniciativa gubernativa de CC. Sin duda, la derrota más grave de la legislatura. Acusaciones de deslealtad se sucedieron por haberse truncado de este modo una acción que, en cualquier caso, se limitaba a propiciar el marco para la creación de la policía autonómica: la creación como tal cuerpo propio quedaba deferida a un momento posterior en cualquier caso, cuando existiera consenso suficiente. Sabido es que la policía autonómica constituía una de las reivindicaciones políticas centrales de CC.

Sin embargo, siendo ciertas estas apreciaciones, las cosas son susceptibles de tener otra lectura, asimismo fundada, desde la oposición. Que el Pacto CC-PP se pusiera al borde de la ruptura como consecuencia del incidente expuesto parece en efecto un evidente exceso. En la exteriorización de las discrepancias podía haber así algo de escenificación: en la próxima contienda electoral, lo cierto es que CC puede continuar enarbolando una de sus principales banderas, la constitución de una policía autonómica propia, algo que en ningún caso la Ley canaria de Seguridad habría permitido alcanzar de por sí, porque, como ya se destacó, quedaba en todo caso a mitad de camino.

De cualquier forma, tras la marejada viene la calma. Y la crispación, sin duda alguna así surgida, vino a combatirse con el mejor de los bálsamos: apenas medio año antes de culminar la Legislatura, el Pacto de Gobierno CC-PP vino a reeditarse y a manifestar una vocación de permanencia más larga, concretamente, más allá de las próximas citas electorales, autonómicas (2003) y generales (2004).

El denominado ahora «Acuerdo de estabilidad y cooperación entre PP y CC» tiene tres ejes fundamentales, en lo que resulta de su parte escrita: mantenimiento del actual «status» canario en la Unión Europea, frente a los cambios que se anuncian; desarrollo del autogobierno, con referencia particular a la fijación de una nueva demarcación de las aguas interiores, mar territorial y zona económica de Canarias; y búsqueda de un modelo de inmigración que pase por el aumento de la cooperación con Africa, el refuerzo de las fronteras de las Islas y la planificación de la devolución o en su caso traslado de los inmigrantes. Sobre todo, la cuestión de la inmigración resulta esencial y ha pasado a convertirse en uno de los asuntos clave de la Legislatura. En Canarias, particularmente, se siente como un tema de Estado.

Alguna de las iniciativas incluidas en el Acuerdo habrá ocasión de comentarlas en las páginas siguientes, porque ya han sido emprendidas. Pero no es esto todo, porque más a corto plazo, para los meses inmediatos, el Pacto también tiene sus objetivos, ya menos explícitos desde luego: la profundización en el REF, en particular, a través de la flexibilización de la RIC; la aprobación de los nuevos Presupuestos para 2003; y el respaldo a las Directrices de Ordenación del Territorio (Generales y del Turismo). Los dos primeros ya se han visto materializados; en punto a la consecución del tercero y último, la Cámara legislativa en este final de legislatura tiene ya la palabra, después de recorrida una larga tramitación de más de dos años.

La legislación

La tarea de legislar se ha desarrollado en 2002 a un ritmo sostenido, aunque probablemente insuficiente para poder culminar con éxito todas las iniciativas previstas para esta Legislatura. Indudablemente, el Gobierno de Canarias ha planteado sus Proyectos de Ley con excesivo retraso en no pocas ocasiones. Pero también es verdad que el Parlamento de Canarias funciona a un ritmo más lento del preciso. Hay iniciativas que llevan en la Cámara desde la pasada primavera, por ejemplo.

En cualquier caso, las propias características físicas de la Comunidad Autónoma (formada por un archipiélago compuesto por siete islas, como es perfectamente sabido) y la composición del Parlamento por Islas (conforme a un sistema de representación que prima a las islas menores) son circunstancias que en nada favorecen ciertamente una acción parlamentaria eficaz, y asimismo necesaria para convertir la Cámara legislativa en el centro y corazón de la vida política de la Comunidad Autónoma.

Trece han sido las Leyes aprobadas a lo largo de este año, aunque la mayoría de ellas (entre 6 o 7) lo son sólo en su sentido formal, al menos, en términos numéricos. A la categoría de Leyes-acto o Leyes-medida, si se prefiere, habría que adscribir así las Leyes 1, 3, 4, 7, 8 y 12/2002.

Las Leyes 1/2002, de 21 de enero y 8/2002, de 15 de octubre, coinciden en cuanto a su objeto, la cesión gratuita de un bien de la Comunidad Autónoma, operación sujeta a la autorización legislativa previa, conforme dispone la normativa patrimonial general de la Comunidad Autónoma. En el primer caso, la cesión se dispone a favor del Ayuntamiento de Icod de los Vinos, el terreno que concreta la cesión ocupa 248 m2 de superficie, y el bien se destina a servir de prolongación de una vía pública; en el segundo caso, el beneficiario de la enajenación es el Cabildo Insular de Gran Canaria, la parcela tiene 3600 m2 y su destino es a uso deportivo.

A los efectos de esta exposición, menos interés presentan aún las Leyes 3 y 4/2002, ambas de 20 de mayo, y que también comparten su objeto: en los dos casos, en efecto, la creación de un Colegio Profesional de Protésicos Dentales. La circunstancia de que su ámbito queda distribuido entre Las Palmas y Tenerife es lo que determina la necesidad de aprobar sendas disposiciones legales a tal propósito.

En fin, tampoco es mucho más lo que pude decirse respecto de las Leyes 7/2002, de 18 de julio y 12/2002, de 2 de diciembre. Lo mismo que en los supuestos precedentes, aquí el objeto es coincidente, la autorización de una operación de crédito, que igualmente precisa habilitación legal: en el primer caso, la concesión de un crédito extraordinario de 65.682.588 euros, para financiar ayudas, subvenciones y medias de carácter excepcional para reparar los daños producidos por lluvias, temporales y otros fenómenos naturales relacionados con la climatología adversa y de adopción de medidas fiscales y presupuestarias,; en el segundo caso, la concesión de un suplemento de crédito, de 48.960.957 euros, casi todo él para la financiación de la sanidad, aunque una porción menor se destina también a la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica.

Si no estrictamente de una Ley-acto, algo en cualquier caso muy similar es el contenido de la Ley 9/2002, de 21 de octubre, en cuanto que aquél prácticamente se limita a abrir y cerrar una convocatoria para el otorgamiento de indemnizaciones a las personas excluidas de los beneficios reconocidos por la legislación estatal y que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos regulados en la Ley 46/1997, de Amnistía. A la regulación de la tramitación de tales ayudas, su naturaleza y cuantía y demás aspectos colaterales se contrae en efecto la normativa objeto ahora de nuestra consideración.

De las Leyes restantes, la Ley 11/2002, de 21 de noviembre, carece asimismo de interés especial. Se limita a una mera modificación puntual de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias (Ley 4/1999, de 15 de marzo), que afecta exclusivamente a dos de sus previsiones: se procede a dar nueva redacción a los artículos 96.2 a) y 99.1 de la Ley 4/1999, con vistas a precisar la tipificación de la infracción relativa a realizar obras sin autorización administrativa cuando las mismas sean de estricta conservación y a modificar las cuantías objeto de multa.

Sin duda, mayor atención suscitan a los efectos de esta exposición las Leyes 2, 5, 6, 10 y 13/2002. De estas cinco Leyes cuyo contenido queda por explicitar, tres de ellas versan sobre materia fiscal (Ley 10/2002: tramo autonómico del IRPF), financiero (Ley 13/2002: Presupuestos generales para 2003) o se sitúan en conexión relativa con tales materias, al menos, en teoría (Ley 2/2002: Ley de Acompañamiento).

La Ley 10/2002, de 21 de noviembre, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF en la Comunidad Autónoma tiene en realidad un propósito más modesto de lo que aparenta su propio título y, en cualquier caso, de las posibilidades abiertas a la Comunidad Autónoma por la normativa estatal desde 1996 (Ley 14/1996), a partir de la implantación entonces del principio de la corresponsabilidad fiscal. Pese a la profundidad de la competencia autonómica así reconocida, la Ley 10/2002 apenas se reduce a ampliar el cuadro de las deducciones. Se contemplan así cuatro deducciones autonómicas (con finalidad ecológica, para la rehabilitación o conservación del patrimonio histórico de Canarias, para restauración, rehabilitación o reparación de bienes culturales y gastos de estudios por traslado de descendientes solteros menores de 25 años fuera de la isla de residencia del contribuyente), con imposición en todo caso de límites máximos de la cuota íntegra autonómica (10%, en general; salvo la última deducción, 40%) en punto a la efectiva aplicación de tales deducciones.

La Ley 13/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2003, constituye en primer término la expresión de la política económica que se proponen emprender las instituciones autonómicas durante dicho año. Siempre con el limite del objetivo de estabilidad presupuestaria impuesto por la normativa estatal (Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001), pero pretendido también como propio por la Comunidad Autónoma y que ya viene realizándose desde hace dos años, en la afirmación incorporada a la propia Exposición de Motivos de la Ley 13/2002. Continuando con lo expresado por ésta, en cuanto a los ingresos, la estructura de los tributos autonómicos, tanto propios como cedidos, no sufrirá variación en relación al ejercicio anterior, actualizándose sólo los tipos de las tasas administrativas al mismo nivel que el previs-

to para la inflación. Por lo que hace a los gastos, destaca el significativo peso de las políticas sociales, siendo reseñable el esfuerzo para incrementar el gasto en sanidad, servicios sociales, justicia y educación. En infraestructuras sobresalen los créditos dispuestos para carreteras y puertos (conforme a los planes sectoriales aprobados por el Gobierno) y para saneamiento, depuración y reutilización de aguas. También, en materia turística y de sociedad de la información. En cuanto a la estructura de la Ley, su contenido se integra por un lado con el mínimo necesario y esencial, constituido por la previsión de ingresos y la autorización de los gastos que pueden realizar la Comunidad Autónoma y los entes adscritos o vinculados a la misma, y por otro con el que directamente guarda relación con aquél, siendo imprescindible para su mejor interpretación y ejecución, como las normas para modificar y ejecutar los créditos presupuestarios, las prescripciones sobre gestión presupuestaria y gastos de personal o la regulación de las operaciones financieras. Como consecuencia inevitable de la necesidad de incorporar a la Ley sólo las materias que por su naturaleza le sean propias, se han minorado las normas tributarias. De este modo, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2003 se integran por los propios de la Comunidad Autónoma, a los que se suman los de sus organismos autónomos de carácter administrativo (9: Academia Canaria de Seguridad, Agencia Canaria de Evaluación de Calidad y Acreditación Universitaria, Agencia de Protección del Medio Ambiente Urbano y Natural, Instituto Canario de Administración Pública, Instituto Canario de Estadística, Instituto Canario de Formación y Empleo, Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, Instituto Canario de la Mujer y Servicio Canario de Salud) y comercial (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia), los de sus Entidades de Derecho Público (3: Consejo Económico y Social, Radiotelevisión Canaria y Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias), y los Presupuestos de explotación y capital de sus sociedades mercantiles. No es preciso ahondar sobre las reglas dispuestas para las vinculaciones de crédito, modificaciones de crédito, retenciones, transferencias, competencias al respecto de las distintas autoridades (Título I), así como sobre las medidas de gestión presupuestaria (Título II): autorizaciones de gasto, gestión de transferencias, control interno de determinados gastos, etc. Tampoco, sobre los gastos de personal y medidas de gestión de personal (Capítulos I y II del Título III). Entre las operaciones financieras contempladas (Título IV) figuran las de endeudamiento (Capítulo I: art. 46-48) y los avales (Capítulo II: art. 49). Y la Ley 13/2002 se completa con un escueto Título V, que recoge puntuales normas tributarias para el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (art. 50), tasas autonómicas en general (art. 51) y Tasa Estatal sobre juegos de suerte, envite o azar (art. 52).

El excurso por las Leyes de contenido fiscal, financiero o análogas ha de cerrarse con el examen de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador. Es la comúnmente denominada «Ley de Acompañamiento»; aunque debe resaltarse que, en el caso concreto de Canarias, esta Ley aprobada en 2002 (Ley 2/2002) no es la que acompaña a la Ley de Presupuestos para el siguiente 2003 (Ley 13/2002), sino la que debía acompañar a la anterior Ley de Presu-

puestos (Ley 9/2001, de 28 de diciembre) y respecto de la cual ha quedado claramente rezaga y a la que consiguientemente no acompaña. Esta es una práctica un tanto heterodoxa de la Comunidad Autónoma, ya denunciada en anteriores ocasiones, pero que seguramente alcanza ahora su culminación. Es cierto que, por un lado, la Ley de Acompañamiento este año ha tardado menos de los habitual (en otros años, era normal que se retrasara hasta mayo o junio), pero no lo es menos, por otro lado, que, en buena parte, ello es debido a una abreviación de los trámites parlamentarios que ha desencadenado una vivaz reacción de la oposición parlamentaria que ha terminado planteando abiertamente el conflicto ante el Tribunal Constitucional, merced a la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad por la vía abierta para 50 Diputados. Definitivamente, por consiguiente, tocará ahora al Alto Tribunal pronunciarse sobre la licitud de la indicada práctica. Ha de subrayarse, en distinto orden de consideraciones, que el número de Leyes afectadas se ha incrementado en esta ocasión y afecta a cerca de una veintena. Dentro de las normas tributarias (Capítulo I) se incorporan nuevas tasas: por la expedición del diploma de Mediador de Seguros titulado, para la autorización de apertura de escuelas deportivas náuticas, academias de navegación de recreo y centros de buceo deportivo, por expedición del carnet de las profesiones marítimo-pesqueras, y para la autorización de apertura de centros de buceo profesional. Entre las medidas en materia de organización administrativa (Capítulo II), se reforman distintas Leyes (Ordenación del Territorio: Comisión de Valoraciones; Estadística: Unidades Estadísticas), se procede a la regulación de la Inspección Médica de la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica y se crea la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria. Dentro de las medidas en materia de gestión (Capítulo III), las previsiones son más numerosas e inciden sobre mayor número de disposiciones. La Ley 7/1984, de la Hacienda Pública, es la más afectada (arts. 7-9, 11-13 y 17) destacando en lo que aquí interesa la introducción de un nuevo art. 67 bis para la regulación de las operaciones de endeudamiento de las sociedades mercantiles y las entidades de Derecho Público (art. 9) y la clarificación de las competencias en materia de contratación: aprobación de pliegos generales y particulares y proyectos técnicos mediante la modificación del art.104 (art. 11), Otras Leyes que experimèntan modificaciones son las Leyes 3/1999 (Fondo Canario de Financiación Municipal: art. 6), 11/1986 (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia: art. 10), 8/1987 (Patrimonio: art. 14), 7/1995 (Turismo: art. 15), 11/1997 (Electricidad: art. 16) y 6/1999 (Juego: art. 18). Entre éstas destaca la reforma de la legislación patrimonial: se modifica su art. 42 sobre enajenación de bienes muebles; la de electricidad: se reforma su Disposición Adicional Quinta para introducir un segundo apartado e incorporar a él la figura del gestor de la red de trasmisión, como sujeto distinto del operador del sistema; y la del juego: se altera la literalidad de su art. 12 para contemplar los locales de apuestas externas y habilitar al Gobierno para el correspondiente desarrollo reglamentario. Y de éstas en concreto habría que resaltar la atinente a la electricidad, porque ha motivado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad esta vez por el Gobierno de la Nación. Sobre las medidas en materia sancionadora (Capítulo IV), se procede a la incorporación de un Título entero a la Ley 9/1987 (Servicios Sociales) para incluir un régimen sancionador en materia de servicios sociales especializados y a la incorporación de una normativa sancionadora específica en materia de pesca marítima en aguas

interiores, marisqueo y acuicultura. En materia de personal (Capítulo V) aparecen también implicadas un buen número de Leyes, fundamentalmente, aunque no sólo, la Ley 2/1987 (Función pública). Importantes son las reformas del personal en materia de patrimonio histórico-artístico (art. 2) y del personal de la Audiencia de Cuentas (art. 30). También, las normas sobre funcionarización (art. 29). Son también dignas de destacar, por último, las previsiones introducidas ya entre las Disposiciones Adicionales, de distinto y heterogéneo signo, aunque cabría destacar la reforma de las Leyes urbanísticas (Ordenación del Territorio: Decreto Legislativo 1/2002 y de Medidas Urgentes: Ley 6/2001)), para la imposición de plazos taxativos para la aprobación provisional por los Ayuntamientos de los planes generales (Tercera) y la ampliación en 4 meses del plazo para la aprobación provisional de las Directrices de Ordenación General y del Turismo (Quinta), así como las de la Ley 1/1998 (Espectáculos Públicos), con vistas a facultar la adopción de la clausura inmediata de locales (Cuarta), y la de la Ley 10/1990 (Colegios Profesionales) para excluir de la colegiación obligatoria a los profesionales vinculados a las Administraciones Públicas canarias en el ámbito sanitario en régimen de exclusividad (Sexta), lo que constituye la segundo (y, por otra parte, la última) objeción de constitucionalidad del Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el mismo, y del que ya se ha dado cuenta aquí con anterioridad.

Pendientes de examen restan las Leyes 5 y 6/2002. Dentro de las de carácter orgánico o institucional, la iniciativa más importante emprendida en el curso de este año es la que ha cristalizado en la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Si en 2001 tocó el turno al Diputado del Común en el marco del proceso de renovación institucional impulsado a partir de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, ahora lo ha sido para el Consejo Consultivo de Canarias; y como en el caso precedente, la envergadura de la reforma ha aconsejado la aprobación de un nuevo texto legal y no la mera modificación puntual del antes existente. Ciñendo nuestro análisis a las novedades más significativas, que afectan a decir verdad a todos los aspectos vitales del organismo –composición, funcionamiento y funciones–, cabría resaltar la ampliación de 5 a 7 en el número de consejeros (art. 4), el establecimiento de dos secciones junto al pleno (art. 15) y la atribución de la competencia para dictaminar con carácter general todo proyecto de ley, excepción hecha del de Presupuestos (art. 11). Es discutible el aumento de consejeros aunque puede explicarse por el notable incremento de los asuntos a conocer. Las secciones están permitiendo en cambio, con toda claridad, dar una mayor dinamicidad al Consejo Consultivo una vez consolidado el cuerpo de doctrina legal sobre los asuntos que ha de conocer. Y, por último, la extensión de la competencia a todos los proyectos de ley no tiene parangón en otras autonomías, como han destacado expresamente algunas memorias de organismos similares que se han cuidado de efectuar el correspondiente análisis comparativo; pero mal se compadece con el mantenimiento de los plazos habituales a tal efecto para la emisión de dictámenes, sin reglas especiales, como al contrario acaece en la experiencia de muchos otros organismos consultivos.

La última de las Leyes que hemos de contemplar es la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas

de El Hierro, La Gomera y La Palma. Como expresa su propio título, su eficacia territorial es limitada, aunque no por ello dista de presentar enorme interés. Porque en definitiva aspira a promover un modelo de desarrollo turístico distinto y alternativo al habitual en Canarias. Hasta ahora ha prevalecido la urbanización turística del litoral. En estas islas, sin embargo, el atractivo litoral (playas) es menor; por ésta y otras razones, y siempre «sobre el papel», su desarrollo económico ha sido menor. A fin de favorecer éste en última instancia, la Ley 6/2002, que ya figuraba como previsión necesaria en las disposiciones sobre la «moratoria» turística emanadas el año anterior, habilita el desarrollo turístico en áreas de suelo rústico. Polémica decisión en todo caso en atención a los singulares valores naturales concurrentes en estas islas. Corresponde a los planes insulares la determinación de las áreas y las condiciones de implantación de este uso (art. 3), pero la Ley 6/2002 establece las normas «de aplicación directa» que necesariamente han de incorporar tales planes insulares (art. 4) y, en todo caso, los «estándares» exigibles y demás limitaciones (art. 7-9). Como establecimientos turísticos se distinguen dos categorías, pequeña y mediana dimensión; esta última puede alcanzar hasta 200 plazas (art. 7). Se fijan sin embargo superficies mínimas de notable extensión: así, 10.000 m2, con carácter general, fuera de los asentamientos rurales y agrícolas (art. 8). E igualmente se impone a los propietarios un canon para la obtención del aprovechamiento en estos supuestos: entre un 5 y un 15% (art. 9).

Hasta aquí, la crónica de la actividad legislativa desarrollada en 2002. Aunque, en esta ocasión, alguna mención adicional merecen las iniciativas que se encuentran en curso de tramitación. Es de destacar que apenas han prodigado, como en otros años, normas de ordenación sectorial. Pero es que algunas llevan bloqueadas en el Parlamento desde la pasada primavera, como es el caso de los Proyectos de Ley de Vivienda y Puertos. En ambos casos hay dificultades para sacarlos adelante, con objeciones incluso de los socios parlamentarios (PP) que apoyan externamente al partido gobernante (CC): en parte, tales dificultades se explican por el establecimiento de ciertas fórmulas centralizadas que los textos indicados patrocinan. Más claro en el caso de puertos, aunque en su organismo rector se reconoce también la participación de cabildos y otras instancias. En vivienda, con todo, los consorcios asimismo se contemplan como amenaza potencial a las competencias de los cabildos. No obstante los evidentes recelos que se suscitan desde una perspectiva descentralizadora, la búsqueda de fórmulas organizativas de carácter mixto resulta una exigencia inevitable para el funcionamiento del sistema institucional canario, como la realidad de tantos sectores pone de manifiesto. Igualmente, desde la primavera pasada, está pendiente de aprobación una ley de carácter orgánico, para dar viabilidad a la creación del Servicio Canario de Empleo y reemplazar el actual ICFEM: se pretende establecer una plataforma organizativa diversificada, para atender por un lado a la gestión de los fondos públicos que dependerá exclusivamente de la Administración autonómica, y al diseño de políticas activas de empleo, estructura esta última más abierta y participada. Y lo mismo, las iniciativas legislativas para la reforma del sistema electoral y para la atribución al Presidente del Gobierno de la facultad de disolver la Cámara Legislativa: en estos casos, las dificultades políticas son más evidentes que en los casos anteriores; aunque de envergadura son también las técnico-jurídicas, derivadas de la falta de previsión estatuaria para la disolución gubernativa del Parlamento.

En cualquier caso, la verdadera «oleada» de Proyectos de Ley ha tenido lugar después del verano: así, si se nos permite esta clasificación, normas de ordenación sectorial (pesca y transportes), de carácter orgánico (Consejos Sociales) y prestacional (mayores, juventud y becas de estudios), de carácter administrativo general (silencio), las atinentes a singulares sectores pero extremadamente importantes (comercio) y las fiscales (distribución de los rendimientos tributarios provenientes de ingresos vía REF entre las Administraciones Públicas canarias). Muchas de ellas corren riesgo de quedarse en el camino a la vista del final de la Legislatura. Y, entre ellas, la que constituye seguramente la prioridad política máxima de toda la Legislatura, la aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. La Ley 6/2001, a este respecto, atribuyó la competencia al Legislativo (en el originario texto de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, la competencia se residenciaba en el Gobierno) y, además, sometía las Directrices a un doble procedimiento parlamentario: primero, el previsto para los programas de gobierno; después, ya como proyecto de ley (de artículo único). Complejo procedimiento, así, pues; y sólo la primera de estas dos fases ha comenzado propiamente.

Actividad normativa del Gobierno

En contraste con la actividad legislativa, la actividad normativa desarrollada por el Gobierno de Canarias en el período examinado ha sido ingente. Es imposible referirla aquí del todo, y por ello resulta necesario remitirse a las fichas que completan este estudio. Sin embargo, es menester destacar en este punto que las reglamentaciones han afectado a todos los ámbitos, prácticamente, sobre los que la Comunidad Autónoma proyecta su acción administrativa.

Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, en materia de educación destacan el reglamento de ordenación de la inspección (Decreto 135/2002), o la creación de la Agencia de Evaluación y Acreditación Universitaria (Decreto 103/2002) y la regulación del régimen del personal docente e investigador contratado y de los complementos retributivos del profesorado universitario (Decreto 140/2002): estos dos últimos se presentan como desarrollo de la LOU, en el ámbito de la educación superior, mientras el primero lo es de la LOGSE y de la LODE, en el ámbito de la educación general. En asuntos sociales, el reglamento de desarrollo de la Ley del Voluntariado (Decreto 13/2002) y el reglamento de organización y funcionamiento de los centros de menores (Decreto 36/2002). En trabajo, la modificación del Instituto Canario de Seguridad Laboral (Decreto 54/2002) y la adaptación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos (Decreto 73/2002). En transportes, la regulación del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones para el transporte público y privado complementario de viajeros y mercancías (Decreto 6/2002) y del transporte terrestre sanitario (Decreto 154/2002). En función pública, la creación de especialidades en los grupos y escalas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (Decreto 9/2002). En materia administrativa (relaciones Administración y ciudadanos en general), el reglamento del sistema de sugerencias y reclamaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias

(Decreto 161/2002). En contratación, la aprobación de los pliegos tipo de cláusulas particulares de los distintos contratos administrativos (Decreto 52/2002). En agricultura, la reglamentación del Instituto de Investigaciones Canarias (Decreto 77/2002). En juego, el reglamento del juego del bingo (Decreto 85/2002). En aguas, el reglamento del dominio público-hidráulico (Decreto 86/2002). En materia económica, la regulación de la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorro (Decreto 10/2002), y en materia fiscal, las normas de desarrollo del AIEM en Canarias (Decreto 34/2002). En medio ambiente, el reglamento de funcionamiento de los puntos limpios (Decreto 29/2002). En materia de vivienda, por último, el Decreto 75/2002, que regula la autoconstrucción de viviendas (y que se suma a los Decretos 69, 70 y 76/2002, publicados todos en la misma fecha: BOC de 8 de julio). En comercio, la regulación de horarios comerciales (Decreto 201/2002). Probablemente, de todos los mencionados los que mayor interés jurídico y administrativo manifiesten sean los Decretos 86/2002 (reglamento del dominio público-hidráulico) y 161/2002 (reglamento del sistema de sugerencias y reclamaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Deliberadamente se ha dejado para el final la acción desplegada en materia de ordenación territorial y urbanística. Es cierto que los reglamentos ejecutivos de la legislación vigente (Decreto Legislativo 1/2000) se están retrasando, pero no lo es menos que no por ello las iniciativas desarrollados han sido de la máxima trascendencia. Así, por ejemplo, en el ámbito de la planificación insular, se han dado pasos de enorme importancia con la aprobación del Plan Insular de Ordenación de El Hierro (Decreto 28/2002) y Tenerife (Decreto 150/2002), al tiempo que se ha consolidado el de Fuerteventura (Decreto 2/2002), si bien sin el correspondiente apartado turístico. Teniendo presente que los de Gran Canaria y Lanzarote ya fueron aprobados con anterioridad (por cierto, ambas islas han iniciado la revisión de sus planes, particularmente urgente en Gran Canaria: Lanzarote puso en información pública en agosto su documento de avance; y otro tanto hizo Gran Canaria, respecto del documento ya aprobado inicialmente: su aprobación provisional se espera así para principios de 2003), la mayoría de las islas disponen de su planificación insular. En el planeamiento urbanístico general, los municipios de Canarias han avanzado también probablemente de modo decisivo en la tramitación de sus instrumentos de ordenación para la adaptación al marco legal vigente. Lo mismo cabe decir en la planificación ambiental: emblemática ha sido la aprobación de los planes rectores de uso y gestión del Parque Rural del Nublo en Gran Canaria (Decreto 149/2002) y del Parque Nacional del Teide en Tenerife (Decreto 153/2002). Y, sobre todo, se ha avanzado en las Directrices de Ordenación General del Territorio y del Turismo, culminándose su «fase administrativa» en 2002: fueron objeto, en efecto, de aprobación inicial primero (Decreto 83/2002de 24 de junio) y de aprobación provisional después (Acuerdo del Gobierno de 4 de noviembre de 2002). De este modo, las Directrices se juegan su suerte ya en el Parlamento de Canarias.

Al margen de la acción administrativa, de interés es asimismo resaltar que la Audiencia de Cuentas se ha dado un nuevo reglamento de organización y funcionamiento (publicado por Resolución del Presidente del Parlamento de Canarias de 1 de julio de 2002).

Conflictividad constitucional

La conflictividad constitucional desatada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias este 2002 ha experimentado un ligero repunte, que ha afectado por lo demás a las cifras globales de manera que en el momento presente siguen vivos y pendientes de sentencia 21 asuntos (el año precedente: 16). Esto hace que Canarias sea la cuarta Comunidad Autónoma que más conflictos mantiene abiertos tras Andalucía, Cataluña y Castilla-La Mancha. En total, son 16 Leyes, 2 Decretos y 3 Resoluciones de distinto signo (Estado: 4 Leyes y 1 Resolución; Comunidad Autónoma de Canarias: 12 Leyes, 2 Decretos y 2 Resoluciones). Los del Estado son relativamente recientes (entre las Leyes impugnados, así, las de Presupuestos (1997), Electricidad (1997), Escalas en el ámbito marítimo-pesquero (1999) y Ordenación del Territorio (1999). Por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, los conflictos abiertos penden desde 1992 y la mayoría de ellos se refiere al alcance constitucional del régimen de protección del REF.

Entre las nuevas impugnaciones de este año, cabe anotar tres asuntos: la Comunidad Autónoma de Canarias se estrenó con la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (Ley de Acompañamiento), cuyo art. 79 modifica el anexo que acompaña a la Ley 27/1992 (Puertos Generales del Estado), al objeto de incluir el de Guía de Isora (Tenerife) como puerto de interés general, cuando lo cierto es que está todavía en fase de proyecto y, por tanto, sin construir propiamente.

Pero es la Ley de Acompañamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias (establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador: Ley 2/2002) la que ha provocado mayor conflictividad cualitativa y cuantitativamente. Contra ella se han promovido dos recursos de inconstitucionalidad.

Primero, por el Presidente del Gobierno de la Nación, que viene a objetar dos preceptos. Sobre todo, el art. 16, que añade a la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/1997 (Electricidad) un nuevo apartado, con vistas a crear la figura del gestor de la red de transmisiones como garante de su funcionamiento, y que asume por otra parte hasta 16 funciones, atribuidas por la normativa estatal al operador del sistema en la opinión del Gobierno, e introduciendo por tanto una clara confusión entre los perfiles de ambas figuras, lo que vulnera las bases del régimen energético (art. 149.1.25° de la Constitución; también se invoca como infringido el art. 149.1.13°), siempre según la misma opinión. Asimismo, la Disposición Adicional Sexta, que modifica el art. 9 de la Ley 10/1990 (Colegios Profesionales) a fin de eximir de la colegiación obligatoria a los profesionales que trabajan en exclusiva en el ámbito de la sanidad pública canaria (Servicio Canario de Salud), lo que, siempre en la opinión del Gobierno de la Nación, transgrede el art. 149.1.18° (régimen básico de las Administraciones Públicas: y las Corporaciones Profesionales lo son).

Acaso más enjundia tiene el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 2/2002 por el Grupo Socialista del Congreso (50 Diputados): no es, por

lo que parece, criterio general de este Grupo la impugnación de normas autonómicas; pero quizás en esta ocasión han prevalecido consideraciones generales sobre la función institucional de las leyes de acompañamiento. En la denuncia del Grupo recurrente, hasta una veintena de Leyes resultan modificadas en el curso de apenas una semana, y por el procedimiento abreviado; por otro lado, se modifican disposiciones, de acuerdo con los recurrentes, sin conexión alguna con el ejercicio presupuestario. Por eso, el recurso tiene de entrada carácter general, aunque también se proyecta en concreto sobre los arts. 12, 13 y 30.

Ambos recursos de inconstitucionalidad han sido admitidos a trámite (Providencias de 16 de julio de 2002); y en el primero de ellos el Presidente del Gobierno invocó el art. 161.2 lo que produjo la suspensión cautelar de los preceptos impugnados, más tarde levantada sin embargo mediante Auto de 10 de diciembre de 2002, por lo que hace art. 16, si bien en la práctica ello no se ha llevado a la práctica todavía.

Entre las cuestiones de inconstitucionalidad admitidas a trámite este año (4841/2001, 30/2002, 430/2002, 4831/2002, 6548/2001 y 767/2002), ya por último, destacan las dos últimas que conciernen a la reforma de la normativa turística (introducida por la Ley 5/1999) a fin de incorporar una nueva regulación del principio de la unidad de explotación de los establecimientos alojativos, que entre otras determinaciones contempla el reconocimiento de un derecho de adquisición preferente a favor de los titulares de las unidades de explotación cuya forma de ejercicio se ajustará a lo previsto para el retracto legal de los copropietarios: esta previsión fue suprimida al año siguiente, pero la objeción de constitucionalidad permanece por invadir competencias reconocidas al Estado por el art. 149.1.8° de la Constitución. También la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad antes planteadas versa sobre la legislación turística y suscita problemas de constitucionalidad desde la perspectiva competencial, aunque en este caso de los Cabildos Insulares cuya garantía institucional se considera conculcada por habilitar por vía gubernativa la revisión de la clasificación de los establecimientos turísticos. Nos permite ello situarnos ya en la cuestión de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales.

Cooperación con las Corporaciones Locales

En 2002 se ha asistido en este ámbito a un episodio auténticamente trascendental. De cristalizar definitivamente estaríamos sin duda ante el que podríamos tildar de «acontecimiento del año», en el marco del presente informe. Resulta concretamente que ha habido acuerdo en el reparto de ingresos derivados del REF entre la Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos a fin de establecer un marco estable y sólido que garantiza la seguridad en la financiación de la hacienda local que hasta ahora, y desde hace ya algún tiempo, venía faltando y no tenía consecuentemente sino carácter coyuntural. Estamos hablando de una recaudación importante (en las previsiones de 2001, casi 950 millones de euros).

Después de años de improvisación y, sobre todo, de estar a reglas diferenciadas según los tributos (y aun dentro de ellos según su objeto, como en el caso del IGIC), la propuesta aceptada de reforma del sistema de financiación de las Cor-

poraciones Locales pasa por la creación de una bolsa única compuesta por todos los ingresos derivados del REF: el IGIC (Impuesto General Indirecto Canario, en funcionamiento desde 1991), el Impuesto de Matriculación y el AIEM (Arbitrio Insular de Entrega de Mercancías, creado en 2001). A partir de dicha bolsa quedan asignados del total un 58% a las Corporaciones Locales (Cabildos y Ayuntamientos) y un 42% a la Comunidad Autónoma (en realidad, menos, porque ésta ha de detraer un 17,7% como compensación al Estado por la extinción del ITE: Impuesto sobre Tráfico de Empresas: descontado éste, la financiación se distribuye prácticamente entre un 70 y un 30%, entre las Administraciones Públicas canarias). También, entre otras medidas, se dispone la reducción del porcentaje en que se cifran los gastos de gestión (del 5,5 al 4%), la actualización anual de los créditos para la financiación de las competencias trasferidas, el reconocimiento a los Cabildos de la posibilidad de modificar la tasa insular de gasolina (que sirve para financiar el mantenimiento de las carreteras insulares), y el mantenimiento de la reserva del 5%, pero ahora no para financiar las actuaciones de las Mancomunidades Interprovinciales, sino para crear un «Fondo de Inversión Insular» para la financiación de los Planes Sectoriales (se estima en 25 millones de euros).

En seguida habrá que aludir también a esta figura, pero antes de cerrar este capítulo es preciso destacar que, alcanzado el acuerdo entre las Administraciones implicadas, hace falta todavía aprobar la legislación correspondiente que en este momento está en el Parlamento de Canarias: la aprobación parece inminente. A través de la efectiva implantación del nuevo sistema de financiación, parece que pueden quedar orilladas las viejas disputas entre islas en pro de una mayor financiación.

Ya en cuanto a los Planes Sectoriales, la existencia de esta figura proviene de 2001. Los Presupuestos correspondientes a dicho ejercicio contemplaron tales Planes en diez materias (puertos, residuos, carreteras, red viaria, infraestructuras rurales y agrarias, calidad turística, saneamiento u depuración de aguas, infraestructura cultural, patrimonio histórico-artístico, plan sociosanitario, etc.), lo que hace un total de 70 Planes (al tratarse de siete islas). Lo cierto es que la redacción de tales Planes se ha retrasado hasta este 2002, en que se ha reservado para su financiación 108 millones de euros: en este año por lo demás sólo se han cerrado algunos de ellos (plan sociosanitario, carreteras, red viaria). Además, la Ley de Presupuestos para 2002 ha previsto otros nuevos Planes Sectoriales en 7 materias más (potenciación de zonas comerciales, infraestructura sociosanitaria para discapacitados, plan de escuelas infantiles, infraestructuras sanitaria, de justicia).

Un último capítulo es menester abrir todavía dentro de este apartado, a fin de dar cuenta de los importantes progresos dados en el proceso de transferencia de competencias de las Comunidades Autónomas a los Cabildos, en aplicación de la reforma de la legislación sobre Administraciones Públicas practicada en 2001. A decir verdad, tales competencias eran ya ostentadas y gestionadas por los Cabildos Insulares con anterioridad, aunque a título de competencias delegadas. Lo que ahora se ha producido (a partir de los Decretos 111, 112 y 113/2002, de 9 de agosto) es la trasferencia plena, que se ha materializado justo a fines de año (20 de diciembre, para su efectividad el 1 de enero), en tres materias particularmente

importantes, carreteras, medio ambiente y servicios sociales (menores y ancianos): precisamente, en el tratamiento de esta última ha estado el escollo más difícil de superar.

Otros aspectos de la actividad político-institucional

En el conjunto de la actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma, el episodio más sobresaliente es el que ya quedó relatado al inicio de este informe: el Pacto de Gobierno apenas ha tenido fisuras y sólo quebró en una ocasión con motivo del debate del Proyecto de Ley sobre Seguridad, lo que por otro lado sirvió para su revitalización con vistas a horizontes temporales más ambiciosos.

Este año, el debate sobre el «estado de la nacionalidad» trascurrió sin sobresaltos (en 2001 concluyó con la presentación de una moción de censura por la oposición), aunque algunas discrepancias entre los socios de gobierno al perfilar sus mociones constituyeron una avanzadilla respecto de lo que luego sucedió a propósito del debate del Proyecto de Ley antes indicado.

Entre los logros de la oposición probablemente el más destacado sea el haber sacado adelante, bien que con el apoyo del Gobierno, la Proposición de Ley encaminada a incorporar el barranco de Veneguera al Parque Rural del Nublo, en la isla de Gran Canaria, con vistas a evitar su urbanización turística. Por la envergadura de la operación pretendida (2.600 camas, lo que representa el 15% de las plazas de la isla) y el espacio sobre el que iba a proyectarse (160 ha., en la zona periférica de protección del Parque), esta iniciativa puede resultar paradigmática y reflejo de la época en curso (la Ley no se ha aprobado todavía, pero el visto bueno a su tramitación alcanzó la unanimidad).

Fuera del ámbito parlamentario en sentido estricto, los avatares del caso Jinámar –cuya génesis fue objeto de comentario en el informe correspondiente a 2001– tuvieron su expresión más importante en el rechazo de la Audiencia de Cuentas a remitir el expediente singularizado del caso a la Fiscalía Anticorrupción, sin excluir la referencia al mismo en los informes anuales; lo que sin embargo no ha servido para cerrar el caso cuyas secuelas pueden aún prolongarse y ser particularmente importantes (a no ser que se alcance un compromiso satisfactorio para todas los implicados, incluidos los Ayuntamientos afectados).

Por lo que hace al Gobierno de Canarias, al margen de su actividad normativa, la iniciativa más destacada ha sido la constitución mediante Decreto de su Presidente de una Comisión de Expertos sobre Población e Inmigración (Decreto 195/2002), cuya composición heterogénea y plural también fue producto de la iniciativa presidencial (Decreto 196/2002). Debe retenerse que los Decretos Presidenciales son ciertamente escasos (es la fórmula también utilizada, por ejemplo, para el nombramiento de notarios en la Comunidad). En cualquier caso, el informe final de la Comisión ha quedado para 2003, si bien se ha anticipado un avance del mismo a finales de año. Constituye testimonio del protagonismo que este asunto tiene en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que probablemente en nuevos informes obligará a una atención más exhaustiva.

De cualquier modo, y al margen de lo que el futuro venga a deparar, preciso es referirse a la firma en Canarias del denominado «Pacto de la Inmigración» cuyo objetivo fundamental es desde luego evitar el surgimiento de tensiones y más aún manipulaciones tendenciosas en materia de extranjería, sobre todo, de cara a combatir el fenómeno de la inmigración irregular. El Pacto ha sido rubricado por agentes sociales e institucionales, por el Gobierno (CC) y la oposición (PSC-PSOE), aunque de momento el PP lo ha rechazado «in extremis».

Centrando la atención por último en los acontecimientos de la vida local, habría que subrayar dos de ellos, al menos. Primero, en el período examinado, ha tenido lugar solamente una moción de censura en el municipio de Mogán (Gran Canaria), que además ha prosperado. Se trata de uno de los dos municipios turísticos de la isla que prácticamente abarcan en su conjunto todo el sur: un lugar importante por tanto, si bien el cambio de alcalde no trajo consigo el relevo del gobierno: tanto el alcalde saliente como el entrante pertenecían a CC, formación política que además institucionalmente se mantuvo a una cierta distancia del caso, sin acudir cargo orgánico alguno al pleno donde se elucidó la moción de censura.

Sobre todo, el acontecimiento local de mayor impacto se produjo en Tenerife. Aunque desatado en un municipio pequeño del centro de la isla, implicó a la postre a toda ella, con motivo de la instalación de una red de alta tensión para el suministro de energía eléctrica a los municipios (turísticos) del sur: el trazado afectaba a distintos espacios naturales (construcción de cuatro torres en cuatro parajes protegidos) y recorría el interior de la isla. Autorizado en agosto (Decreto 115/2002), la contestación popular fue extraordinaria: una manifestación en Santa Cruz congregó a más de 100.000 personas, lo que nunca antes había ocurrido. Después de pactar con la entidad beneficiaria del tendido la inexigencia de indemnizaciones, el Gobierno decidió dar marcha atrás y dejar sin efecto la autorización otorgada con anterioridad (Decreto 169/2002). De momento, para paliar el problema, se ha autorizado la instalación de dos turbinas de gas en el municipio de Arona (Decreto 160/2002), lo que ha obligado a suspender determinadas prescripciones de su planeamiento vigente. A punto estuvo todo ello de provocar una crisis de efectos imprevisibles en el Cabildo Insular de Tenerife y en la propia CC.

Elecciones, partidos y vida política

Dos de las tres formaciones políticas que aspiran a gobernar Canarias han celebrado en 2002 sus respectivos Congresos. Lo hizo primero CC, que celebró el suyo en junio. Los partidarios de alcanzar un partido único e integrado, que hiciera desaparecer la actual coalición política, hacía tiempo que habían perdido esta batalla que, con todo, se mantiene a largo plazo, a pesar de la importante oposición que despierta sobre todo, aunque no sólo, en el ámbito de la provincia de Tenerife entre los partidos políticos isleños de Tenerife (ATI), La Palma (API) y El Hierro (AHÍ). Este último ha vuelto a reingresar en CC, después de pasar toda la Legislatura fuera de ella y formando el Grupo Mixto en el Parlamento de Canarias.

En el II Congreso ha aumentado la representación de las islas periféricas (sobre todo, Fuerteventura y Lanzarote, de acuerdo también con el fuerte incre-

mento de su población residente), de manera que la ejecutiva alcanza los 39 miembros (antes, eran 29: ahora resultan incluso 4 más de los propuestos inicialmente), de los que 18 son elegidos (los demás forman parte de ella por los cargos y responsabilidades que ostentan). Es importante todo ello, porque la ejecutiva será la encargada de despejar la incertidumbre sobre el candidato a la Presidencia del Gobierno por CC, extremo extraordinariamente polémico y sin duda una de las decisiones capitales que habrá de adoptarse en los primeros meses de 2003.

Como antesala al II Congreso de CC importa dar cuenta asimismo del III Congreso de uno de los partidos que lo integran, ICAN, que además constituye uno de sus pilares básicos. Es digno de resaltarse porque se aprovechó la ocasión del III Congreso para que el Presidente del Gobierno, destacado miembro de esta formación política, presentara en el curso del mismo un completo cuadro de las reivindicaciones competenciales pendientes, con vistas a su inclusión en el programa del partido. Entre ellas habría que resaltar la asunción de nuevas competencias en aguas interiores y mar territorial, que pretenden alargarse a la zona económica exclusiva, y la fijación de una nueva demarcación del archipiélago a partir de líneas de base rectas; la cesión mediante ley orgánica de competencias en comercio y sanidad exterior; la clásica reclamación en puertos, aeropuertos y tráfico aéreo; la gestión de los parques nacionales; el reconocimiento estatutario de la facultad de convocar referendums, la «clarificación» (en la opinión del algunos, ya lo está) del informe vinculante del Parlamento de Canarias en los asuntos relacionados con el REF; la creación de una Agencia Tributaria Canaria y la participación directa de la Comunidad Autónoma en la Unión Europea.

A finales de septiembre, el PP celebró también su Congreso. Este se desarrolló sin sorpresas y, sobre todo, tuvo por objetivo proseguir en el lanzamiento de su actual e indiscutible líder hacia la candidatura a la Presidencia del Gobierno de Canarias.

Entrando ya en distinto orden de consideraciones, no hay que dar cuenta en este período de proceso electoral alguno, aunque 2002 ha sido indudablemente un año «preelectoral», lo que ha comenzado a dejarse sentir. El Gobierno ha pretendido dar un impulso a sus proyectos e iniciativas con vistas a acreditar el cumplimiento de los compromisos contraídos en el discurso de investidura por su Presidente y, en definitiva, con sus electores; y, por otro lado, la oposición comienza a esforzarse por marcar distancias y perfilar propuestas de acción diferenciadas.

Lo que sí interesa anotar es el conjunto de acciones desplegadas en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Al menos, las fundamentales. En este sentido, merece resaltarse en primer término la Ley 27/2002, de 1 de julio, de cesión de determinados tributos a la Comunidad Autónoma de Canarias, aunque producto del pacto de financiación autonómica formalizado el pasado 2001 y, a fin de cuentas, reflejo del mismo. Ya como novedad más sustantiva, la reciente Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social («Ley de Acompañamiento»), que incorpora como es habitual novedades en el REF de Canarias (mejoras en la RIC para dotar de mayor flexibilidad a las inversiones realizadas al amparo de este instrumento, sobre todo, en el sector turístico (art. 10.2), la posibilidad de que empresas indus-

triales y transformadoras puedan ubicarse fuera de los recintos previstos para ellas: el Gobierno de la Nación había procedido a principios de año a modificar el suelo disponible a tal efecto, pero la medida resultó insuficiente (art. 10.1); el aumento de los productos exentos del AIEM (art. 9); modificaciones al IGIC derivadas fundamentalmente de las nuevas exigencias comunitarias en materia de comercio electrónico y facturación (art. 8). En cambio, quedó finalmente fuera la polémica pretensión de incentivar a los peninsulares que se trasladan por motivos de trabajo a las islas, medida discutible en un momento de saturación de la población como es el actual.

Es importante asimismo reparar en la Proposición de Ley presentada en el Senado por CC, a fin de promover la fijación de una nueva demarcación de las aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva del archipiélago. Presentada en ocasión propicia para su debate y tramitación subsiguiente (que tendrá lugar ya en 2003, y con el renovado respaldo del nuevo Estatuto de Autonomía), puesto que puede servir esta iniciativa de «test» para verificar la consistencia del Pacto de Gobierno y su revitalización a final del período examinado. Por otro lado, no puede tampoco dejar de resaltarse su conexión con el conflicto surgido a propósito de las prospecciones petrolíferas realizadas por REPSOL en aguas cercanas al archipiélago.

En efecto, en enero de 2002 el Estado concedió a esta entidad mercantil los permisos precisos a tal efecto Se estima que podrían llegar a obtenerse 1400 millones de barriles de petróleo y 50.000 millones m3 de gas. Pese a las garantías ofrecidas por los riesgos medioambientales, el Gobierno de Canarias se mantiene en alerta. Si bien no ha recurrido en vía contencioso-administrativa la decisión adoptada: Real Decreto 1462/2001, publicada el 23 de enero siguiente (sí lo ha hecho el Cabildo Insular de Lanzarote ante el Tribunal Supremo, recurso admitido a trámite), no ha dejado de afirmar sus competencias sobre actividades mineras y extractivas y medioambiente. Asimismo, constituyen las prospecciones un foco de tensión con Marruecos.

La reciente catástrofe del «Prestige» en la proximidad de la costa gallega también ha alimentado el creciente interesamiento del Gobierno de Canarias por los problemas relacionados con sus aguas, hasta el punto de patrocinar la creación en el archipiélago de una zona de exclusión para el tránsito de petroleros y buques con mercancías peligrosas, que impida su navegación, que efectúen vertidos de combustibles y que puedan limpiar sus tanques en dicha zona, todo ello si no disponen de permiso de atraque. Se trataría de presentar la propuesta ante la Organización Marítima Internacional en marzo próximo, para su aprobación en octubre. Este momento es particularmente delicado, porque falta la prevención vía satélite que había funcionado eficazmente durante los dos últimos años.

La existencia, al menos, potencial de conflictos sobre el mar no es óbice para que la actividad convencional (convenios de colaboración) haya atravesado en 2002 un momento particularmente «dulce». De los 786 millones de euros invertidos por el Estado en el conjunto de las autonomías, 237 millones (30%) han ido a Canarias en ejecución de convenios de carácter plurianual (7 años) ya asumidos desde hace algunos años, particularmente, en materia de carreteras, obras hidráulicas y costas, lo que compromete en especial a los Ministerios de Fomento y

Medio Ambiente, en un esfuerzo por superar un prolongado retraso histórico (piénsese por ejemplo que en materia de carreteras los Planes Nacionales de los años ochenta no llegaron al archipiélago siendo éstas la única vía de comunicación terrestre de las islas). Esta es así la Comunidad Autónoma que más dinero recibe del Estado, por encima de Cataluña y Andalucía.

Ya para concluir preciso es hacer mención a dos operaciones privatizadoras de envergadura para Canarias y que han afectado a sendos medios de transportes auténticamente esenciales, porque son los que ponen las islas en conexión: el transporte aéreo y el transporte marítimo. BINTER y TRASMEDIRTERRANEA, empresas de titularidad pública, y que copaban una cuota de mercado extraordinariamente alta, han sido privatizadas. BINTER ha sido así enajenada a un grupo canario y TRASMEDITERRÁNEA, mediante concurso público (no exento de alguna polémica en cuanto al banco asesor de la inversión, aunque al final el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Consejo Consultivo de Privatizaciones informaron favorablemente), a un consorcio de empresas de carácter nacional.

En sus relaciones con la Unión Europea, ya para finalizar el presente informe, 2002 ha sido un año en que el protagonismo ha correspondido a la aprobación del AIEM, impulsada por el propio Gobierno de la Nación que incorporó este tributo a su Ley de Acompañamiento de 2001. No sin algún sobresalto, bastante inesperado por lo demás (patrocinado sobre todo, aunque no sólo, por los conservadores británicos) y que motivó en cualquier caso una demora considerable en la tramitación, el ECOFIN dio la definitiva luz verde en junio, si bien habrá de efectuarse un seguimiento intenso por el período previsto hasta 2011 (el AIEM afecta unos 120 productos que son gravados con carácter general entre un 5 y 15 % de su precio; en algunos casos, como el tabaco, el porcentaje sube hasta el 25%). Otros asuntos, como la consolidación de una Zona Franca complementaria a la ZEC, a la que el Estado también ha dado carta de naturaleza este año con el fin de compensar la pérdida de los Puertos Francos, tendrán que esperar a 2003 para su tramitación en Bruselas.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 60

Coalición Canaria (CC): 24

Socialista Canario (PSC-PSOE): 19

Popular (PP): 15

Grupo Mixto: 2

Estructura del Gobierno

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

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

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 Angel Castro Cordobés (CC)

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

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 (CC)

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

Ninguno

Investidura, mociones de censura, cuestión de confianza

Mociones de reprobación: 0
Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas: 63
Preguntas con respuesta oral: 74 en Pleno (236 en Comisión)
Preguntas con respuesta por escrito: 412
Declaraciones institucionales: 6
Mociones consecuencia de interpelación: 4 (Aprobadas 3)
Proposiciones de ley: 11
Proposiciones no de ley: 78 (Aprobadas 54)
Comparecencias del Gobierno: 182
Proposiciones de ley a iniciativa institucional: 2
Proposiciones de ley a iniciativa popular: 0
Proposiciones de ley para su tramitación ante las Cortes Generales: 1
Comisiones de Investigación: 1

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 del Consejo Consultivo de Canarias y de los Consejeros, que, por lo demás, pasan a ser siete, por virtud de la nueva normativa reguladora del organismo, en lugar de los cinco previstos con anterioridad, con base en la legislación precedente.

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

Introducción

A) Como ya sucediera en los dos últimos años, son pocas las novedades dignas de destacar en este último tramo de la legislatura que termina en la primavera de 2003. Los carriles de la vida institucional de la Comunidad son los previsibles y normales de cualquiera otra. Debates parlamentarios, aprobación de Leyes importantes que cada vez más cabe calificar de sectoriales, esto es, que afectan a ámbitos o sectores concretos de la vida cotidiana (comercio, saneamiento de aguas, Cajas de Ahorros, ordenación sanitaria...), alguna decisión jurisprudencial de importancia interpretativa y, sobre todo, la gestión del presupuesto en forma de prestación de servicios, obras e infraestructuras, un presupuesto que, según la Ley 9/2002, para 2003 asciende a la cantidad de casi mil seiscientos veintidós millones de euros.

Desde otro punto de vista, el más estrictamente político, está la natural controversia del juego parlamentario entre el Gobierno y la oposición, acentuado, si cabe decirlo así, a medida que se acerca de la cita electoral. Poco que reseñar, en todo caso, de interés supracomunitario.

B) El año 2002 ha sido el año del vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía, que lleva fecha de 30 de diciembre de 1981, pero se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» el 8 de enero de 1982.

Este año de conmemoraciones coincide prácticamente con los últimos traspasos de funciones y servicios.

Es el primer año de vida del Servicio Cántabro de Salud, que asume y gestiona las funciones del antigua Insalud y, entre ellas, la nada despreciable cuestión de la reconstrucción del Hospital Universitario «Marqués de Valdecilla». Culmina también la gestión autonómica de la educación y esta vez, en particular, la aplicación y desarrollo, en el ámbito universitario de la Ley orgánica de Universidades, de 21 de diciembre de 2001. Dos aspectos que, a mi juicio, tienen más conexiones entre sí de las que aparentemente podrían deducirse del simple adjetivo («universitario») del Hospital. Como excepción a lo que suelen ser estos Informes anuales y a lo que he procurado practicar estos años, avanzaré al respecto una opinión personal.

A mi juicio, la Universidad y el Hospital U. «M. De Valdecilla» tienen en común un dato: en ambos casos, con sus problemas, carencias y defectos, se trata de institucionales de prestigio y referencia que están globalmente por encima de las necesidades, se podría decir, de una de las Comunidades más pequeñas, en terri-

torio y población: 5.000 km. cuadrados y apenas medio millón de habitantes. Es, pues, una suerte para la Comunidad, y para sus habitantes, tener en su territorio esas institucionales. Una suerte, pero también un reto. Y, si se me apura, un problema. Un reto y un problema que hay que afrontar políticamente y no sólo con palabras. Lo diré de la manera más clara posible, avanzando, como he dicho, que es una opinión personal. Y es que si, genéricamente, las dos instituciones citadas están, por decirlo de alguna manera, por encima de las necesidades inmediatas; si son centros, genéricamente también, insisto, de calidad, al Gobierno se le plantea un problema: mantener esa calidad, lo que supone gastos, y gastos importantes que hay que detraer de otros sitios –en eso consiste, a la postre, la política– o cubrir financieramente lo necesario aunque sea a costa de perder esa referencia de prestigio.

El caso de Valdecilla es paradigmático. Las obras que se llevan a cabo deben ser sufragadas con colaboraciones ajenas a los fondos estrictamente autonómicos y es algo que, como se ve y se percibe, seguramente se asume también como una necesidad que conecta con la tradición médica de la ciudad. Distinto es el caso de la Universidad donde sólo se ve lo más evidente e inmediato: la docencia –alguna docencia– y algunos resultados de la investigación más aplicativa y técnica, donde ciertamente hay elementos sumamente destacables. Pero el presupuesto de la Universidad proveniente de fuentes fijas –asignación derivada de los Presupuestos autonómicos y precios públicos que pagan los alumnos– no llega para cubrir sus gastos. En tales circunstancias, las opciones se imponen y se imponen en términos igual de claros que los señalados antes. Ese debate, sin embargo, no está hecho, oscurecido por las grandes palabras –calidad, servicio, etc.– con las que nadie puede estar en desacuerdo pero que no alcanzan a escamotear la realidad. El quién es quién, en todas partes, y el para qué. El peligro de que partes enteras de esa Universidad se conviertan en academias –que cada uno le ponga el calificativo que quiera– cuando nadie se pregunta quién asume la responsabilidad real de la docencia, no es hipotético. Y el peligro de que otra parte termine siendo una empresa de servicios, tampoco es irreal. Pero no es éste el lugar de insistir en este tipo de cuestiones, aunque sí cabe su mención, para una reflexión adicional, en la medida en que se trata de dos aspectos de singular trascendencia para el futuro de la Comunidad, o, mejor, de sus habitantes.

C) Exponente de cómo han cambiado las cosas en la Comunidad ha sido el segundo juicio en el que se juzgó al ex-Presidente Juan Hormaechea y que finalizó por Sentencia de la Sala Civil y Penal del TSJ de Cantabria de 10 de diciembre de 2002. En efecto, como se recordará, la STC 162/1999, de 27 de septiembre, estimó un recurso de amparo interpuesto por el Sr. Hormaechea, ordenando retrotraer las actuaciones judiciales al momento inmediatamente anterior a la convocatoria del juicio, lo que conllevaba la repetición del que contra él se siguió por diversos delitos de prevaricación y malversación y que finalizó, primero con la Sentencia del TSJ de Cantabria de 24 de octubre de 1994, y luego con la del TS el 10 de julio de 1995, que la ratificó. En ellas se condenaba al ex-Presidente a una pena de 6 años y un día de prisión (indultados luego) y a 14 años de inhabilitación. La razón, como se dijo en el *Informe 1999*, fueron unas declaraciones del fallecido Presidente del TSJ en respuesta a otras del procesado, que, a juicio del Constitucional, colocaban a aquél en una situación en la que perdía su neutralidad objetiva. La orden de repetición del juicio planteó, en su día, el problema del

tribunal que debía juzgarle: si la Audiencia Provincial (al no ser ya aforado) o de nuevo el Tribunal Superior (por tratarse de la repetición de un juicio nulo, lo que retrotraería las actuaciones al momento histórico de los hechos, cuando el afectado sí era aforado). Después de una primera opción del TSJ (Auto de 16 de diciembre de 1999) a favor de la Audiencia Provincial, el TS dictó, en casación, la Sentencia de 8 de marzo de 2002 por la que decide que sea la Sala de lo Civil y Penal del TSJ la que tiene que repetir el juicio, dado que –señala– carecería de toda lógica que unos hechos en los que han estado implicadas otras personas, respecto de las que el juicio no debe repetirse, fuesen juzgados por dos órganos jurisdiccionales distintos cuando, además, la persona aforada lo era en el momento al que deben retrotraerse las actuaciones. Se repitió, pues, el juicio en el otoño de 2002.Un juicio lleno de incidentes y episodios atípicos, en el que el Sr. Hormaechea se defendió esta vez a sí mismo, con maneras y formas igualmente atípicas que el Presidente consintió, como él dijo, en aras de la interpretación más laxa del derecho de defensa, pero que han llevado después al fiscal a intervenir.

Pero lo que importa resaltar ha sido el nulo interés que el proceso despertó en los medios de comunicación y, en general, en la ciudadanía. Un proceso en el que se juzgaban hechos de hacía más de diez años, se repetía, respecto de uno solo de los inicialmente procesados, un juicio de hacía ocho años, cuatro después de la Sentencia del Constitucional y respecto de una persona que hacía ya casi ocho años estaba fuera de la vida política, no suscitó apenas eco. Prescindiendo del primer día y de los momentos más anecdóticos, el hecho cierto es que el juicio mereció poca atención. Tampoco la nueva Sentencia, de 10 de diciembre de 2002, igualmente condenatoria, mereció excesiva atención. En este segundo juicio las penas impuestas fueron las siguientes: como autor de un delito de malversación de caudales públicos del art. 433 CP, en relación con el 432.1, 3 años de prisión e inhabilitación absoluta por 6 años; como autor de un delito de prevaricación del art. 404 CP, inhabilitación especial para empleos y cargos públicos por 7 años (Hay un Auto de aclaración para precisar que estos empleos y cargos públicos son sólo los electivos). Se le imponen, además, las costas a partir de la convocatoria para el nuevo juicio oral. Y la Sala propuso, como en la primera ocasión, el indulto respecto de la pena privativa de libertad.

El recurso contra esta Sentencia probablemente alargará la historia otros cuantos años más. Pero lo importante, como digo, es que lo que en su momento se denominó «la excepción cántabra» ha dejado de serlo para entrar en la vía institucional normalizada, como ya he repetido muchas veces en *Informes* anteriores.

D) La paulatina cercanía de las elecciones de mayo de 2003 hizo surgir en 2002 algunos roces en los partidos coaligados gobernantes –PP y PRC–, que buscan un espacio electoral parcialmente coincidente. Esas discrepancias se plasmaron en la actuación de algunos alcaldes y, sobre todo, ya al inicio del año 2003, en la cuestión del Plan de Ordenación del Litoral; cuestión que colea aún cuando se escriben estas páginas. El citado Plan, gestado en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, gobernada por el PP, pretende proteger la costa por medio de una serie de medidas prohibitivas de instalaciones y actividades. Medidas que el Plan plasma en una serie de documentos, algunos de los cuales se dice que tienen valor normativo y otros no, pero que, en resumen, constituyen

textos complejos que en su primera versión contenían precisiones que no se cohonestaban con la terminología, y a veces con el contenido, de la reciente Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, gestaba inicialmente en seno de otra Consejería, la de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, gobernada por el PRC. El Plan, que tiene que ser una Ley por exigencia de la propia Ley de Ordenación Territorial citada, no tenía inicialmente articulado y, sobre todo, sus determinaciones más importantes se hallaban, sin literatura descriptiva, simplemente grafiados en los planos, lo que colocaba a éstos y a su exactitud en el centro de la polémica. Una polémica que se trasladó al Parlamento cuando el Plan, reformado y mejorado, ya con articulado y varios Anexos, se registró en él para su tramitación. Al problema técnico de editar en color el Boletín Oficial del Parlamento –siendo, como digo, el color un elemento normativo e identificador en este caso determinante– se unió el debate sobre la precisión de los planos y aun el de las eventuales consecuencias indemnizatorias de las limitaciones que el POL suponía, aunque éste no se aplicara a los suelos urbanos o a los urbanizables en ciertas condiciones para evitar, justamente, indemnizaciones evidentes.

Pues bien, en ese contexto el PRC se desmarcó del PP, patrocinador del Plan. Al principio, tímidamente. Después, de forma más explícita, lo que originó e inició una crisis que se saldará entrado el año 2003 al que no llega ya este Informe. Algunos de sus alcaldes hicieron manifestaciones en contra. Y el grupo parlamentario propuso enmiendas y actuó con cierto distanciamiento de sus socios de Gobierno, aunque sin llegar a poner en serio peligro el pacto de legislatura. Una legislatura que termina el 31 de marzo, en la que el debate sigue, las reuniones para llegar a acuerdos continúan y se han habilitado días posteriores a la fecha indicada con la pretensión de aprobar el Plan como Ley antes del 25 de mayo. Se verá.

E) Y, por fin, el *Prestige*. La catástrofe ecológica del hundimiento del petrolero afectó directamente a la costa de Cantabria como a las otras Comunidades ribereñas. En Santander se instaló durante unos meses un buque de la Armada para coordinar las actividades de limpieza en toda la cornisa y, aunque la situación no llegó a ser la de Galicia, se generaron los mismos problemas: suciedad de playas y acantilados, veda de marisqueo, organización de las ayudas... Y la promesa, no muy destacada tras el primer anuncio, –quizá por escepticismo, quizá porque no es para mañana– de un posible tren de alta velocidad a lo largo de la cornisa... Entrado ya en el año 2003 el problema subsiste, aunque con menor intensidad. Las movilizaciones sociales más evidentes terminaron, aunque casi empalmaron, ya en 2003, cuando se escribe este Informe, con las propiciadas a raíz de la postura del Gobierno Central en relación con la guerra de Irak. Está por ver en qué medida una y otra cosa puedan influir en las anunciadas elecciones municipales y autonómicas del próximo 25 de mayo.

Actividad normativa: Leyes

A) La actividad normativa en el año 2002 ha sido exactamente la misma que en el año anterior. Once Leyes, que, como ya se ha dicho, siguiendo la tónica de los últimos años, afectan e inciden en ámbitos concretas a los que inmediatamente me refiero.

–Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio. La estructura de la ley coincide, en lo sustancial, con la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, del Comercio Minorista, muchos de cuyos preceptos se recogen literalmente, como señala la Exposición de Motivos, que añade que es lo que ha parecido más conveniente para facilitar su comprensión.

La Ley consta de 6 Títulos y 82 artículos. Tras definir su objeto, ámbito y principios generales de colaboración, la Ley regula en su Título I el Registro de Asociaciones de Comerciantes; Asociaciones que se pretenden fomentar e institucionalizar por la importancia que tienen para el desarrollo del Sector. En segundo lugar, ese Título I regula también los Grandes establecimientos comerciales, cuya implantación se somete a una licencia comercial específica que otorga la Comunidad. Para la concesión de la licencia la norma fija como criterios de ponderación la referencia la existencia o no de equipamiento comercial en la zona. Para realizar tal ponderación –añade el art. 9– «se estará a lo que disponga la ley de estructuras comerciales»; previsión de dudosa técnica puesto que, en el cuerpo normativo, no en una Transitoria, se alude como criterio a un futurible que no está planteado. Asimismo, se tendrá en cuenta «el impacto urbanístico, paisajístico y sobre el medio natural provocado por el nuevo establecimiento» y la incidencia en el sistema viario. Todo lo cual conduce a una gran discrecionalidad por el manejo en la Ley de conceptos muy abiertos y de difícil concreción, a pesar de lo cual el silencio es estimatorio y la resolución expresa «deberá ser motivada» (art. 10). En ese contexto cobra especial interés el informe preceptivo de la Cámara de Comercio, «y el del Ayuntamiento» en cuyo ámbito se pretenda la instalación; este último normalmente más interesado.

La Ley regula, en segundo lugar, los horarios comerciales siguiendo la normativa básica estatal establecida en el RD-Ley 6/2000, de 23 de junio y manteniendo los criterios ya establecidos por la propia Comunidad en el anterior Decreto 12/2000, de 8 de marzo. El horario global semanal será, como máximo, de 90 horas, se establecen 12 domingos y festivos abiertos al público y se dispone la plena libertad de horarios de los establecimientos de panadería, pastelería, platos preparados, prensa, flores, carburantes, productos culturales, los ubicados en estaciones de transportes públicos y en zonas de influencia turística. Los horarios de las farmacias se remiten a su normativa específica.

Los Títulos III a IV regulan las actividades de promoción de ventas (venta en rebajas, que se autorizará a principio de cada año y «en torno» al período estival; venta de saldos; venta en liquidación; venta con descuento; venta con obsequios) con las correspondientes obligaciones de información; las ventas especiales (venta a distancia; venta ambulante; venta automática; venta en subastas; venta domiciliaria) que se someten a autorización otorgada, en la mayoría de los casos, por los Ayuntamientos. Se regula asimismo la actividad comercial en régimen de franquicia. Y, finalmente (arts. 70 a 82) las infracciones, con las correspondientes y sanciones.

Resta decir que la Ley ha sido llevada al Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno (recurso de inconstitucionalidad 349/02) al impugnarse su art. 15.6 relación con la extensión de la libertad de horarios a *ciertos* establecimientos minoristas situados en zonas de influencia turística; previsión que, a jui-

cio del Gobierno Central, es contraria al art. 43 del RD-Ley 6/2000 que establece, con carácter básico, la libertad de horarios para los establecimientos de venta instalados en zonas de gran afluencia turística.

–*Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales.* Esta Ley pretende garantizar el saneamiento y depuración de las aguas residuales. A tal efecto, y sobre la base de los títulos competenciales relacionados con las obras públicas de interés regional, los aprovechamientos hidráulicos y el medio ambiente (apartados 5, 11 y 7 del art. 24 EAC, respectivamente), prevé la redacción por la Comunidad de un Plan de saneamiento y depuración, regula los vertidos y crea un canon de saneamiento.

La Ley alude en su art. 4 a las competencias locales en términos cuando menos confusos. En efecto, el art. 3 anterior, señala que se consideran de interés de la Comunidad las obras y servicios vinculados al saneamiento y depuración, declaración que comprende las instalaciones de depuración, los colectores, la construcción, mantenimiento y explotación de emisarios marinos, así como las redes de conducción de aguas depuradas para su reutilización. Excluye de dicha declaración las redes de alcantarillado. La citada declaración no conlleva ninguna otra consecuencia explícita, por lo que ha de concluirse que se trata de una declaración a efectos exclusivamente competenciales, lo que vendría ratificado, demás, por el hecho de que el apartado 3 del mencionado art. 3 diga que «la declaración de interés general» (de la Comunidad, ha de sobreentenderse) «producida» en este artículo «será compatible con la realización de inversiones en saneamiento y depuración por parte de la Administración General del Estado en uso de sus atribuciones y previo convenio con la Comunidad Autónoma». Pues bien, no se entiende muy bien entonces que en artículo 4, bajo la rúbrica «Competencias de las entidades locales» afirme que corresponde a las citadas entidades «en el marco de las actividades declaradas de interés de la Comunidad Autónoma», por ejemplo (art. 4.1.a), «promover la elaboración de planes y proyectos de obras, formándolos si lo desean, y enviándolos a la Administración de la Comunidad Autónoma para su aprobación definitiva» (?), o «ejecutar obras con arreglo a los planes y proyectos aprobados definitivamente» (art. 4.1.b, que todavía añade: «las competencias señaladas deberán respetar el contenido de la planificación sectorial autonómica, especialmente en lo relativo a los plazos de realización» (?).

La Ley respeta, eso sí, la competencia municipal del servicio de alcantarillado, para lo que puede construir y mantener las redes, aprobar las tarifas del servicio y controlar los vertidos.

Se prevé la elaboración de un Plan de Saneamiento y Depuración cuya aprobación conlleva «la declaración de utilidad pública e interés social» a efectos expropiatorios (en realidad, hubiera bastado una de las dos: o la utilidad pública o el interés social, en los términos de la propia Ley de Expropiación Forzosa porque las dos resultan redundantes según se desprende de la copulativa «o» de la citada Ley expropiatoria), «la necesidad de ocupación y la urgencia» (de nuevo se trata de algo redundante porque la simple declaración de urgencia ya conlleva, *ex lege*, la necesidad de ocupación: art. 52 LEF).

La regulación de los vertidos es un simple enunciado del Capítulo III, consti-

tuido por dos artículos, que se limitan a establecer el deber de facilitar información por parte de las personas y entidades que realicen vertidos y a regular la protección de instalaciones de depuración, a cuyo efecto la norma proclama que el Gobierno establecerá «las normas reguladoras de la calidad de los vertidos a los sistemas de saneamiento que considere necesarias», teniendo en cuenta la normativa estatal básica aplicable. Dichas normas «regularán la obligación de los usuarios, distintos a los domésticos y en función de su potencial contaminante, de solicitar permisos de vertido...» (art. 12). No se entiende porqué dicha obligación y las demás no se concretan en la Ley, que dedica luego atención a cuestiones de mucha menos importancia.

La cuestión más concreta e importante de esta confusa norma es la creación del canon de vertidos, cuyo hecho imponible es el vertido de aguas residuales manifestado a través del consumo de cualquier procedencia (art. 25). Su objeto es financiar las inversiones y gastos para la construcción, gestión y explotación de las obras e instalaciones de saneamiento.

Un régimen de infracciones y sanciones (arts. 36 a 45) pone fin a esta ley, que añade, como un Anexo, el Estatuto del Ente del Agua y del Medio Ambiente que la Ley crea también. Estatuto que, en parte, se deslegaliza, en la medida en que se prevé que el Capítulo relativo a su estructura pueda ser modificado por Decreto.

La Ley, en efecto, crea el Ente del Agua y del Medio Ambiente de Cantabria, que se clasifica como organismo autónomo, esto es, con personalidad y régimen jurídico públicos. Ello no obstante, con notable imprecisión el art. 19.2 de la Ley dispone, sin excepciones, que «el personal del Ente será contratado en régimen de derecho laboral». El apartado 3 del mismo precepto señala, sin embargo, contradictoriamente, que los funcionarios de la Comunidad «podrán cubrir destinos en el referido Ente» por cualquiera de los procedimientos de la Ley de función pública. No es preciso insistir en el error de partida. El personal de los organismos autónomos será funcionario o laboral en los mismos términos y con las mismas limitaciones que se establecen para la Administración Autonómica. Así lo decía antes la Ley 4/1999,de organismos públicos, hoy derogada, y así lo dice ahora el art. 81.1 de la Ley 6/2002, del Gobierno y la Administración de la Comunidad. Y es sabido que no son genéricamente intercambiables los puestos de funcionarios y los del personal laboral desde, al menos, la STC 99/1987, de 11 de junio. Precisamente, una de las finalidades de la Ley 4/1993, de la Función Pública de Cantabria, fue adaptar sus postulados a la doctrina de la STC 99/1987 y, por ello, se limitan expresamente los puestos que pueden ser desempeñados por personal laboral a partir de la preferencia general del régimen funcionarial. El art. 7.3 prevé tal limitación de puestos al personal laboral.

El apartado 2 del art. 14 de la Ley regula el sistema de recursos del Ente en los siguientes confusos términos: «Contra los actos y resoluciones dictados por los órganos del Ente procederá recurso de alzada ante el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio cuya resolución pondrá término a la vía administrativa. Los actos dictados por el Presidente del Ente pondrá fin a la vía administrativa». Curiosa manera de proceder, pues una lectura literal de la Ley permitiría sacar la conclusión de que el Presidente es una figura decorativa en tanto no decida él, pues, en efecto, los actos de los demás órganos del Ente no los resuel-

ve en alzada el Presidente del Organismo Autónomo sino, como una alzada impropia, el Consejero de Medio Ambiente. Pero siempre se había dicho que la alzada impropia ante la Administración matriz procedía si la Ley así lo establecía y después de agotar las alzadas internas. O sea, después de alzarse ante el Presidente. No es el caso. El Presidente aquí no conoce en alzada. Lo hace directamente el Consejero. Pero, contradictoriamente, los actos del Presidente del Ente sí ponen fin a la vía administrativa, esto es, no son susceptibles de ninguna alzada impropia. Tamaña confusa regulación sólo se aclara en otro sitio, en el Estatuto del Ente que, como Anexo y con el mismo rango de Ley, acompaña a ésta. Allí resulta que el Presidente del Ente es... el Consejero de Medio Ambiente, unión personal que, sin embargo, no justifica la distinta terminología empleada en el reproducido art. 14.2.

–*Ley 3/2002, de 28 de junio, de Archivos.* Esta Ley es tributaria de la anterior Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria cuyo art. 105.5 prevé la elaboración de una ley específica sobre el Sistema de Archivos de la Comunidad. La finalidad última de la norma es la protección del patrimonio documental, un asunto que no ha sido considerado prioritario hasta época recientes pero que es de singular importancia.

Tras la definición de «documento», «archivo» y «centro de archivo» la Ley se refiere al contenido del llamado Patrimonio documental de Cantabria, integrado por los documentos de diversos orígenes y titularidades. Importa destacar que forman parte de dicho Patrimonio los documentos reunidos y conservados por las personas físicas titulares de órganos públicos en cuanto dichos documentos hayan sido producidos y reunidos en y por el desempeño de sus cargos dentro del territorio de la Comunidad, lo cual, si es o debería ser normal, no ha sido siempre así considerado por la falta de una cultura pública que lo impusiera aun sin previsión expresa de normas como las que inaugura la Ley del Patrimonio Cultural español de 1985. La Ley alude también a los archivos privados, que podrán integrarse en el Sistema de Archivos, previo Convenio con la Comunidad, generando así un derecho de acceso preferente de sus propietarios a las ayudas públicas que pudieran preverse.

Se contempla el derecho de acceso al documento y la difusión del patrimonio documental, y se regula el tratamiento archivístico de los documentos previendo las fases de archivo de oficina, archivo central, archivo intermedio y archivo histórico. La protección del patrimonio se articula en torno a los deberes de conservación, colaboración institucional y depósito de documentos. El régimen sancionador pone fin a los 36 artículos de la norma, que alude, en una Disposición Adicional, al Archivo Histórico provincial, de titularidad estatal pero gestionado por la Administración autonómica de conformidad con el convenio firmado en los primeros años ochenta; una situación hoy quizá anacrónica y que debería poder revisarse a partir de la confusa discusión, a la que ya me he referido en otros *Informes* anteriores, acerca de qué haya de entenderse por archivo o museo «de titularidad estatal» y gestión autonómica. (En particular, véanse las reflexiones que se hacen en el *Informe* correspondiente al año 2001 a propósito de la Ley de Bibliotecas). Situación que dista de estar clara. La Ley se aprobó por unanimidad.

–*Ley 4/2002, de 24 de julio, de Cajas de Ahorros*, aprobada por unanimidad.

Sustituye esta Ley a la anterior Ley 1/1990, de 12 de marzo, de órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad Autónoma; ley modificada luego en diversas ocasiones, de forma parcial, por las Leyes 8/1991, de 28 de noviembre, 2/1999, de 18 de febrero y 11/2001, de 28 de diciembre. La Ley, que ahora se aplica no sólo a las Cajas con sede social en la Comunidad Autónoma sino también a las actividades que desarrollen las que tengan su sede fuera de ella, regula los requisitos para la creación, fusión o liquidación de estas entidades, sus órganos de gobierno, algunas previsiones sobre el régimen de inversiones y las actividades de la Obras benéfico social, así como un importante capítulo de infracciones y sanciones.

El aspecto quizá más destacado se refiere a los porcentajes de participación de los distintos grupos que han de integrar los órganos de gobierno, en particular, los Consejeros de la Asamblea General y los miembros del Consejo de Administración. Los Consejeros, entre un mínimo de 90 y un máximo de 120, que habrán de fijar los Estatutos de cada Caja, representan a los siguientes grupos: a) Parlamento (23 por 100); b) Corporaciones municipales en cuyo término exista una oficina abierta (23 por 100); c) impositores (23 por 100); d) fundadores (8 por 100); e) empleados (8 por 100); f) entidades de carácter benéfico-social, cultural, científico o personal de reconocido prestigio (15 por 100, elegidos por el Consejo de Administración de entre una relación de entidades elaborada por el Parlamento en número que duplique el de puestos a cubrir.

La norma, como dice su Exposición de motivos, ciertamente reduce el porcentaje de participación de las entidades públicas, que originariamente (Ley 1/1990) era el siguiente: a) Corporaciones municipales (38 por 100); b) Diputaciones provinciales, en plural, aunque, en puridad, no hay, siendo el Gobierno el sustituto de la Diputación como Comunidad uniprovincial (25 por 100); c) impositores (22 por 100); d) fundadores y entidades benéfico-sociales (10 por 100); e) empleados (5 por 100). Entra el Parlamento, se singularizan los fundadores, se reduce el peso de los municipios, se amplía el de las entidades benéfico-sociales con filtro parlamentario...

El Consejo de Administración, con 17 miembros, respetará los porcentajes citados.

Los Estatutos podrán crear las figuras de la Junta de Impositores (de carácter consultivo), integrada por los Consejeros generales del grupo de los impositores, justamente; y el Defensor del Cliente.

La Ley dio lugar a una peculiar rectificación de errores, advertidos por el Parlamento –se dice– en la certificación de la misma; errores que son, en unos casos, de carácter sistemático (se desdobla el artículo 10 en 6 apartados, cuando en el texto originalmente publicado sólo tenía 4), y, en otros, de coherencia interna. Así, se dice que en la tramitación de la Ley se admitió una enmienda al art. 33 en virtud de la cual se atribuyó al Parlamento la elaboración de la lista de entidades sociales con derecho a estar representadas en los órganos de las Cajas, y no se modificó, sin embargo, el art. 34, que alude a una relación «elaborada, a estos efectos, por la Consejería competente». Por tanto, y «por coherencia interna del texto» se sustituye, vía corrección de errores, la referencia a la Consejería del cita-

do art. 34, por el inciso «elaborada, a estos efectos, por el Parlamento de Cantabria». Algo similar y por idénticas razones sucede en el art. 38 del que se suprime la referencia a las fusiones en la regulación de los requisitos de los acuerdos de la Asamblea General, dado que el régimen de fusiones había sido ya regulado expresamente en el art. 10 con contenido distinto (voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Asamblea General, frente a la regulación especial del art. 38 que, para algunos casos, exige el voto favorable de los dos tercios de los asistentes; entre esos supuestos estaba la referencia a las fusiones que, ahora, por la rectificación de errores y «por coherencia interna del texto», se suprime).

La citada rectificación de errores, publicada en el BOC de 21 de noviembre, esto es, cuatro meses después de aprobada la Ley, añade un supuesto más: sustituye «revocación» por «renovación» de los órganos de gobierno, en el rótulo del art. 20.

La Ley atribuye al Gobierno la realización de «una labor de orientación en las prioridades» de la Obra social, que deberá centrarse en los campos de la cultura, la sanidad, la investigación, la lucha contra la pobreza y la marginación, el medio ambiente, el empleo, dentro del respeto a la libertad de cada Caja «para decidir el destino *completo* de sus inversiones en los campos citado» (art. 71.1); previsión ésta no rectificada en la citada corrección de errores cuando la palabra destacada (completo) parece que debería ser otra: la atribución a la Caja la facultad de decidir el destino *concreto* de las inversiones.

–Ley 5/2002, de 24 de julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios. Esta Ley es una Ley de coyuntura, en la que se mezclan tres cuestiones diferentes. En primer lugar, amplía por un año –con alguna matización de contenido– las medidas cautelares previstas en la Disp. Transitoria 10 de la ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo. Dicha ley había adoptado una serie de medidas (suspensión de licencias y paralización de la aprobación definitiva de Planes Parciales, básicamente) en tanto no se aprobara el Plan de Ordenación del Litoral previsto en la Adicional 4ª de la citada Ley. La duración máxima de tales medidas era de un año porque el plazo para la aprobación inicial del POL era, en la Ley, de 6 meses; plazo que inmediatamente se mostró insuficiente de modo que la duración de la medida cautelar de la Ley 2/2001 caducó en julio de 2002. La ampliación se hacía necesaria por un año más; año que, con seguridad, se mostrará de nuevo insuficiente si dicho Plan, en tramitación parlamentaria, no se aprueba antes de la finalización de la legislatura.

La segunda finalidad de la Ley es someter a evaluación de impacto ambiental los Planes de urbanismo. La Exposición de motivos de la norma alude a la Directiva 2001/42, de 27 de junio, del Parlamento y del Consejo, relativa a la evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas. En virtud de esa Directiva deben ser objeto de evaluación todos los planes que afecten al territorio y uso del suelo. Cita también la Exposición de Motivos de la Ley la Sentencia del TJ de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, por la que se declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones derivadas de dicha Directiva. En realidad, sin embargo, la citada Sentencia se refiere a una Directiva

anterior, la 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985. En todo caso, la Ley dice que trata de adaptar el Ordenamiento territorial a la citada Directiva, en uso de las competencias autonómicas en materia urbanística. En consecuencia, prevé expresamente lo que de forma implícita estaba ya en el art. 69 de la Ley 2/2001, esto es, que los planes urbanísticos deberán obtener con carácter previo a su aprobación provisional y una vez finalizado el trámite de información pública, el preceptivo instrumento de evaluación ambiental en el plazo específico previsto en la normativa aplicable que, transitoriamente, será el establecido por Decreto 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental; Decreto que no alude a los supuestos de silencio, pero que, a diferencia de lo que sucedía antes (en que, transcurrido el plazo previsto o, en su defecto, el genérico de la legislación procedimental, había que considerarlo positivo) ha de entenderse negativo en virtud de la previsión posterior del Anexo II de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración (por remisión de su art. 109).

Las razones formales de la Ley 5/2002 obvian, sin embargo, y no mencionan una cuestión central, un hecho destacado que se produjo unos meses antes. Me refiero a la *Sentencia del TSJ de 4 de abril de 2002*, en virtud de la cual se anula, por el Decreto 50/1991, de Evaluación de Impacto ambiental, en cuanto amplía el elenco de actividades que han de someterse a evaluación previstas en la normativa básica estatal (RD legislativo 1302/1986 y luego RD-Ley 9/2000, transformado en Ley 6/2001, de 8 de mayo). El Decreto 50/1991, en efecto, exige la evaluación de impacto ambiental para los planes de urbanismo, pero la Sentencia señala que carece de cobertura legal e infringe el principio de legalidad. La Ley 5/2002 puede, pues, pensarse con fundamento que es una reacción lógica frente a esta Sentencia y trata de cubrir el vacío normativo producido para someter a evaluación ambiental el planeamiento urbanístico.

Finalmente, la Ley se refiere a los cementerios imponiendo una norma un estándar urbanístico obligado al fijar una zona de protección, ajardinada, de 25 metros de anchura en el entorno del cementerio y exigir autorización de la Consejería de Sanidad para las construcciones que autorice el planeamiento a partir de la zona de protección y en un ámbito de hasta 150 metros de anchura. La Ley no especifica el procedimiento de la autorización (¿previa a la licencia?, ¿integrada en el procedimiento de licencia y en tal caso a solicitud del Ayuntamiento?), ni el carácter del silencio que, en ausencia de otra previsión legal, ha de ser positivo (salvo que se ubique dentro del genérico epígrafe de «autorizaciones en materia de policía mortuoria» del Anexo II de la ya citada Ley 6/2002, del Gobierno y de la Administración.

–Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración. Sustituye a la anterior Ley 2/1997, de 28 de abril, del mismo título, así como a la posterior Ley 4/1999, de 24 de marzo, reguladora de los organismos públicos de la Comunidad. La Ley, que no incorpora novedades de relieve, sigue un esquema clásico y justifica su existencia en dos órdenes de motivos bien distintos: la última reforma del Estatuto, operada por Ley orgánica 11/1998, que supuso una modificación institucional y terminológica importante; y los cambios introducidos por la Ley básica estatal 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la ley 30/1992, sobre todo en materia de recursos y del silencio adminis-

trativo. La pretensión es, en efecto, que la norma sea un Código general y omnicomprensivo del Gobierno y de la Administración autonómica.

A tal efecto, la Ley 6/2002 se divide en cuatro Títulos. Tras uno Preliminar, el Título Primero, dedicado al Gobierno, contiene previsiones específicas sobre el Presidente (elección, nombramiento, sustitución y cese, estatuto personal, Gabinete y atribuciones específicas en función de su posición como representante de la Comunidad, representante ordinario del Estado y Presidente del Gobierno), sobre el Gobierno (composición, atribuciones, funcionamiento, cese y órganos de colaboración: Comisión de Secretarios Generales y Gabinetes de sus miembros), sobre el Vicepresidente y sobre los Consejeros (nombramiento, atribuciones, estatuto personal, sustitución y cese), así como sobre las relaciones del Gobierno con el Parlamento (responsabilidad y legislación delegada). La Exposición de Motivos de la ley insiste en la identidad del Gobierno y del Consejo de Gobierno, si bien aquél puede reunirse, además de en Pleno (Consejo de Gobierno) en Comisiones Delegadas.

El Título II aborda la organización de la Administración. Tras una enumeración de principios generales y unos preceptos sobre la competencia, se regulan separadamente lo que la Ley denomina la Administración General y la Administración Institucional o instrumental. Respecto de la primera, se alude a los órganos directivos (los superiores son el propio Presidente, el o los Vicepresidentes y los Consejeros) y a los demás órganos administrativos clásicos (Servicios, Secciones y Negociados), con especial referencia a los órganos colegiados. En cuanto a la Administración Institucional, la ley transcribe y asume el contenido de la Ley 4/1999, de 24 de marzo, de organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), que queda derogada.

Finalmente, el Título III se dedica a la actividad de la Administración. Tras unos principios de carácter general (servicio, publicidad, simplificación, etc.) la Ley alude (arts. 108 y 109) a los procedimientos cuya duración puede ser superior a seis meses y a los supuestos en que el silencio debe entenderse negativo, remitiendo la concreción de estos supuestos a sendos Anexos. La Ley dedica atención a las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos), respecto de las que se alude a sus principios básicos y al procedimiento de elaboración, diferenciándolas de las resoluciones administrativas. Y precisa algunas especificidades (básicamente orgánicas) en relación con los recursos administrativos, la revisión de oficio, las reclamaciones previas a la vía civil y laboral, la potestad sancionatoria y la contratación. De todos estos preceptos destaca el relativo a los actos que ponen fin a la vía administrativa, o sea, a los que no precisan recurso de alzada; aspecto éste en el que Cantabria continúa siendo una excepción a lo que viene siendo la regla general en otras Comunidades Autónomas. Y es que, en efecto, como declara la Exposición de Motivos, no se altera el precedente de la normativa anterior. En el sentido de que sólo ponen fin a la vía administrativa los actos del Presidente y los del Gobierno. No así los de los Consejeros (salvo si resuelven recursos de alzada) y ni siquiera los actos del Vicepresidente, que no se singulariza respecto de los Consejeros. La explicación que da la Exposición de Motivos («a los efectos de mantener la utilización generalizada del recurso de alzada como medio de impugnación que ofrece las mayores garantías a los ciudadanos»)

no es absoluto convincente. Y no lo es porque no es cierto que la alzada –nada menos que ante el Consejo de Gobierno– sea lo que ofrece «las mayores garantías»; porque retrasa el acceso al contencioso para quien quiera acudir a él cuanto antes; porque, aun agotando la vía administrativa los actos de los Consejeros, nada impediría utilizar el recurso potestativo de reposición si el interesado quiere y si la Administración inaugura la tradición de analizarlo de manera que sea un vehículo realmente eficaz; porque no es razonable que el Gobierno se pase parte de sus sesiones analizando recursos administrativos; porque supone un signo de desconfianza hacia los Consejeros y, en fin, porque, salvo en los casos de Asturias y Navarra, ninguna otra Comunidad ha optado por esa opción, sin perjuicio de prever algunas la posibilidad de que, en casos aislados contemplados específicamente en una norma legal, se contemple alguna excepción.

Salvo esta concreta discrepancia crítica, la Ley muestra , en general, una buena factura técnica que es de suponer contribuya a fortalecer el carácter institucional de la Comunidad convirtiéndose en una norma estable que se convierta, como quiere la Exposición de Motivos, en un Código general del Gobierno y la Administración Autonómica.

–*Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria.* La presente Ley es una de las más importantes que la Comunidad ha dictado y no sólo en el presente año. Por afectar a una de las principales preocupaciones ciudadanas en las que se centra buena parte de los contenidos del llamado Estado social, pero también por algunas de sus regulaciones concretas, en particular por el amplio espacio (19 artículos de un total de 105) que se dedica a los derechos de los usuarios del Sistema sanitario. Aunque buena parte de esa lista de derechos se mueve en el plano de los principios y habilitaciones más o menos abiertas a la posterior reglamentación, no por ello debe minimizarse la trascendencia de los mismos.

La Ley, como digo, es importante y se une a una cierta actividad legislativa anterior, constituida por la Ley 1/1996, de 14 de mayo, de Salud mental; la Ley 5/1997, de 6 de octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación social en materia de drogodependencias; la Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Atención y Protección de personas en situación de dependencia; la Ley 7/2001, de 19 de diciembre, de Ordenación farmacéutica; y la Ley 10/2001, de 28 de diciembre, del Servicio Cántabro de Salud, aprobada tras la asunción del RD 1472/ de 27 de diciembre, por el que el Estado traspasó a la Comunidad las funciones y servicios del antiguo Insalud. Tiene por objeto «la ordenación de las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud previstos en el art. 43 de la Constitución», para lo que regula el Sistema Autonómico de Salud estableciendo los derechos y deberes de los ciudadanos y los instrumentos que los garanticen. A tal efecto, el Título I plasma los principios de la Ley, muchos de los cuales proceden de la Ley General de Sanidad estatal, «bóveda del sistema sanitario español» como reconoce la Exposición de motivos de la Ley comentada. Entre esos principios se consagran los de universalidad de prestaciones, financiación pública, equidad, búsqueda de la eficacia y eficiencia, participación, promoción de la salud, etc.

El Título II se refiere y define el Sistema Sanitario público, que es el conjunto de recursos y medios de todo tipo de titularidad pública, constituido por el orga-

nismo Servicio Cántabro de Salud y, además, por los demás Centros y medios de titularidad pública. El Sistema Sanitario público, configura, junto los medios de titularidad privada el llamado Sistema Autonómico de Salud, a cuyos medios y recursos se aplican también algunas previsiones de la Ley. Una Ley que prevé que el citado Sistema Sanitario público proporcione las prestaciones que, en cada momento, fije el Sistema Nacional de Salud y las que, en su caso y de forma adicional, disponga el Gobierno de Cantabria.

El Título III se configura como un elemento central de la Ley. Bajo el rótulo genérico «Los ciudadanos en el Sistema autonómico de Salud» se regula un muy amplio catálogo de derechos y deberes, que son predicables de todo el Sistema y, por tanto, también de los centros privados. Diecinueve artículos que aluden, entre otros, a los derechos relacionados con la promoción y protección de la salud, incluyendo el derecho de información y las prestaciones preventivas...; derechos relacionados con la igualdad (acceso, no discriminación, derecho a la obtención de las prestaciones en un determinado plazo, que se fijará reglamentariamente y que debe ser previamente definido y conocido); derechos relacionados con la información general (de los centros, en los centros, identidad de facultativos, buzones de sugerencias...), derechos relacionados con la educación para la salud; con el acceso a la atención sanitaria (donde se prevé el derecho a la libre elección de médico, centro y servicio sin otras limitaciones que las necesidades de la organización y disponibilidad efectiva; derecho éste al que vinculan, desde la óptica de los profesionales, una carrera profesional y de incentivos); derechos vinculados al respeto a la autonomía del paciente, con previsiones de la máxima importancia acerca del consentimiento informado, que ha de ser previo, inequívoco y, si se trata de intervenciones quirúrgicas, por escrito, aunque el Tribunal Supremo ha admitido recientemente el consentimiento verbal cuando consta en la historia; consentimiento que puede ser otorgado en régimen de representación cuando el paciente sea menor, incapacitado o no esté en condiciones de entender. Asimismo la Ley regula el importante tema de la expresión de la voluntad con carácter previo para cuando el paciente, en hipótesis, no pueda expresarla y que hace referencia a la posibilidad de rechazar procedimientos de soporte vital o tratamientos que alarguen temporal y artificialmente la vida, la petición de sedación o analgesia en casos terminales, personas a las que el usuario delegue su representación. Dicho documento de voluntad se incorporará a la historia clínica. Regula asimismo la norma otros derechos del enfermo terminal como el derecho a afrontar la muerte con dignidad y con sus familiares en la intimidad, el derecho a rechazar tratamientos que prolonguen artificialmente la vida, el derecho a recibir tratamientos paliativos, etc. Derechos también relacionados con la intimidad (conocer la identidad de los profesionales, limitar la presencia de investigadores o estudiantes, solicitar la presencia de familiares; todo ello de forma compatible con las normas de convivencia del centro sanitario de que se trate y conforme a la correcta práctica médica. Derechos vinculados a la confidencialidad, a la información asistencial, derecho a acceder a la historia clínica y a la calidad asistencia. Derechos cuyo alcance y contenido específico ciertamente en gran medida dependen de lo que se establezca reglamentariamente, pero que, con todo, suponen la consideración del ciudadano usuario del Sistema como eje central del mismo. Se inspiran muchos de ellos en el Convenio relativo a los derechos humanos y a biomedicina, hecho en

Oviedo el 4 de abril de 1997, como reconoce la Exposición de Motivos. Se prevé, como garantía, la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes del Ciudadano en el Sistema Autonómico de Salud.

El Título IV se dedica a las competencias de las Administraciones Públicas en presencia y el V a la elaboración de un Plan de Salud general. El Título VI menciona las actuaciones de la Administración en relación con la salud pública, que incluye también la salud mental junto a actuaciones relativas a la salud laboral. El Título VII cita los mecanismos de colaboración entre la red sanitaria pública y la privada. El Título VIII alude a la docencia e investigación y el IX dedica alguna atención especifica a la Fundación «Marqués de Valdecilla».

–Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de crédito extraordinario para financiar las medidas necesarias para paliar los efectos del vertido de fuel ocasionado por el accidente del buque «Prestige». Fue aprobada por unanimidad, en lectura única y en un tiempo récord: apenas cinco días desde la entrada en el Parlamento del texto remitido por el Gobierno.

–Ley 9/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2003. Un año más la Ley de Presupuestos alcanza otra vez la cifra de ingresos y gastos más alta desde que existe la Comunidad Autónoma. Un presupuesto consolidado que asciende a la cantidad de mil seiscientos veintiún millones ochocientos sesenta y uno mil cuatro euros (1.621.861.000) en los que están incluidos los presupuestos de los distintos Organismos Autónomos: «Servicio Cántabro de Salud» (511.000.000), «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC)» (859.500); «Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)» (2.233.000); «Oficina de Calidad Alimentaria» (1.135.000); «Ente del Agua y del Medio Ambiente» (1.203.000). Y la estimación correspondiente a las restantes Entidades públicas (8.792.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla», con un notable aumento; 450.000 del Consejo Económico y Social, y 80.500 euros del Consejo Asesor de RTVE). En total, el presupuesto consolidado para el año 2003 asciende a los citados 1.621 millones de euros frente a los 1.018 del año anterior.

Destacan en el presupuesto los 576.1 millones previstos para la función relativa a la Sanidad, que vienen a significar el 35 por 100 del total. La siguiente función en importancia es la educación, con 331.8 millones (frente a los 306.3 del año anterior), que suponen un 20 por 100 del total. Ambas funciones plasman económicamente la importancia que adquieren en el conjunto de la Comunidad al superar, entre las dos, la mitad del presupuesto. Las demás funciones quedan lejos: infraestructuras básicas y transportes (139 millones) y bienestar comunitario (106.6 millones), las únicas que superan los 100 millones de euros. A distancia, promoción social (77.5 millones), Agricultura, pesca y alimentación (74), cultura (38), seguridad y protección social (35.6). O la los 74.3 millones previstos para Deuda pública.

La estructura de la Ley es la habitual 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 del Gobierno y la Administración. El Título VII regula las ayudas y subvenciones públicas y el VIII el régimen de las operaciones financieras.

–Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Administrativas y Fiscales. Siguiendo la tónica de este tipo de leyes se aprovecha esta oportunidad anual para modificar, de una vez, diversas normas anteriores. En esta ocasión la Ley sólo tiene 7 artículos que modifican de forma parcial y aislada las siguientes Leyes: Ley 3/1992, de Protección de los animales; Ley 4/2000, de modernización y desarrollo agrario, y Ley 1/2001, de Colegios profesionales. Además, se crea una nueva tasa y se modifican otras preexistentes.

–Ley 11/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado. Esta Ley es tributaria de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas operado por la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA, que se plasma en dos tipos de medidas: la ampliación de los tributos estatales cedibles y la atribución de competencias normativas sobre los tributos cedidos. En el caso de Cantabria, la Ley 21/2002, de 1 de julio, de Régimen de Cesión de tributos del Estado a la Comunidad, fija el alcance y condiciones de las cesiones de tributos y los límites de la competencia normativa autonómica. Ahora la Ley 1/2003 lleva a cabo y aplica esas posibilidades normativas. A tal efecto, rebaja o incluso suprime la presión fiscal en el Impuesto de Sucesiones y donaciones, incrementa el gravamen en ciertos casos de transmisiones o en la tasa fiscal sobre los juegos o establece una deducción en el Impuesto sobre la Renta de hasta 180 euros para los preceptores de ayudas a madres con hijos menores de tres años. Al tiempo se prevén algunas normas adicionales de gestión.

B) Entre los proyectos de Ley pendientes destaca el de estructuras comerciales (BO.del Parlamento nº 1043, de 16.10.2002) y el de creación del Servicio Cántabro de Empleo. (BOPCA nº 1082, de 17.12.2002). Ya entrado el año 2003 hay que citar el ya mencionado Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento ha sido más intensa aún que en año anteriores, incluyendo actividades diferentes de las estrictamente parlamentarias como conferencias, cursos, publicaciones.

Hay que mencionar, como casi todos los años, el debate sobre la orientación política del Gobierno, correspondiente al tercer año de la V Legislatura, celebrado el 27 de junio de 2002. Tras él, el Pleno aprobó casi una veintena de resoluciones. Así, se insta al Gobierno a presentar un proyecto de Ley de Puertos. El año anterior se había hecho lo mismo en relación con texto que ahora son ya Leyes en vigor (Ley del Gobierno y de la Administración, Ley de Cajas de Ahorro, Ley de Saneamiento y Depuración, o Ley de Ordenación Sanitaria), salvo en el caso de la inexistente norma sobre Residuos sólidos.

El Parlamento también instó al Gobierno a presentar un Plan Integral de la Familia y el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Asimismo, se insta al Gobierno a que solicite de los Ayuntamientos «una oferta regular y constante de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial» o a que vele «por el desarrollo del Museo Nacional de Altamira en todos los aspectos complementarios que aseguren que el éxito de esta infraestructura cultural perdure en el tiempo.» Hubo igualmente sendas resoluciones aprobadas instando al Gobierno a mejorar las condiciones laborales de los profesionales del Servicio Cántabro de Salud y del personal de la Universidad. En el primer caso «desde el principio de garantía financiera a corto, medio y largo plazo de nuestra sanidad pública». En el segundo, «mediante la fijación de objetivos de mejora de la calidad docente y de la actividad investigadora a través del Programa 2005.»

En lo que no se sabe muy bien si es una resolución avalada por la realidad o una mera expresión de un deseo incumplido, el Parlamento instó también al Gobierno «a colaborar con el Ministerio de Fomento para que el proyecto de Línea de Alta Velocidad Madrid-Santander consiga un tiempo de viaje entre ambas localidades inferior a las 3 horas.» Que así sea.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) No hay mucho que decir a propósito de la actividad reglamentaria. Si acaso, que ha aumentado respecto de años precedentes y que ese aumento se ha centrado en ámbitos de trascendencia externa. De este modo, sin olvidar la abundante normativa de subvenciones y otra de carácter organizativo, cabe mencionar normas en el sector de la pesca marítima (Orden de 28 de febrero de 2002, sobre vedas y tallas mínimas y recogida de marisco y especies de interés comercial o Decreto 45/2002, de 4 de abril, sobre la pesca marítima de recreo), en el ámbito de la vivienda (Decreto 66/2002, de 6 de junio, de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo), en los importantes aspectos educativos (Decreto 40 y 41/2002, ambos de 28 de marzo, por el que se establece el curriculo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, respectivamente). Asimismo, en materia deportiva (Decreto 72/2002, de 20 de junio, de desarrollo general de la Ley 2/2000, del Deporte).

En el ámbito sanitario, aunque se trata de una norma organizativa, destaca el Decreto 47/2002, de 18 de abril, de estructura básica del Servicio Cántabro de Salud.

También es importante el Decreto 58/2002, de 30 de mayo, por el se desarrollan los Procedimientos relativos a la Protección de Menores y a la Adopción y se regula el Registro de Protección de la Infancia y Adolescencia.

En un plano muy práctico, destaca el Decreto 143/2002, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y régimen jurídico de las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito de la gestión económica y financiera de la Comunidad Autónoma.

Y ya en los primeros días de 2003 cabe citar el Decreto 1/2003, de 9 de enero,

por el que se aprueban las Normas-marco de los Cuerpos de policía local de Cantabria.

Un elenco de normas muy diferente al de otros años, cuando era difícil singularizar normas reglamentarias tan destacadas como las que acaban de citarse.

Con todo, y como resulta normal, el protagonismo gestor está en las políticas de gasto e inversiones de las distintas Consejerías.

B) Respecto a la conflictividad constitucional apenas si cabe mencionar el hecho de que, como más atrás se ha dicho, el Gobierno ha impugnado el art. 15.6 de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio, por las razones que se dijeron al comentar más atrás esta Ley.

C) Por lo que hace al Tribunal Supremo, cabe citar la *STS de 21 de diciembre de 2001*, conocida en 2002. Se plantea en ella una interesante cuestión: la de cuándo el instructor de un expediente disciplinario, que finalmente termina con la separación del servicio del expedientado, debe hacer uso del párrafo segundo del art. 23 del Reglamento de Régimen disciplinario, que dispone que se deberá suspender el expediente hasta que recaiga resolución judicial «cuando se trate de hechos que pudieran ser constitutivos de delitos». En el caso contemplado, que afectaba a un alto funcionario de la Comunidad, la Sala del TSJ de Cantabria (STSJ de 9 de octubre de 1997) entendió que se debió hacer aplicación del citado precepto a lo largo del expediente y no, como se hizo, tras la resolución final, por lo que anuló la sanción. El TS ratifica ahora la decisión de la Sala de Cantabria.

Asimismo se puede destacar, si no por su doctrina sí por el asunto que aborda, la *STS de 21 de enero de 2002*, por la que el TS declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Santander y una entidad mercantil contra la STSJ de Cantabria de 27 de junio de 1997 que había declarado nula la licencia otorgada, en agosto de 1991, a la citada empresa para la construcción de un aparthotel en la zona de El Sardinero, declarada conjunto histórico. La Administración autonómica interviene inicialmente como parte recurrida, aunque con posterioridad se apartó del recurso. La Sentencia ratifica el fallo inicial del TSJ al sustentarse la licencia –dice– en una autorización indebidamente concedida por la Administración autonómica (autorización exigida por el art. 20. 3 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico, al no existir aún el Plan especial que se prevé en dicha legislación; Plan aprobado con posterioridad el 30 de mayo de 1996) y en la infracción de las normas de aplicación directa del Texto Refundido de la Ley del Suelo. El asunto afecta a un dato de la realidad: un año después de la firmeza del fallo, el edificio subsiste.

D) De la Audiencia Nacional cabe mencionar la *STAN de 2 de febrero de 2002*, que ratifica la denegación de una concesión al Gobierno de Cantabria por parte del Ministerio de Medio Ambiente. La concesión lo era para el acondicionamiento ambiental de un vertedero, marisma parcialmente rellenada por el Ayuntamiento. Se pretendía plantar árboles, construir una bolera, un mirador y un aparcamiento. La tesis del Estado era que las obras supondrían un atentado medioambiental. Y el conflicto pivota en torno a una cuestión abierta: el interés prevalente. En un caso la protección de dominio público. En el otro, la mejora de la población. En la medida en que las obras previstas no son reversibles y consu-

marían la situación de degradación, el Tribunal se pronuncia a favor de la prohibición auspiciada por el Estado, rechazando la alegación de que es aplicable el art. 32.1 de la Ley de Costas que permite la ocupación del dominio para las instalaciones que no pueden tener otra ubicación.

E) Y respecto a la jurisprudencia del TSJ de Cantabria se pueden mencionar algunas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo que afectan a disposiciones de carácter general o que resultan de interés por alguna otra razón que excede al supuesto de hecho concreto que se enjuicia.

Cito, en primer lugar, la serie de Sentencias que anulan disposiciones generales, en concreto las Relaciones de Puestos de Trabajo, en atención al criterio de que no cabe generalizar más allá de algunos supuestos concretos el sistema de libre designación como forma de provisión de puestos de trabajo entre funcionarios. Va de suyo que se está hablando de la provisión de puestos de trabajo por y entre quienes ya son funcionarios, no de la selección de quienes no lo son; precisión en este foro obviamente innecesaria, pero no tanto en otros lugares y para otros lectores que, antes este problema, pueden imaginar, erróneamente, que se está hablando de la selección de funcionarios.

–Tomo como referencia cuatro Sentencias del TSJ de Cantabria (dos del 22, una del 25 y otra del 26, todas de *noviembre de 2002)*, todas ellas respecto del mismo Decreto de modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo (en las Consejerías de Presidencia y Economía y Hacienda), en recursos distintos planteados por la Junta de Personal y por algunos funcionarios concretos. La misma cuestión está planteada, en similares términos, en otras Sentencias del mismo Tribunal (así, *STSJ de 1 de julio de 2002).*

En las Sentencia de noviembre de 2002 se impugna el Decreto de modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo en cuanto prevé que determinados puestos sean cubiertos por el sistema de libre designación. Comienza la Sala citando la STC 235/2000, de 5 de octubre, en cuanto dicha Sentencia, como otras anteriores –v.gr. las SSTS 18/1987, de 16 de febrero, 207/1988, de 8 de noviembre o 10/1989, de 24 de enero–, respalda la constitucionalidad de la libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo previsto, con carácter básico, en el art. 20.1.b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la función pública. El Tribunal avala la constitucionalidad del sistema y admite que haya una cierta diversidad y margen para las diferencias entre las distintas Administraciones «aun cuando ello no pueda significar que tal margen sea absoluto y que pueda convertirse en arbitrariedad». A partir de ahí la Sentencia de la Sala de Cantabria recuerda también la STS de 7 de mayo de 1993 en referencia a la utilización del sistema de libre designación; Sentencia en la que, admitiendo naturalmente el sistema, precisa, sin embargo, que no se trata de un sistema de provisión «de libre arbitrio» puesto que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos: a) tienen carácter excepcional (frente al sistema normal del concurso); b) se aplica sólo a «puestos determinados» (por la naturaleza de las funciones); c) sólo cabe respecto de «puestos directivos y de confianza» o especial responsabilidad; d) la objetivación de los puestos de «especial responsabilidad» se plasma en la Relación de Puestos de Trabajo. Se trata, pues, –concluye– del ejercicio de una potestad discrecional con elementos reglados.

Cita la Sala igualmente la STS de 12 de marzo de 2001, sobre la previsión de la Comunidad de Canarias de que todas las jefaturas de servicio se provean por libre designación; Sentencia contraria a las pretensiones de la Comunidad.

Y a partir de ahí la Sala de Cantabria se enfrenta a la cuestión central que no es otra que la de saber si se puede establecer «como forma normal y generalizada de provisión de las jefaturas de servicio la libre designación», entendiendo que en todos los casos se trata de puestos de especial responsabilidad y carácter directivo. La Sala se responde a sí misma de forma negativa en cuanto rechaza que el sistema de libre designación pueda generalizarse sin motivación singularizada; motivación en este caso insuficiente, justamente, por su carácter genérico.

–*STSJ de 4 de abril de 2002*, ya mencionada en otro lugar. Esta Sentencia anula el Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de Impacto ambiental, en cuanto incluye en la lista de actividades que han de someterse a evaluación los planes de urbanismo. Por falta de cobertura legal. Esta importante Sentencia empieza constatando que el citado Decreto amplía el elenco de actividades que deben someterse a evaluación de acuerdo con la normativa estatal. Pasa luego a señalar que la normativa básica estatal (inicialmente el RD legislativo 1302/1986 y luego el RD-Ley 9/2000, y la subsiguiente Ley 6/2001, de 8 de mayo) tiene el doble carácter de normativa básica y mínima (STC 102/1995). Esa normativa, sin perjuicio de los posibles reglamentos estatales que la complementen, ha de ser desarrollada por las Comunidades Autónomas. Desde el punto de vista del Estado y de la estructura de fuentes, el inicial RD legislativo 1302/1986 tiene como virtualidad la de congelar el rango de la regulación, de manera que cualquier norma de desarrollo, de carácter reglamentario, no podrá modificar o contradecir la norma de rango legal. Ahora bien, esta congelación de rango no opera respecto de las normas autonómicas de desarrollo de la legislación básica. Ello no obstante, es exigible una Ley –dice– a partir de la consideración de «la existencia de una reserva de ley constitucionalmente prevista»; reserva de ley expresamente señalada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de octubre de 1996 (en relación con un Decreto aragonés), en la medida en que la regulación afecta o puede afectar a la libertad o a la propiedad.

Una vez establecido que existe una reserva de Ley, la Sala analiza si dicha reserva está cubierta por la legislación urbanística o por la existencia de una norma de Derecho Comunitario. Por lo que hace a la legislación urbanística, la normativa aplicable, anterior a la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del suelo (que sí exige dicha evaluación), no aludía a la evaluación de impacto ambiental para los planes de urbanismo. Y en relación a la normativa comunitaria, la Sentencia señala que la Directiva aplicable en el momento de los hechos contiene un sistema de doble lista, la segunda de las cuales atribuye margen a los Estados para decidir en qué condiciones se impone la evaluación, por lo que, a juicio del Tribunal, «la norma comunitaria no llega a cubrir la reserva de ley» puesto que no es ella la que directamente impone la consecuencia evaluadora. Será necesario –añade– que se una norma con rango de ley la que seleccione los proyectos o actividades del Anexo II de la Directiva que deben sujetarse a evaluación.

En consecuencia, se declara nulo el Decreto 50/1991 en cuanto exige la eva-

luación de los planes. Tal consecuencia –que deja, no obstante, algunas cuestiones abiertas– debía ser inmediatamente evitada. Y eso es lo que hizo finalmente, pocos meses después, la ya citada Ley 5/2002 que impone la evaluación ambiental de los planes, con remisión al procedimiento del Decreto 50/1991 que ya no resulta así la norma que impone la evaluación, quedando cubierto el principio de reserva de ley, lo que, como digo, reiteraba también ya para los nuevos planes la Ley urbanística de 2001.

–*STS de 7 de febrero de 2002.* Anula esta Sentencia un Plan de urbanismo por la absolutamente irreal previsión del Estudio económico-financiero en lo que hace al dinero contemplado para la expropiación de una concreta finca. Esta Sentencia, que se une a otras de la propia Sala en el mismo sentido, llama la atención acerca de una práctica ciertamente viciada consistente en no dar importancia al citado Estudio económico. A este propósito la Sentencia cita la jurisprudencia consolidada del TS según la cual las estimaciones del Estudio deben ser eso, estimaciones, no estudios detallados e inalterables, pero estimaciones realistas de modo que quede acreditada la viabilidad de la actuación de que se trate.

–*STS de 6 de junio de 2002*, y en similares términos otra de 14 del mismo mes. Aborda otra cuestión relacionada con el urbanismo, pero que trasciende del concreto supuesto para afectar al control de la actividad pública. Se trata de la impugnación de la modificación de un Plan. Y lo que se discute es si procede la modificación o la revisión completa porque si procede ésta, aquélla sería nula. La cuestión se centra en la motivación. Para el Tribunal «es mayor la exigencia de motivación en los supuestos de modificaciones puntuales del planeamiento vigente que en el supuesto de revisión conjunta de los plantes». En el primer caso, la motivación debe alcanzar, al menos, los siguientes aspectos: «1) justificación de la existencia de una necesidad pública acaecida o de un supuesto de hecho alterado desde la aprobación y entrada en vigor del nuevo Plan, a la que haya de dar respuesta mediante el ejercicio de la potestad de planeamiento, lo que equivale a la precisa y razonada exposición de los llamados 'hechos determinantes'; 2) acreditación de la urgencia, desde la perspectiva de que se trata de una eventualidad urbanística que requiere su atención inmediata, en lugar de esperar a una revisión del Plan cuando proceda; 3) análisis de las diferentes alternativas posibles en relación con la nueva propuesta de ordenación material del territorio, que deberá incluir (...) las siguientes fases lógicas: reflejo de todas y cada una de las alternativas posibles, análisis comparativo de cada una de ellas y, finalmente, justificación de la solución por la que finalmente se opte; 4) explicación de por qué el Plan General vigente, como instrumento de ordenación integral del territorio y vigencia potencialmente indefinida, resulta inidóneo para la cobertura de las nuevas necesidades acaecidas; 5) plasmación detallada de todas las características de los terrenos y de todos los factores de protección que hayan de tenerse en cuenta».

Tan precisos y detallados requisitos acaso podrían evitar tantas modificaciones caprichosas, realizadas «*ad casum*», y su exigente aplicación podría quizá contribuir a que los Planes se redacten con mayor detalle y más cuidada atención. En el caso concreto de la Sentencia estimó suficientes las razones municipales para proceder al cambio parcial del planeamiento que se cuestionaba.

–*STSJ de 18 de marzo de 2002*, en la que se aborda un tema clásico: el del enri-

quecimiento injusto. Se recurre por una empresa la negativa de la Administración autonómica de abonar las obras de reparación derivadas de un atentado terrorista ocurrido en Pesués. La Administración entiende que el encargo efectuado a la empresa recurrente como obras de emergencia se limitaba a la demolición y desescombro, ya abonadas, pero no a las obras de reconstrucción del Ayuntamiento. La recurrente sostiene lo contrario. La Sala, a la vista de la realidad de dichas obras y sin entrar demasiado acerca de si se está o no en presencia de un contrato nulo, aplica la doctrina del enriquecimiento injusto, citando consolidada jurisprudencia del TS, estimando correcta la cuantía solicitada. Descarta igualmente la existencia de mala fe, que es lo que podría exonerar y enervar dicha doctrina, puesto que hay indicios de que no existió y, en todo caso, en ausencia de prueba en contrario, se debe presumir la buena fe.

–*STSJ de 7 de junio de 2002*, relativa a una multa impuesta al Gobierno de Cantabria por la Confederación Hidrográfica del Norte de España, por la realización de unas obras de mejora y ampliación de una carretera sin autorización del organismo de cuenca. La autorización se obtuvo a posterior, por lo que la Sala estima parcialmente el recurso en el sentido de que ratificar la multa pero anular la orden de reponer las cosas a su estado primitivo, lo cual sólo tendría sentido –dice la Sentencia– si la autorización del organismo de cuenca no se hubiera producido.

Valoración final

Más allá de los asuntos mencionados, algunos de los cuales tienen proyección general en cuanto que afectan a ámbitos supracomunitarios, no hay una valoración que merezca ser destacada. Hace ya algún tiempo que estos Informes tienden a una cierta monotonía, que no incluyen hechos noticiosos o datos espectaculares. Es lógico y eso mismo supone y explica la dinámica normas del sistema. El contenido del Informe deriva, pues, y más que una valoración, es ya una crónica. La óptica jurídica e institucional se muestra entonces limitada, aunque siempre sea conveniente poder conocer, en pocas palabras, lo esencial de las normas o las cuestiones centrales que se abordan en los conflictos surgidos. La óptica jurídico-institucional debe dejar paso, con frecuencia, a los problemas sociales y económicos, que son problemas en general comunes a todas o a casi todas las Comunidades. En el caso de Cantabria, y como ya avanzaba otros años, algunos de esos problemas se centran en las infraestructuras (construcción de las autovías de acceso a la meseta y de conexión con Asturias, esta última terminada en el tramo cántabro, y la primera en ejecución); la protección medioambiental de una Comunidad que tiene en su naturaleza un patrimonio de futuro no desdeñable (lo que afecta a cuestiones como la ordenación territorial o al debatido tema del Plan de Ordenación del Litoral, mencionado en el texto); la búsqueda del equilibro campo-ciudad, esto es, de la agricultura y ganadería con un sector industrial en cierto declive; los servicios; etc.; cuestiones todas ellas que deben ser analizadas, sobre todo, desde un enfoque diferente al que aquí debe primar.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de diputados: 39

Grupo Parlamentario Popular: 19 (PP)

Grupo Parlamentario Socialista: 14 (PSOE)

Grupo Parlamentario Regionalista: 6 (PRC)

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 Mª 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, Turismo, Trabajo y Desarrollo Tecnológico: Sr. D. Pedro Nalda Condado

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Sr. D. José Luis Gil Díaz

Sanidad, Consumo y Servicios Sociales: Sr. D. Jaime del Barrio Seoane

Educación y Juventud: Sra. Dña. Sofía Juaristi Zalduendo

Cultura, Turismo y Deporte: Sr. D. José Antonio Cagigas Rodríguez

Tipo de Gobierno

De coalición [apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (19) y Regionalista (6)].

Cambios en el Gobierno

No ha habido

Investiduras y mociones de censura

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas o en tramitación

Proyectos de Ley: 13
Proposiciones de Ley: 1
Interpelaciones: 25
Mociones: 21
Proposiciones no de ley: 53
Preguntas
Orales ante el Pleno: 142
Orales en Comisión: 34
Escritas: 227

Comparecencias

Del Presidente del Gobierno ante el Pleno: 2
De Consejeros ante el Pleno: 1
De Consejeros en Comisión: 11

Reformas del reglamento parlamentario

No hubo

Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

No hubo

Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo consultivo

No existen

CASTILLA Y LEÓN

Tomás Quintana López

Consideraciones Generales

Después del cambio de Presidente de la Junta de Castilla y León y parcial remodelación del gobierno autonómico habida en 2001, el año 2002 ha transcurrido con absoluta normalidad. A lo largo del mismo han ido tomando cuerpo buena parte de las propuestas anunciadas en la sesión de investidura por el entonces candidato a presidir el ejecutivo D. Juan Vicente Herrera Campo; de ellas damos cuenta en páginas sucesivas de este informe en el lugar oportuno en función del instrumento normativo en que se hayan materializado.

Por su relevancia destacamos en estas iniciales consideraciones generales la aprobación de dos normas, cada una de ellas de origen distinto y publicadas respectivamente al principio y al final de 2002. La primera, el Real Decreto 1420/2001, de 17 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2001 (BOE, 5 de enero de 2002), con efectos del 31 de diciembre de 2001, fija la cifra de población de Castilla y León en un total de 2.479.425 habitantes. El presupuesto de la Comunidad, aprobado por Ley 22/2002, de 27 de diciembre, asciende a 7.442 millones de euros, cifra que supone un incremento del 44,8 % sobre el del año pasado como consecuencia del traspaso de la sanidad; sin contar el efecto presupuestario del reciente traspaso de esta materia, el presupuesto para el 2003 alcanza la cifra de 5.095 millones de euros, lo que representa un incremento del 5,31 por 100 sobre el del año anterior; entre sus prioridades destaca el apoyo al empleo, a la natalidad y la familia, la inversión en investigación y desarrollo científico, en la línea de lo previsto en el presupuesto aprobado para el año 2002, y como novedades, un incremento del 22 por 100 en el Plan de Cooperación Local con vistas al desarrollo del Pacto Local, así como una inversión de 384 millones de euros en las áreas periféricas de la Comunidad, dentro de un Plan de Areas Periféricas aprobado por el Consejo de Gobierno el 3 de octubre de 2002, en el que se prevé la inversión por el ejecutivo regional de 1200 millones de euros en los cinco años de vigencia del plan, con lo cual se pretende contribuir al desarrollo de una extensión equivalente a la mitad del territorio de la Comunidad habitada por más de 600.000 personas, agrupadas en novecientos cinco municipios.

También en 2002, año en que por vez primera los empleados públicos de la Comunidad –casi 82.300– superaron a la suma de los dependientes del resto de Administraciones públicas presentes en la Región –más de 75.000–, tuvo lugar una importante remodelación del Gobierno de la Nación que no pasó desapercibida en medios políticos de la Comunidad, en cuanto que tres de los cuatro Ministros del Gobierno procedentes de Castilla y León fueron relevados de sus

cargos, con la incorporación de uno de ellos, Juan José Lucas Jiménez, a la Presidencia del Senado.

Destaca igualmente en este nuevo año el esfuerzo realizado por la Comunidad por hacerse conocer en Nueva York a partir de una propuesta presentada por Juan Vicente Herrera en su investidura a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, propuesta que se ha materializado con la presencia en esa ciudad de una nutrida delegación de personalidades de los ámbitos de la política, cultura y de la empresa encabezada por el Presidente del ejecutivo, lo que propició numerosos contactos con motivo de la presentación del proyecto cultural «Tesoros de Castilla y León», en el que se inscribieron la exposición «Las Edades del Hombre» y la muestra de los hallazgos arqueológicos de la sierra burgalesa de Atapuerca en el Museo de Historia Natural, esta última inaugurada ya a principios del año 2003.

Por último, 2002 también ha brindado la ocasión para que Castilla y León enseñe su lado más positivo ofreciendo inequívocas muestras de solidaridad con Galicia con motivo del hundimiento del petrolero «Prestige», tanto desde las instituciones como por la propia sociedad civil. En efecto, conocido el alcance del desastre, la Junta de Castilla y León destinó tres millones de euros para financiar los trabajos de limpieza y creó una comisión regional integrada por varios consejeros para coordinar las operaciones a realizar, tanto con los medios puestos a disposición por las instituciones como por el voluntariado, para limpiar los siete kilómetros de costa asignados a la Comunidad de Castilla y León en el municipio de Carnota por el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Galicia.

Actividad normativa

Leyes

Aunque es habitual dedicar este lugar exclusivamente a las leyes aprobadas a lo largo del año por la cámara legislativa de Castilla y León, consideramos sobradamente justificado iniciar esta reseña con una referencia a la Ley 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión; con ella es derogada la Ley 30/1997, de 4 de agosto y se da una nueva redacción al apartado 1 de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, además de fijar el alcance y las condiciones de la cesión de tributos a la Comunidad de Castilla y León, con objeto de adecuar el ordenamiento tributario al nuevo sistema de financiación autonómica operativo a partir de 1 de enero de 2002.

Por otro lado, la actividad legislativa de las Cortes de Castilla y León se ha materializado en la publicación de veintidós leyes a lo largo de 2002, algunas de ellas de indudable importancia para la configuración y consolidación autonómica de la Región. Es el caso de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León; ambas normas tienen su soporte estatutario en la reforma realizada por medio de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, en el Estatuto de Autonomía, en cuyos artículos 24.2 y 51.2 se prevé, res-

pectivamente, la regulación del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas por medio de sendas leyes.

En materia de educación no universitaria, en la que la Comunidad Autónoma es competente y viene gestionado desde hace años, ha sido aprobada la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León, ley que pretende ser un instrumento al servicio de la educación permanente, que es uno de los principios básicos del sistema educativo de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. Como órgano de participación y asesoramiento de las instituciones que intervienen en la educación de personas adultas, por Decreto 131/2002, de 19 de diciembre, ha sido regulada la estructura, la organización y el funcionamiento del Consejo de Educación de Personas Adultas de Castilla y León, en desarrollo de la previsión que contiene el artículo 18 de la citada Ley 3/2002.

La aprobación de la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León, colma una laguna en el ordenamiento autonómico en una materia ya atribuida a la Comunidad desde la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, después asumida mediante la reforma del Estatuto de Autonomía realizada por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo; incluso, sobre la que ya en 1995 se había efectuado la transferencia de medios para la gestión autonómica de la materia.

Los espacios naturales de la Región se han visto incrementados con la aprobación de dos leyes, mediante las que, respectivamente, han sido creadas una Reserva Natural y un Parque Natural. En efecto, siguiendo las propuestas establecidas por los correspondientes Planes de Ordenación de Recursos Naturales, fueron aprobadas la Ley 5/2002, de 11 de abril, de declaración del Parque Natural de Arribes del Duero (Salamanca-Zamora), y la Ley 6/2002, de 11 de abril, de declaración de la Reserva Natural de Riberas de «Castronuño-Vega del Duero» (Valladolid).

Aunque referidas a ámbitos competenciales diferentes, las dos leyes que reseñamos a continuación tienen en común la creación, en un caso, y el reconocimiento, en otro, de dos instituciones, de carácter público y privado, respectivamente, llamadas a actuar en el territorio de la Comunidad. La primera, la Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, cuyo contenido responde a los siguientes títulos competenciales autonómicos de carácter exclusivo: la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno; la agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía; la investigación científica y técnica en coordinación con la general del Estado; y, por último, la creación y gestión de un sector público regional propio. La segunda ley a que se ha hecho referencia es la Ley 8/2002, de 18 de junio, por la que se reconoce como Universidad Privada a la «Universidad Europea Miguel de Cervantes», con sede en Valladolid, una ley cuya tramitación parlamentaria se inició bajo las previsiones básicas de la Ley de Reforma Universitaria, y cuya aprobación ya se produjo estando en vigor la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, lo que motivó la adaptación del texto finalmente aprobado a las previsiones básicas de la citada ley estatal durante el iter parlamentario.

En el marco de las competencias autonómicas en materia de protección ambiental, urbanismo y ordenación territorial han sido aprobadas dos leyes de reducida extensión pero de amplia repercusión social y mediática. En efecto, la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, vino precedida de una orden municipal de cierre de una planta de residuos industriales (CETRANSA), después de que por medio de la STS de 3 de diciembre de 2001 fueran anuladas las licencias de obras y de actividad concedidas hacía diez años; como consecuencia del cierre se produjo una acumulación de residuos de aquel origen que provisionalmente fue solventada mediante el traslado de los mismos a la Comunidad de Madrid; pues bien, con origen en estos hechos fue aprobada la citada ley, que, además de posibilitar la declaración de Proyectos Regionales de las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valoración de residuos cuando concurran motivos de interés general, lo cual supone excepcionar el régimen de autorizaciones de uso en suelo rústico, declaró Proyecto Regional la planta de transferencia, tratamiento físico-químico y depósito de seguridad de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), que es, precisamente, la que había sido cerrada en cumplimiento de la sentencia anteriormente citada; por último, debe ser anotado que sobre la Ley 9/2002, de 10 de julio, ha sido promovido recurso de inconstitucionalidad por cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, recurso que, por providencia de 12 de noviembre de 2002, ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional. Con apoyo en las competencias autonómicas en materia urbanística, la Ley 10/2002, de 10 de julio, modifica en aspectos muy concretos la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

En cumplimiento del mandato que el artículo 48 de la Constitución dirige a los poderes públicos en orden a la promoción de las condiciones que hagan posible la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, ha sido aprobada la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León, ley dictada al amparo de la competencia autonómica exclusiva en materia de promoción y atención a la juventud, materia en la que ya las Cortes de la Comunidad habían aprobado la Ley 3/1984, de 5 de octubre, de creación del Consejo de la Juventud de Castilla y León, y en la que la Región dispone ya de un Plan General de Juventud desde que fuera aprobado por el Gobierno Regional el 26 de abril de 2001, plan en el que, por cierto, ya se prevé la aprobación de una ley de juventud para Castilla y León.

Las materias patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico, sobre las que la Comunidad ostenta competencias exclusivas en los términos del artículo 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía, dan cobertura desde el punto de vista competencial a la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, ley con la que se pretende completar y adecuar a la rica realidad histórico cultural de la Región los instrumentos jurídicos previstos en la legislación estatal, objetivo al que, desde sus propias perspectivas, ya vienen atendiendo dos importantes leyes autonómicas anteriores actualmente en vigor: la Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas, Archivos y Patrimonio Cultural, y la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos.

Con objeto de impulsar el campo de actuación de las fundaciones en Castilla

y León, la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones, dota de un régimen jurídico a aquellas que desarrollen sus funciones de forma principal en el ámbito territorial de la Comunidad, para lo cual las Cortes de Castilla y León hicieron uso de las competencias exclusivas asumidas por ésta mediante el artículo 32.1.27ª del Estatuto de Autonomía en materia de fundaciones, sin perjuicio del establecimiento de las condiciones básicas del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución, que está reservado al Estado, al igual que los aspectos civiles, procesales, mercantiles o hacendísticos, referidos a las fundaciones.

Apoyado en las competencias exclusivas que el Estatuto de Autonomía atribuye a Castilla y León, en sus artículos 32.1.19ª y 20ª, en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, promoción y atención a la infancia, y protección y tutela de menores, las Cortes de Castilla y León han aprobado la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia de Castilla y León, ley que tiene por finalidad la protección integral de los menores de edad, para lo que persigue contribuir a determinar un marco jurídico que permita ordenar las políticas públicas que aseguren el mayor bienestar de los menores.

Declarada la inconstitucionalidad del Capítulo VII del Título III de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (STC 118/1996, de 27 de junio), debido al carácter intracomunitario de los transportes que regulaba –los urbanos– y, por ello, a la competencia exclusiva que sobre ellos ejercen las Comunidades Autónomas, el vacío normativo dejado por la citada declaración de inconstitucionalidad ha sido colmado en Castilla y León por la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano, para lo cual la Comunidad es competente con base en los títulos que otorgan los artículos 32.1.4ª (competencia exclusiva sobre transportes terrestres, fluviales, por cable o por tubería que transcurran íntegramente por su territorio) y 36.15ª (competencia de ejecución sobre el transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad) del Estatuto de Autonomía, títulos competenciales a los que hay que añadir el derivado de la delegación de facultades estatales en las Comunidades Autónomas operado por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades en las Comunidades Autónomas, en relación con los Transportes por Carretera y por Cable.

Con la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, más allá de los aspectos parciales de la actividad comercial atendidos por las, ahora derogadas, Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales y Ley 11/1994, sobre Infracciones y Sanciones en materia de horarios comerciales, se pretende dotar de una regulación integral la actividad comercial en el ámbito de la Comunidad.

La aprobación de la Ley 17/2002, de 19 de diciembre, de fomento y coordinación general de la investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica (I+D+I) en Castilla y León pretende establecer un marco regulador unitario en unas materias que ya habían sido objeto de normación autonómica a través de dos leyes que con la publicación de la citada quedan derogadas; se trata de la Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León y la Ley 5/1992, de 18 de diciembre, sobre creación del sistema de Red de Centros Tecnológicos Asociados de Castilla y León.

En la misma fecha que las dos últimas consideradas, han sido aprobadas otras tres leyes que tienen en común la creación de otros tantos consejos de colegios profesionales de ámbito territorial autonómico. Son la Ley 18/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Abogados de Castilla y León, la Ley 19/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Procuradores de los Tribunales de Castilla y León y la Ley 20/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Castilla y León.

Cierran la amplia nómina de leyes aprobadas por las Cortes regionales a lo largo del año 2002 la de acompañamiento a la de presupuestos para el año 2003 y la propia Ley de Presupuestos. La primera de las ahora considerada es la Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, a través de la que se llevan a cabo modificaciones parciales que afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Sucesiones y Donaciones, Tasa Fiscal sobre el juego y las Tasas y Precios Públicos en Castilla y León; otras materias que también se ven afectadas por la citada ley son la regulación de la hacienda, el patrimonio y la función pública de la Administración autonómica, así como distintas leyes reguladoras de otros tantos sectores de actividad administrativa (ordenación de recursos agropecuarios, protección de animales de compañía, turismo, urbanismo y sanidad, entre otras). La última ley aprobada por las Cortes de Castilla y León en el año es la Ley 22/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2003.

Normas reglamentarias

Comparativamente con años anteriores, en el año 2002 ha sido aprobado un número superior de normas reglamentarias, cuyos ámbitos materiales son muy diversos. En torno a este criterio cabe sistematizar la actividad reglamentaria desplegada por el Consejo de Gobierno de Castilla y León como sigue:

Uno de los sectores que han sido objeto de una mayor regulación a lo largo del año 2002, seguramente haya sido la enseñanza no universitaria, materia para la que es competente en exclusiva la Comunidad de Castilla y León y que viene gestionando desde hace años. De la normativa reglamentaria aprobada en esta materia destacan: el Decreto 7/2002, de 10 de enero, por el que se establece el Currículo de la Educación Secundaria obligatoria de la Comunidad de Castilla y León, en cuyo desarrollo fue dictada la Orden de 29 de abril de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición de la Educación Secundaria obligatoria en Castilla y León; en relación con los estudios de bachillerato, ha sido dictado el Decreto 70/2002, de 23 de mayo, por el que se establece el Currículo de Bachillerato de la Comunidad de Castilla y León, y para cuya implantación fueron posteriormente aprobadas la Orden de 3 de junio de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la impartición del Bachillerato, y la Orden de 5 de junio de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se ordena y organizan las enseñanzas de Bachillerato en régimen nocturno. Sobre la creación, organización y funcionamiento de los centros docentes de enseñanza no universitaria, han sido aprobadas las siguientes normas:

El Decreto 34/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la creación de Centros de Educación Obligatoria; el Decreto 86/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Obligatoria de Castilla y León, para cuyo desarrollo fue dictada la Orden de 5 de septiembre de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Educación Obligatoria; también para la regulación de la organización y funcionamiento ahora de los Centros de Profesorado e Innovación Educativa para docentes de enseñanza no universitaria, ha sido dictado el Decreto 35/2002, de 28 de febrero; finalmente, es obligada la cita en este apartado del Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios.

La enseñanza universitaria, después de la aprobación de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, también ha sido objeto de regulación por parte del Gobierno de Castilla y León; en efecto a partir de lo dispuesto por el artículo 48 de la citada ley y en el marco de las competencias normativas que ostenta la Comunidad en esta materia, fue aprobado el Decreto 85/2002, de 27 de junio, sobre el régimen del personal docente e investigador contratado en las Universidades Públicas de Castilla y León.

En el área de la acción social y los servicios sociales, como en años anteriores, el Gobierno de la Comunidad ha aprobado algunas normas relativas a la atención y cuidado de las personas mayores; con ese objeto, fue dictado el Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos; también el Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León, y, por último, el Decreto 81/2002, de 20 de junio, por el que se modifica el Decreto 37/1997, de 20 de febrero, sobre financiación de actuaciones en cumplimiento de objetivos en materia de residencias del Plan Regional Sectorial de Personas Mayores. Relacionado con el título competencial a que se refieren las normas citadas, pero afectado por otros distintos, por Decreto 29/2002, de 21 de febrero, ha sido aprobado el Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer en Castilla y León, para los años 2002-2005, que viene a sustituir al anterior y primero aprobado por una Comunidad Autónoma en esta materia, una vez que finalizó su período de vigencia. A finales de año el 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, ha sido modificado por el Decreto 130/2002, de 12 de diciembre.

La protección ambiental, como viene ocurriendo en años anteriores, también ha sido objeto de atención por el Gobierno autonómico mediante normas dirigidas a diversos objetivos. Para dotar de un específico régimen de protección al paraje de Las Médulas, que ya gozaba de la declaración de Bien de Interés Cultural desde 1931 y de la consideración de Patrimonio de la Humanidad desde

1997, ha sido aprobado el Decreto 101/2002, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Las Médulas, y el Decreto 103/2002, de 1 de agosto, de declaración del Monumento Natural de Las Médulas. En materia forestal, por tanto, estrechamente relacionado con la protección ambiental, ha sido aprobado el Plan Forestal de Castilla y León mediante el Decreto 55/2002, de 11 de abril, plan que constituye un instrumento (Plan Regional) de ordenación territorial de los previstos en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Igualmente, como Plan Regional fue tramitada la Estrategia Regional de Residuos de Castilla y León para los años 2001-2010, finalmente aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo, con el fin de diagnosticar la situación actual y necesidades de gestión de los diferentes residuos en la Comunidad; posteriormente, para el mismo período temporal han sido aprobados dos planes sectoriales de residuos mediante sendos acuerdos del Consejo de Gobierno: por el 30 de agosto de 2002, se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases, y por el de 7 de noviembre de 2002 se aprueba el Plan de Residuos Industriales. Al servicio de esos mismos fines, con objeto de adecuar los recursos humanos a las exigencias que hoy impone la protección ambiental, por Decreto 136/2002, de 26 de diciembre, ha sido aprobado el Reglamento regulador de la Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos de la Administración de Castilla y León.

En desarrollo de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, el Consejo de Gobierno ha aprobado tres importantes Decretos; por orden cronológico: El Decreto 39/2002, de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo; el Decreto 91/2002, de 25 de julio, regulador del gramaje del material utilizado en las ventas a granel de productos alimenticios; y el Decreto 104/2002, de 22 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla y León y se regula su funcionamiento.

La Ley 7/2000, de 11 de julio, de Estadística, de Castilla y León, también ha sido implementada por varias disposiciones aprobadas en el año 2002; atendiendo a la previsión del artículo 16 de la citada ley, ha sido aprobado el Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005 mediante el Decreto 27/2002, de 21 de febrero, en concreción de cuyas previsiones ha sido dictado posteriormente el Decreto 57/2002, de 18 de abril, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual 2002 del citado Plan Estadístico 2002-2005 y, posteriormente, el Decreto 138/2002, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Programa Estadístico Anual 2003. Por último debe ser citado en esta materia el Decreto 36/2002, de 7 de marzo, por el que se regulan las unidades estadísticas de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León.

Después de ser realizados sendos procesos electorales, respectivamente, en las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria y en las Cámaras Agrarias de Castilla y León, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida a través de aquéllos, han sido aprobados mediante los correspondientes decretos los dos procedimientos electorales que vienen a sustituir a los anteriores; se trata del Decreto 20/2002, de 31 de enero, por el que se regula el procedimiento electoral de las Cámaras

Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León, y el Decreto 4/2002, de 14 de marzo, por el que se regula el procedimiento electoral de las Cámaras Agrarias de Castilla y León.

Dentro del marco de atribuciones correspondientes a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, han sido impulsadas desde esta Consejería una serie de normas reglamentarias que inciden en diversos ámbitos materiales de la competencia autonómica. Algunas de ellas constituyen el desarrollo integral o parcial de alguna ley autonómica, como es el caso del Decreto 26/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Colegios Profesionales, en relación con la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León; o el Decreto 9/2002, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la organización del juego de las chapas, en relación con la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León. También con base en las previsiones de una ley autonómica, en este caso, la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, por medio del Decreto 56/2002, de 18 de abril, se crea la Escuela Regional de Policía Local de Castilla y León. En materia de espectáculos taurinos, sobre la que la Comunidad tiene competencias en el marco de lo previsto en el Estatuto de Autonomía sobre espectáculos públicos, a partir de lo dispuesto por la Legislación del Estado (Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades Administrativas en materia de Espectáculos Taurinos y Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos), el Gobierno de la Comunidad ha dictado el Decreto 110/2002, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de la Comunidad, y el Decreto 115/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las Plazas de Toros Portátiles en la Comunidad de Castilla y León. En materia de régimen local, ha sido aprobado el Decreto 53/2002, de 4 de abril, por el que ha sido dotado de nueva regulación el Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; en esta misma materia también ha sido aprobado el Decreto 48/2002, de 27 de marzo, por el que se crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León y se regula su organización y funcionamiento, norma de cuyo significado en el logro del llamado «Pacto Local» nos ocupamos más adelante. A impulso, igualmente, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por medio del Decreto 47/2002, de 27 de marzo, el Consejo de Gobierno creó la Escuela de Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León, cuya figura del Consejo Asesor fue regulada posteriormente por Orden de 28 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Finalmente, cabe anotar la aprobación del Decreto 126/2002, de 12 de diciembre, por el que se regula la numeración de las disposiciones generales y resoluciones que deban publicarse en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

La sanidad, desde la doble perspectiva, humana y animal, se ha visto afectada por dos normas de alcance y contenido muy diferentes. Por una parte, con la aprobación del Decreto 84/2002, de 27 de junio, por el que se crea la Comisión de Formación Continuada de las Profesiones Sanitarias, que tiene su fundamento en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León; por otra, el Decreto 33/2002, de 28 de febrero, por el que se regula el

Sistema de Alerta Sanitaria en materia de Sanidad Animal, cuyo fundamento se halla en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León. Al igual que el último decreto citado, también impulsado desde la Consejería de Agricultura y Ganadería, con objeto de desarrollar la Ley 7/2002, de 3 de mayo, por la que se crea el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, mediante el Decreto 121/2002, de 7 de noviembre, fue aprobado el Reglamento del citado instituto.

En materia de turismo, por tanto a iniciativa de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, con objeto de cumplir las previsiones que contiene la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, sobre prestación a los usuarios de información turística, así como sobre el establecimiento de una Red de Oficinas de Turismo en la Comunidad, el Gobierno aprobó el Decreto 75/2002, de 30 de mayo, por el que se regula la información turística en la Comunidad de Castilla y León y la Red de Oficinas de Turismo. Previamente, algunos meses antes, por acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de enero de 2002, fue aprobado el Plan de Turismo de Castilla y León.

Como norma jurídica de rango reglamentario, han sido previstas una serie de disposiciones relativas al Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, aprobado mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León de 17 de enero de 2002, nos referimos al Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, mediante el que se dota de un específico régimen jurídico las actuaciones contempladas en el mencionado Plan Director de Vivienda y Suelo, instrumento este que, por cierto, conecta con las iniciativas estatales en esta materia plasmadas en el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo.

En materia tributaria han sido dictadas un par de normas que afectan a la regulación de la gestión y recaudación de las tasas y otros derechos no tributarios, se trata del Decreto 45/2002, de 21 de marzo, desarrollado por la Orden de 12 de abril de 2002, de la Consejería de Economía y Hacienda, decreto que sustituye, y a la vez deroga, al anterior Decreto 235/1986, de 23 de diciembre.

Normas reglamentarias de organización

Realizadas algunas importantes reformas en la estructura organizativa de la Administración de Castilla y León en el año 2001, como consecuencia de la llegada de D. Juan Vicente Herrera Campo a la Presidencia de la Junta, en el año 2002 no se han producido alteraciones organizativas relevantes que hayan afectado a la Administración de la Comunidad. No obstante, sí han sido aprobadas un buen número de normas que *lato sensu* afectan a la organización administrativa autonómica. De ellas se da cuenta a continuación.

Con objeto de desarrollar la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y, en concreto, con referencia a la figura del Presidente y al funcionamiento de la Comisión de Secretarios Generales, ha sido dictado el Decreto 37/2002, de 7 de marzo. Mediante una serie de normas se ha

operado la atribución o, en su caso, la redistribución con efectos de desconcentración, de ciertas atribuciones administrativas; son los casos del Decreto 12/2002, de 17 de enero, por el que se modifica parcialmente el Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, sobre atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León; del Decreto 106/2002, de 30 de agosto, de atribución de funciones en materia de propiedad industrial a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, atribución que tiene su fundamento en las competencias asumidas por la Comunidad para realizar la función ejecutiva en materia de propiedad industrial; del Decreto 44/2002, de 14 de marzo, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los órganos directivos centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León; del Decreto 90/2002, de 18 de julio, por el que se desconcentran atribuciones del Consejero de Agricultura y Ganadería en los Directores Generales de Industrias Agrarias, de Desarrollo Rural, de Producción Agropecuaria y del Fondo de Garantía Agraria; finalmente, en este apartado es destacable el Decreto 31/2002, de 21 de febrero, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, decreto por el que, además, se deroga y sustituye al Decreto 247/1999, de 23 de septiembre.

Otro orden de disposiciones que también afectan a la organización administrativa de Castilla y León está integrado por aquellas que crean o regulan determinados órganos de participación social con funciones consultivas en el ámbito de la Comunidad; por su orden, han sido dictados, el Decreto 13/2002, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Regional de Salud de Castilla y León; el Decreto 21/2002, de 7 de febrero, por el que se modifica el Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad; los Decretos 79/2002, de 20 de junio y 80/2002, de 20 de junio, por los que, respectivamente, se establecen la composición y el régimen de funcionamiento de las Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza y la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Caza de Castilla y León; el Decreto 89/2002, de 18 de julio, por el que se crea y regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Regional de Espectáculos Taurinos; el Decreto 105/2002, de 1 de agosto, por el que se crea la Comisión para el Camino de Santiago de Castilla y León, y, por último, el Decreto 108/2002, de 12 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de los Comités de Etica Asistencial y se crea la Comisión de Bioética de Castilla y León.

Además de la creación de un Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y regular su funcionamiento mediante el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, han sido aprobadas numerosas órdenes por las distintas Consejerías a través de las que son objeto de desarrollo las estructuras orgánicas de las mismas.

Desde el punto de vista funcional, con el objeto de mejorar los servicios y la atención al ciudadano, han sido dictadas diversas normas con clara incidencia en el funcionamiento de la Administración autonómica. Se trata del Decreto

14/2002, de 24 de enero, por el que se crea y regula el sistema interno de sugerencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; del Decreto 118/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan las transmisiones por telefax para la presentación de documentos en los registros administrativos de la Administración de Castilla y León y se declaran los números telefónicos oficiales; así como de la Orden de 17 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de desarrollo del Decreto 193/2001, de 19 de julio, por el que se regula el Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de Castilla y León y se organiza dicho servicio; de especial significación ha sido la aprobación del Decreto 134/2002, de 26 de diciembre, sobre jornada y horario del personal funcionario al servicio de la Administración autonómica, entre cuyas novedades está la apertura al público de los registros de la Junta de Castilla y León en horario de tarde de lunes a jueves. En esa misma línea, con objeto de incentivar la mejora de los servicios públicos que se prestan en el territorio de la Comunidad, por Decreto 19/2002, de 31 de enero, se crean los Premios a la calidad de los Servicios Públicos en la Comunidad de Castilla y León.

Conflictividad y colaboración

En el primero de los dos capítulos referidos hay que anotar la resolución en el año 2002 de dos conflictos judicializados de especial interés en que ha sido parte la Junta de Castilla y León; uno por el Tribunal Constitucional y otro por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

El primero mediante la STC 11/2002, de 17 de enero, resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad 3584/94 y 3592/94, promovidos respectivamente por sesenta y dos Senadores pertenecientes al Grupo Popular y por la Junta de Castilla y León contra el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana; ambos recursos tenían en común como alegaciones, por una parte, que el Gobierno había utilizado la fórmula del decreto-ley con infracción del artículo 86.1 de la Constitución, dado que no concurría como presupuesto habilitante la extraordinaria urgencia y necesidad, y, además, mediante el mismo, se había afectado a materias excluidas por la Constitución, como el derecho de propiedad y el régimen de las Comunidades Autónomas; por otra, también se alegó la infracción de otros preceptos constitucionales como los artículos 14, 33.3 y 52; además, la Junta de Castilla y León en el recurso de inconstitucionalidad por ella promovido mantuvo que el Decreto-ley invadía las competencias autonómicas sobre corporaciones de Derecho público, en aquel momento recientemente atribuidas a la Comunidad por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Ambos recursos de inconstitucionalidad fueron desestimados en una sentencia que no contó con el apoyo unánime de los magistrados del Pleno; de los dos votos particulares presentados uno fue concurrente con el fallo desestimatorio y en otro se mantuvo la inconstitucionalidad del Decreto-ley 8/1994 al entender que no concurría la extra-

ordinaria y urgente necesidad que legitima para hacer uso de este instrumento legislativo.

El segundo de los conflictos judicializados que merece ser considerado en este lugar se refiere al contencioso que mantiene la Comunidad de Castilla y León con la de Castilla-La Mancha por la Indicación Geográfica «Vinos de la Tierra de Castilla» que ésta creó mediante una ley de 1999. El conflicto de referencia fue resuelto por sentencia de 2 de octubre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante la que fue desestimado el recurso interpuesto por una entidad privada, al que fue acumulado otro deducido por el Gobierno de Castilla y León, contra la Orden del Ministerio de Agricultura por la que se incluía la Indicación Geográfica «Vinos de la Tierra de Castilla» en el registro correspondiente y se procedía a la publicación de la misma. El considerado es un hito más de un conflicto entre dos Comunidades Autónomas cuya solución final, si antes no se alcanza un acuerdo, llegará con la sentencia que en su día dicte el Tribunal Constitucional en un conflicto de competencias aun pendiente de resolución.

La unidad del Archivo de la Guerra Civil, ubicado en Salamanca, también ha generado algunas tensiones a lo largo del año 2002. En un primer momento, con motivo de la devolución de un fondo documental de la Generalidad de Cataluña por parte del Gobierno Vasco, que se guardaba en la Fundación Sabino Arana, al Gobierno Catalán, los Presidentes de ambas Comunidades reclamaron la devolución a Cataluña de la documentación que sobre la Guerra Civil se encuentra en el Archivo de Salamanca, reclamación que el Gobierno de Castilla y León rechazó a la espera del informe que en breve iba a emitir la comisión de expertos creada *ad hoc* y de la decisión que debía adoptar el Patronato del Archivo de Salamanca. Pocos meses después, en efecto, a falta de acuerdo de la comisión técnica (compuesta por cuatro miembros, de los cuales dos fueron nombrados por el patronato y otros por la Generalidad) el Patronato del Archivo de Salamanca adoptó la decisión de preservar la unidad del archivo sobre la base de las exigencias técnicas derivadas de criterios mantenidos por la UNESCO en situaciones similares. Esta decisión no fue aceptada por el Gobierno de Cataluña como lo demuestra que alguno de sus miembros anunciara el ejercicio de acciones judiciales en defensa de su posición.

En el capítulo de colaboración, son destacables una serie de acuerdos o convenios suscritos por la Comunidad en diversas materias que han tenido, por su específico contenido, trascendencia para la opinión pública. Con la Administración del Estado, a través del Ministerio de Fomento, la Administración autonómica acordó, en el marco del Plan de Vivienda 2002-2005, actuaciones protegibles para la construcción de veintisiete mil viviendas a lo largo de la vigencia del citado plan, para lo cual la Administración del Estado se compromete a aportar 146 millones de euros y, en su caso, parte del fondo de reserva que el plan prevé, hasta alcanzar los 200 millones; también con la Administración del Estado se firmó otro convenio cuyo objeto es completar la red de ventanillas únicas empresariales en todas las capitales de provincia durante el año 2003 –hasta la fecha solamente existen en cinco–. La Junta de Castilla y León y RTVE suscribieron en 2002 un convenio por el que acordaron, entre otros, la ampliación de la progra-

mación regional en 318 horas, hasta alcanzar la cifra anual de 880 horas, con mejora, además, de la franja horaria de emisión. La lucha contra los incendios forestales ha sido el objeto de otros dos convenios suscritos por la Administración autonómica en dos frentes distintos: en el judicial, mediante acuerdo con el Consejo General del Poder Judicial con objeto de estrechar la relación de los equipos de lucha contra el fuego con los órganos judiciales con el fin de actuar conjuntamente contra los pirómanos; en el campo, también, de la lucha contra los incendios forestales, se mantienen protocolos de coordinación con las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia; con esta Comunidad se pretenden intensificar las actuaciones conjuntas en el medio forestal y no sólo para la prevención y extinción de incendios, sino también para poner en marcha experiencias pilotos de concentración parcelaria forestal que afecten a terrenos de ambas Regiones. Castilla y León y Galicia, por otra parte, han acercado sus posiciones para la firma de un acuerdo, como los que ya existen con Extremadura y Castilla-La Mancha, con objeto de establecer conjuntamente programas de salud para coordinar actuaciones en la materia, como las urgencias en zonas limítrofes, campañas de vacunación, entre otras. Igualmente en materia sanitaria, la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Sanidad, los sindicatos UGT y CCOO y la patronal CECALE firmaron un acuerdo bajo el rótulo de «Compromiso por la Calidad de la Asistencia Sanitaria», para sentar las bases del sistema sanitario de la Región; se da la circunstancia de que el citado compromiso es el primer fruto del acuerdo suscrito hacía unos meses entre la Administración autonómica, empresarios y sindicatos para el restablecimiento del diálogo social en la Comunidad. En las relaciones de la Comunidad con Portugal ha de anotarse la concesión a la Región Norte de Portugal y a Castilla y León de 146 millones de euros en el marco del Programa de Cooperación España-Portugal Interreg III para el período 2000-2006, a invertir en fomento del empleo, transporte, medio ambiente y cultura en las provincias de Salamanca y Zamora. Finalmente, también resulta destacable la firma del acuerdo suscrito a finales de 2002 entre la Junta de Castilla y León, los cincuenta y cinco municipios más poblados de la Región y las Diputaciones provinciales en materia de vivienda; primer acuerdo de esas características que se celebra en España y mediante el que se pretende alcanzar una serie de ambiciosos objetivos; entre otros: el abaratamiento del precio del suelo mediante la ampliación del clasificado como urbanizable; poniendo en el mercado el suficiente para construir 3.600 viviendas protegidas de media anual durante los próximos años; favorecer la oferta de viviendas en alquiler con un crecimiento del 30 por 100 del parque inmobiliario con este destino; así como estimular la compra de viviendas protegidas mediante ayudas públicas, con el compromiso de los ayuntamientos de poner a disposición de la Administración autonómica solares para la promoción de viviendas.

Transferencias

Efectuado el traspaso de las funciones y servicios correspondientes a la sanidad a finales de 2001, la gestión de la materia fue inicialmente compartida entre la Administración autonómica y la estatal por un período de tres meses a partir del 1 de enero de 2002, período finalmente prorrogado por otros tres al no haber sido

remitida la documentación necesaria para que la Administración de Castilla y León pudiera efectuar la gestión de la materia transferida en exclusiva.

Durante el año 2002 no ha habido propiamente nuevas transferencias, por ello solamente cabe dar cuenta en este lugar de sendos reales decretos relativos a la ampliación de los medios económicos traspasados en materias transferidas en años anteriores. El primero de ellos, el Real Decreto 1027/2002, de 4 de octubre, determina el coste efectivo del profesorado de religión, ya transferido a Castilla y León en el marco del anterior Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria, una vez que ha concluido el período de equiparación retributiva previsto en el artículo 93 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social; el coste efectivo en euros de 2002 correspondiente a este profesorado asciende a 8.209.151,68. La segunda de las normas de referencia es el Real Decreto 1028/2002, de 4 de octubre, sobre ampliación de los medios económicos de la Seguridad Social traspasados a Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), ampliación que tiene su causa en la ejecución de sentencias que afectan a las retribuciones del personal afecto a servicios traspasados en 1995 y que supone la entrega por una sola vez de 10.766,90 euros, sin incorporación al coste corriente del traspaso y un coste efectivo en euros de 2002 de 2.522,64.

Por último, también merece ser mencionado que a finales de 2002 quedó constituida la ponencia técnica encargada de estudiar el traspaso de los medios personales y materiales de la Administración de Justicia, lo que supondrá la gestión autonómica del mantenimiento y conservación del patrimonio inmobiliario afecto a este servicio, la puesta en funcionamiento de órganos de nueva creación, la prestación del servicio de asistencia jurídica y turno de oficio o la provisión de medios para el Ministerio Fiscal.

Partidos políticos

El año 2002 ha sido de renovación en los cargos del Partido Popular; en efecto, ya a principios de año su Presidente, Juan José Lucas anunció que no se presentaría a la reelección, con el confesado objetivo de reforzar el liderazgo de Juan Vicente Herrera, que venía ejerciendo de Secretario General; poco tiempo después el relevo se materializa con el abandono de la Presidencia del partido por quien era su titular, cargo que pasó a ser desempeñado por Juan Vicente Herrera; la vacante dejada por éste, pasó a ser ocupada por Alfonso Fernández Mañueco, que a su nuevo cargo de Secretario General une el que ya ocupaba de Consejero de la Presidencia. La renovación, de que se ha dado cuenta, en la dirección del Partido Popular de Castilla y León tuvo su continuación en el IX Congreso Regional, celebrado en León en octubre de 2002, de manera que, como contrapunto al mantenimiento de los tres vicesecretarios que venían desempeñando estos cargos con anterioridad, fueron renovados los seis coordinadores de área y más de un 65 % de los secretarios ejecutivos; también fue ratificado como Presidente de Honor del Partido Popular de Castilla y León Juan José Lucas. En el Partido Socialista Obrero Español de Castilla y León no se han producido cambios orgánicos a lo largo de 2002; solamente resulta reseñable la elección de Antidio

Fagúndez como nuevo Secretario Regional de las Juventudes Socialistas de Castilla y León, después de obtener un apoyo casi unánime en el VIII Congreso Regional de esta formación política, celebrado en mayo en Palencia.

En ámbitos parlamentarios también se han producido algunos destacados relevos en los dos principales partidos de la Región. En el Partido Popular Juan José Lucas fue elegido Senador por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, previa renuncia de Fernando de Arvizu, lo que desde el principio fue interpretado como la puesta en marcha de la renovación de la Presidencia del Senado, como, en efecto, así ocurrió, con la posterior elección de Juan José Lucas como Presidente del Senado. En las Cortes de Castilla y León también se produjo la renuncia de un miembro del Partido Socialista de dilatada historia en la política de la Comunidad, Jaime González, que también ocupó hace años la Consejería de Agricultura y Ganadería y fue candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León en las últimas elecciones autonómicas; el motivo de su renuncia fue haber sido nombrado vocal de la Comisión General de la Energía.

Por otro lado, los senadores del Partido Popular en Castilla y León –un total de veintisiete electos por las nueve circunscripciones provinciales y dos más por designación de las Cortes de la Región– constituyeron a principios del año 2002 un grupo territorial en el Senado, de acuerdo con lo dispuesto en su propio Reglamento, grupo que hacía el decimotercero de los constituidos hasta el momento en la Cámara Alta; para la portavocía fue designado Clemente Sanz Blanco, electo por Segovia.

Finalmente, después de cinco años de instrucción y más de 60.000 folios acumulados en el expediente, el titular del Juzgado nº 4 de Zamora dictó un auto de archivo del denominado «caso Zamora», del que ya hemos dado cuenta en ediciones anteriores de este Informe Autonómico. El juez en su auto mantiene que no han aparecido ni pruebas ni indicios de los delitos de prevaricación, cohecho y usurpación de funciones, que habían atribuido, tanto el fiscal como varios miembros del Partido Socialista, a dirigentes y cargos del Partido Popular, entre ellos al actual Presidente del Gobierno en su época al frente de la Junta de Castilla y León; por tales acusaciones fueron imputadas treinta y tres personas, que resultaron exculpadas mediante auto judicial sobre el que el Secretario General del Partido Socialista de Castilla y León manifestó que no sería recurrido, decisión ratificada después por el propio Secretario de Organización del Partido, dejando, en su caso, en manos de la fiscalía la decisión de recurrirlo.

Como episodio nada edificante cabe calificarse el vivido a finales de año en el seno del Comité de las Regiones, cuyo tratamiento en este lugar dedicado a los partidos políticos se justifica en que tiene lugar por la falta de coordinación del Partido Popular Europeo. El asunto se origina por la vacante dejada por Eduardo Zaplana, al ser nombrado Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en la Vicepresidencia primera del Comité de las Regiones, Vicepresidencia a la que aspiraba Juan Vicente Herrera, con el efecto de pasar a ocupar la Presidencia en el año 2004; sin embargo, el Presidente del Grupo Popular en el Comité de las Regiones, con el apoyo de varios eurodiputados cuestionó su nombramiento, lo que motivó que el aspirante, molesto al considerar que el Comité de las Regiones se había convertido en lugar de enfrentamientos y conspiraciones, renunciara a seguir

aspirando a la Vicepresidencia, cargo al que, por cierto, ha promovido su candidatura con posterioridad el propio Presidente del Grupo Popular en la citada institución europea, cuya elección, en su caso, se ha retrasado al mes de febrero de 2003. El Presidente de la Junta de Castilla y León, a petición propia, compareció ante las Cortes el 12 de diciembre de 2002 para explicar su inicial candidatura a la Vicepresidencia del Comité de las Regiones y las causas de su posterior renuncia.

De la actividad de Izquierda Unidad, resulta destacable la promoción, por vez primera en Castilla y León, de una ley de iniciativa popular. Con la denominación de Ley de la Carta de los Derechos Sociales Básicos de Castilla y León este partido político presentó la correspondiente proposición ante las Cortes de Castilla y León, con contenidos como: medidas para la integración laboral de los colectivos más necesitados de empleo, previsión de incentivos para las empresas que apliquen el régimen de treinta y cinco horas semanales, reducción de la jornada en el sector público a treinta y dos horas semanales y la jubilación a los sesenta años, promoción pública anual de cuatro mil nuevas viviendas, entre otros. Conforme prevé la Ley de Iniciativa Popular de Castilla y León, si la Mesa de las Cortes acepta tramitar la iniciativa, Izquierda Unida tendrá que promover la recogida de 25.000 firmas en el plazo de seis meses y acreditarlo en la Junta Electoral, lo cual permite la iniciación de la tramitación parlamentaria de la proposición de ley.

Régimen local

De la vida municipal son destacables algunos acontecimientos de importante repercusión en el gobierno de algunos de los más importantes municipios de la Región. Es el caso de Avila, municipio en el que su alcalde, Agustín Díaz de Mera, fue nombrado mediante el Real Decreto 796/2002, de 26 de julio, Director General de la Policía, por lo que se ha producido su relevo al frente de la Alcaldía. También se produjo un cambio de Alcalde en el municipio de Miranda de Ebro, aunque en este caso la causa fue una moción de censura presentada por un concejal socialista frente a quien venía desempeñando el cargo, miembro del Partido Popular. Otras crisis habidas en otros municipios capitales de provincia no se saldaron con la renovación del equipo de gobierno; así, la exigua mayoría con que gobierna el Partido Socialista en el Ayuntamiento de Burgos estuvo a punto de impedir la aprobación de los presupuestos para el año 2002, finalmente aprobados con el voto de calidad del Alcalde y el inesperado apoyo de los dos concejales de Acción Popular Burgalesa, aprobación que determinó que no fuera necesaria la presentación de una cuestión de confianza tal como el Alcalde ya había anunciado; el gobierno municipal de Segovia también ha sufrido una fuerte crisis debido a la ruptura del pacto habido entre el Centro Democrático y Social (dos concejales) y el Partido Popular (doce concejales), pacto que dio la Alcaldía a un concejal del CDS, lo cual abre algunos interrogantes sobre el gobierno del municipio en lo que resta de legislatura. Por su especial repercusión en los medios de comunicación, además de su trascendencia para la vida municipal de Ponferrada, tenemos que referirnos a la sentencia condenatoria de su Alcalde por acoso sexual a una concejala de su mismo grupo político, sentencia que puso fin en primera instancia a un proceso judicial que ha sido conocido como «caso Nevenka»; ya antes de

ser dictada la sentencia, con ocasión de la apertura del juicio oral, el Alcalde solicitó la suspensión de militancia en el Partido Popular, y una vez producida la condena, dimitió de los cargos de Alcalde y de Procurador en las Cortes de Castilla y León, dimisiones que motivaron las correspondientes sustituciones en ambos cargos.

Pacto Local. Alcanzar un acuerdo entre el ejecutivo autonómico, las entidades locales y las fuerzas políticas de la Región para alcanzar lo que se viene denominando la «segunda descentralización» fue un compromiso contraído por Juan Vicente Herrera en su discurso de investidura el año 2001, año en el que ya se dieron algunos pasos, señaladamente la presentación por el Gobierno autonómico del «Documento Marco para la consecución de un Acuerdo político sobre el Pacto Local». Sin embargo, ha sido a lo largo del año 2002 cuando se han dado los pasos más importantes en la dirección anunciada; así, por Decreto 48/2002, de 27 de marzo, fue creada la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León, como órgano colegiado, deliberante y consultivo, una de cuyas principales funciones es la de proponer un listado de competencias autonómicas para su descentralización a favor de los entes locales de la Región. Sobre esta base, el Gobierno adoptó un acuerdo el 17 de octubre de 2002, por el que fue aprobada la propuesta para la consecución del Pacto Local de Castilla y León, con objeto de someterla a discusión y negociación con la Federación Regional de Municipios y Provincias y con los partidos políticos. La propuesta pretende ser algo más que una mera relación de competencias y funciones transferibles o delegables a los entes locales de la Comunidad (más de cincuenta competencias y ochenta funciones en materias como educación infantil, personas mayores, comedores sociales, zonas naturales de esparcimiento, instalaciones deportivas y juveniles; autorizaciones y licencias de horarios comerciales, bienes comunales y patrimoniales, planeamiento urbanístico, residuos, empresas turísticas, espectáculos públicos y actividades recreativas, vigilancia, inspección y sanción en lo correspondiente a prevención de riesgos laborales, vivienda protegida, actividades clasificadas, residuos, ordenación comercial, empresas turísticas, espectáculos públicos y recreativos; registros públicos referidos a asociaciones, actividades artesanales, organizaciones profesionales de comercio, empresas turísticas), su financiación y los medios humanos al servicio del objetivo descentralizador que se busca, sino que más allá de esto, aborda otros aspectos de indudable trascendencia para la participación de las entidades locales en la toma de decisiones por parte de la Administración autonómica mediante el fortalecimiento y desarrollo de mecanismos convencionales y orgánicos de cooperación; se pretende también someter a discusión la vertebración administrativa de la Comunidad, extensa, poco poblada e integrada por dos mil doscientos cuarenta y ocho municipios, para lo que se diseñan unas líneas básicas de actuación mediante el reforzamiento de las Diputaciones provinciales, desarrollo de las mancomunidades, en la línea de una tendencia ya acreditada, e implantación de los consorcios a partir de algunas experiencias ya existentes. Con la propuesta queda abierto un período de negociación en el que, al menos inicialmente, los partidos políticos de la oposición, fundamentalmente el Partido Socialista e Izquierda Unida, han manifestado ya importantes discrepancias acerca de la financiación del modelo presentado y de la ausencia de una propuesta de comercialización.

Comarca de El Bierzo. El crónico distanciamiento entre la Junta de Castilla y León y el Consejo Comarcal de El Bierzo parece que toca a su fin si se llega a materializar a principios del año 2003 un acuerdo entre ambas instituciones anunciado a finales de 2002, a través del que se pretende dotar de financiación suficiente al ente comarcal a la vez que se le transfieren amplias competencias en materia de educación, deporte, consumo, asociacionismo, comercio, además de otras que también recibiría la institución comarcal al estar incluidas en el llamado «Pacto Local», entre otras, juventud, turismo, cultura, empleo y formación, comercio, transporte...

Otros asuntos de interés

Enclave de Treviño. El año 2002 comenzó con un claro distanciamiento entre las instituciones de Castilla y León y del País Vasco a causa de los convenios anunciados o suscritos por parte de los dos municipios del enclave y el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Alava, respectivamente. El alejamiento institucional se ahondó con la falta de entendimiento de las partes en la reunión de la Comisión Mixta Interinstitucional, participada por los dos gobiernos autonómicos y las Diputaciones de Burgos y Foral de Alava, celebrada el 5 de marzo, en la que la Vicepresidente del Gobierno Vasco anunció el abandono de este órgano al no abordarse en sus reuniones los cauces para la segregación del enclave de Castilla y León y su incorporación al País Vasco. A partir de ese momento, el Gobierno Vasco intenta profundizar las relaciones con los municipios treviñeses mediante convenios bilaterales con éstos, en materias como promoción económica y desarrollo rural, sanidad o educación y cultura; paralelamente, las dos Diputaciones, la de Burgos y Alava, abren un diálogo que fructifica en la adhesión de la institución provincial de Burgos a los convenios que habían suscrito a principios de año la Diputación Foral de Alava y los dos municipios del Condado de Treviño en materia de gestión de residuos y conservación de inmuebles religiosos, lo cual fue precedido de una declaración institucional de los Presidentes de ambas entidades expresiva de un nuevo marco de colaboración, en un acto, por cierto, al que declinaron asistir los alcaldes de los dos municipios de Treviño. Posteriormente, fruto de ese nuevo entendimiento, la Junta de Castilla y León y la Diputación Foral de Alava han suscrito otro convenio, en este caso en materia de infraestructuras, a cuya primera inauguración, una vez ejecutadas parcialmente, asistieron el Presidente de la Junta de Castilla y León y el Diputado General de Alava, expresando ambos mandatarios el clima de entendimiento que viven en la actualidad las correspondientes instituciones en lo concerniente al enclave de Treviño. A la vista de la situación derivada de los acuerdos adoptados por las instituciones de Castilla y León y la Diputación alavesa, y de otros que puedan ir adoptándose en el futuro, es probable que el Gobierno Vasco se plantee el retorno a la Comisión Mixta, cauce nunca cerrado por la Junta de Castilla y León y últimamente recordado por el Portavoz del Gobierno Vasco.

Cajas de Ahorro. Las cajas de ahorro radicadas en la Comunidad han estado presentes de forma destacada en la actualidad política y económica durante el año 2002. Por un lado los procesos electorales celebrados este año para determinar los

consejeros generales en representación de los impositores en las correspondientes asambleas han tenido una acusada transcendencia a la opinión pública, debido, sobre todo, a la polémica y después actuaciones judiciales habidas por la sustracción de un disquete en el que se contenía la relación de compromisarios determinados por sorteo para elegir a las distintas listas de impositores en el proceso electoral de Caja España, actuaciones judiciales que se concretaron en una denuncia admitida a trámite en la jurisdicción penal y una demanda en el orden contencioso-administrativo con fundamento en la inactividad de la Consejería de Economía y Hacienda ante la citada sustracción y conocimiento de los datos por partes interesadas en el proceso electoral, demanda que, presentada por miembros del Partido Socialista, no consiguió paralizar las elecciones de la entidad. Por otra parte, las Cajas de Ahorro de Castilla y León también han sido objeto de un informe realizado por diversos profesores de la Universidad de Valladolid a petición del Consejo Económico y Social, en el que se mantiene que estas entidades de ahorro debieran comprometerse más, incluso asumiendo riesgos, en el desarrollo económico de la Región, apreciación que, de inmediato, fue rechazada por la Federación de Cajas de Ahorro de Castilla y León. Por último, relacionado con la cuestión abordada en el referido informe y de forma casi coetánea a que se hiciera público su contenido, Caja Duero –la segunda en tamaño de la Región– anunció su desvinculación del acuerdo sobre inversiones estratégicas a que habían llegado las cajas de ahorro de la Comunidad, a excepción de Caja Círculo de Burgos, con la Consejería de Economía y Hacienda en 1997 para fomentar la inversión de aquéllas en sectores económicos de importancia estratégica para la Comunidad.

Asunto Fontaneda. En abril de 2002, la multinacional United Biscuits, propietaria de las instalaciones de producción de galletas Fontaneda en Aguilar de Campoo (Palencia) anunció el cierre de la fábrica y el traslado de la producción y trabajadores a las plantas que la empresa tiene en Navarra y el País Vasco. La noticia causó un profundo malestar en los trabajadores y críticas de la oposición al Gobierno regional por lo que consideró un caso más de abandono de la Comunidad por parte de empresas industriales, con el añadido de que el cierre de la fábrica de galletas Fontaneda en Aguilar de Campoo necesariamente iba a afectar a una comarca de mermada actividad industrial y a un sector, el galletero, vinculado a la producción cerealística de la Región. Tanto el Gobierno autonómico como los sindicatos abogaron desde el principio por que la fábrica fuera adquirida por alguna firma del sector de las que se hallan instaladas en Castilla y León, sobre todo a la vista de que la propietaria de la marca Fontaneda siempre dejó claro que ésta no estaba en venta, solución que, sin embargo, siempre fue rechazada por el comité de empresa. Una vez que se anuncia ya en el otoño del mismo año el comienzo de los traslados de los operarios de la fábrica y, por tanto, cuando ya parecía irreversible el cierre, auspiciado por la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León y con la aceptación de los sindicatos, incluido el comité de empresa de la factoría, United Biscuits y el Grupo Siro acuerdan la compraventa de las instalaciones, con el compromiso del adquiriente de mantener la integridad de la plantilla –más de doscientos trabajadores– y de realizar importantes inversiones, cuya financiación en un 50 por 100 correrán por cuenta de la Junta de Castilla y León. La gestión de la empresa por su nuevo propietario se ha iniciado a primeros de enero de 2003.

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

Los escaños dejados por Jaime González González (PSOE), Vicente Jiménez Dávila (PP) e Ismael Alvarez Rodríguez (PP), fueron ocupados, respectivamente por, Mª Nieves Tascón López, Baltasar Muñoz Picado y José Antonio Velasco Fernández.

Estructura del Gobierno

Presidencia: D. Juan Vicente Herrera Campo.

Consejerías:

Educación y Cultura y Vicepresidente: D. Tomás Villanueva Rodríguez.

Presidencia y Administración Territorial: D. Alfonso Fernández Mañueco.

Economía y Hacienda: Doña Isabel Carrasco Lorenzo.

Fomento: D. José Manuel Fernández Santiago.

Agricultura y Ganadería: D. José Valín Alonso.

Medio Ambiente: Doña Silvia Clemente Municio.

Sanidad y Bienestar Social y Portavoz de la Junta de Castilla y León: D. Carlos Fernández Carriedo.

Industria, Comercio y Turismo: D. José Luis González Vallvé.

Cambios de Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Propuesta de interposición de Recurso de Inconstitucionalidad presentada por el Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en lo que se refiere a la regulación del denominado «Fondo para paliar la escasa densidad de población», contenido en el artículo 4 a) y b), de la citada Ley. A la posición del Grupo Socialista se unen, en el turno para fijar las suyas, los procuradores de Izquierda Unida y Tierra Comunera, y mediante el turno en contra el Grupo Popular. La propuesta finalmente es rechazada por cuarenta y seis votos en contra y veintinueve a favor (Sesión Plenaria de 21 de marzo de 2002).

Debate para la firma de un convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales. A la propuesta de ratificación del convenio realizada por la Consejera de Medio Ambiente se sumaron en sus respectivos turnos de fijación de posiciones los Grupos Socialista y Popular y el procurador de Izquierda Unida. El convenio fue ratificado con el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara; en concreto, votaron a favor sesenta procuradores y se abstuvieron dos (Sesión de 21 de marzo de 2002).

Debate de la Comunicación de la Junta de Castilla y León sobre Política General del Estado de la Comunidad Autónoma. En los plenos de los días 26 y 27 de junio se celebró el que se conoce como «Debate sobre el Estado de la Región», en el que después de la intervención del Presidente de la Junta lo hicieron los Portavoces en sus respectivos turnos, con las correspondientes contestaciones, réplicas y dúplicas; es destacable que el Secretario Regional del Partido Socialista, al no tener la condición de procurador, no pudo participar en el debate, circunstancia que estuvo presente en diversos momentos del mismo. Finalmente fueron aprobadas todas las propuestas presentadas por el Grupo Popular y algunas de las presentadas por el Grupo Mixto, concretamente algunas de las defendidas por los procuradores de Izquierda Unida y Tierra Comunera.

Debate y votación sobre la oposición a la solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre el proceso de selección realizado y las posibles irregularidades cometidas en la adjudicación de los programas Leader Plus y Programas de Desarrollo Local para el Programa Operativo de Castilla y León 2002-2006. Apoyaron la creación de la citada Comisión de Investigación el Grupo Socialista y el Grupo Mixto, y en este caso intervinieron para manifestar su apoyo a la creación de la citada comisión de investigación representantes de los tres partidos que forman este último grupo parlamentario; se opuso a la creación de la comisión el Grupo Popular. Finalmente fue rechazada su creación por cuarenta y cinco votos en contra y veintinueve a favor (Sesión Plenaria de 4 de julio de 2002).

Toma en consideración de la Proposición de Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular. Compartieron sus turnos sendos procuradores del Grupo Popular y Socialista como proponentes; para fijar posiciones intervinieron por el Grupo Mixto un procurador de la Unión del Pueblo Leonés y el procurador de Tierra Comunera, en ambos casos para destacar su ausencia en las negociaciones llevadas a cabo por los Grupos Popular y Socialista. Finalmente, la Propuesta de Reforma del Reglamento de la Cámara fue tomada en consideración por las Cortes para su tramitación, por sesenta votos a favor, uno en contra y una abstención (Sesión Plenaria de 18 de abril de 2002).

Toma en consideración de la Proposición No de Ley de igualdad jurídica de las parejas estables en Castilla y León, presentada por el procurador de Izquierda Unida –Grupo Mixto–. Intervino el Grupo Popular para manifestar su acuerdo en algunos de los principios que inspiraban la Proposición No de Ley, así como el rechazo de la instrumentación de los mismos; también fijó su posición el Grupo Socialista para manifestar su apoyo a la iniciativa. Finalmente, la proposición fue rechazada por cuarenta y cuatro votos en contra y veinticuatro a favor (Sesión Plenaria de 9 de mayo de 2002).

Toma en consideración de la Proposición de Ley para la igualdad jurídica de parejas estables, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (Sesión Plenaria de 20 de noviembre de 2002).

Moción presentada por el procurador de Izquierda Unidad (Grupo Mixto), relativa a política general sobre fomento del desarrollo industrial de la Comunidad y de cada una de sus provincias, situación y alternativas, consecuencia de la interpelación formulada en su día por el mismo procurador. A la citada moción el Grupo Socialista presentó una enmienda. La moción y la enmienda fueron rechazadas por cuarenta y dos votos frente a veinticinco, sobre la base de que la política industrial de la Junta era la adecuada para la Comunidad (Sesión Plenaria de 8 de febrero de 2002).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a política general en materia de salud y seguridad laboral, consecuencia de la interpelación formulada por dicho Grupo Parlamentario. De las ocho cuestiones que integraban la moción, fueron aprobadas por asentimiento las dos primeras, sobre la base de la presentación por la Junta de un informe en relación con la aplicación en las

empresas de la Región de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sobre la adecuación de las plantillas del Servicio de Seguridad y Salud Laboral de la Viceconsejería de Trabajo para la aplicación de la citada ley; el resto de cuestiones de la moción fueron rechazadas por cuarenta y tres votos en contra y veinte a favor (Sesión Plenaria de 6 de marzo de 2002). Sobre esta misma materia y en la misma sesión el procurador de Izquierda Unida (Grupo Mixto) presentó otra moción relativa a política de prevención y reducción de la siniestralidad laboral, consecuencia de otra interpelación formulada por el mismo procurador; esta última moción fue rechazada por cuarenta y tres votos frente a veintidós, con fundamento en que lo propuesto en la misma no resulta ser de la competencia de la Administración autonómica.

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de regadíos e implicaciones derivadas del Plan Nacional de Regadíos, consecuencia de la Interpelación formulada por dicho Grupo Parlamentario. La moción constaba de nueve apartados, de los cuales el segundo (mejora de los regadíos existentes e incentivación de los regadíos por aspersión y localizados frente al riego por gravedad) y el cuarto (intensificación de la investigación y de la experimentación agraria en proyectos cuyo objetivo sea la optimización del agua de riego y la búsqueda de cultivos alternativos) fueron aceptados en su contestación por el representante del Grupo Popular. Sin embargo, la negativa del Grupo Socialista a la votación separada de estos dos apartados de la moción, determinó el rechazo de su totalidad tras la votación, que arrojó el siguiente resultado: votos a favor, veintidós; votos en contra, cuarenta y dos; abstenciones, tres (Sesión Plenaria de 8 de octubre de 2002).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a subvenciones finalistas para adaptación de edificios e instalaciones municipales a la normativa de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. En su turno, el representante del Grupo Parlamentario Popular manifiesta estar de acuerdo en la necesidad de que los poderes públicos de la Comunidad realicen el esfuerzo de desarrollar la legislación de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, si bien, para ello, ofrece a la Cámara una enmienda de sustitución a la presentada por el Grupo Socialista, que éste acepta pero como enmienda de adición. Finalmente esta última propuesta no es aceptada por el Grupo Popular y es sometida a votación la Proposición No de Ley presentada por el Grupo Socialista, que es rechazada por veintiún votos a favor y cuarenta y tres en contra (Sesión Plenaria de 9 de octubre de 2002).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la reconsideración de la evaluación de Programas Leader realizada por la Comisión de Selección de programas de desarrollo local. La propuesta de reconsideración, realizada sobre la base del presunto trato favorable recibido por algunos municipios, en función de la afinidad política del ayuntamiento, fue rechazada por cuarenta votos en contra y veinticinco a favor (Sesión Plenaria de 7 de marzo de 2002).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a impulso del diálogo y el consenso para la reforma del Senado, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y la participación de las Comu-

nidades Autónomas en la Unión Europea. El debate se centró no sólo en la proposición sino también en una enmienda presentada por el Grupo Popular; también intervino el procurador de Izquierda Unida para manifestar que no iba a secundar ni la proposición ni la enmienda. El resultado de la votación supuso el rechazo de la Proposición No de Ley por cuarenta y cuatro votos en contra, veintiuno a favor y una abstención (Sesión Plenaria de 17 de abril de 2002).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a corrección de desequilibrios derivados de la situación limítrofe con otros territorios. La Proposición No de Ley no fue tanto un debate sobre los desequilibrios territoriales que sufre Castilla y León por su situación limítrofe con el País Vasco, a causa de las normas fiscales aprobadas en esta Comunidad, y su eventual corrección, sino un debate sobre la existencia o no de política industrial en Castilla y León. Finalmente la propuesta fue rechazada por cuarenta y cinco votos en contra y veinticuatro a favor (Sesión Plenaria de 17 de abril de 2002).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a creación y seguimiento del Plan de Residuos Industriales, Peligrosos y no Peligrosos. A la citada Proposición No de Ley el Grupo Mixto presentó una enmienda relativa al cierre del centro de residuos gestionado por CETRANSA como consecuencia de las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y el Tribunal Supremo, enmienda que fue rechazada por el Grupo Parlamentario proponente. En su turno de fijación de posición, el Grupo Popular se mostró conforme con el contenido de la Proposición No de Ley, de manera que resultó aprobado por sesenta y cinco votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones (Sesión Plenaria de 30 de mayo de 2002).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista instando al Gobierno de la Nación a la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General con objeto de articular medidas que permitan la instauración de la democracia paritaria en todos los procesos electorales; la iniciativa contó con el apoyo del procurador de Izquierda Unida –Grupo Mixto– y la oposición del Grupo Popular. La proposición fue rechazada por cuarenta y seis votos en contra, y veintiocho a favor y dos votos nulos (Sesión Plenaria de 3 de julio de 2002).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la elaboración de un Proyecto Regional para el desarrollo de la Vía de la Plata. El objetivo de la Proposición No de Ley fue la aprobación de uno de los instrumentos de ordenación territorial previstos por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Castilla y León, a lo cual, en su intervención, se opuso el representante del Grupo Popular; finalmente la Proposición No de Ley fue sometida a votación y rechazada por dieciséis votos a favor y cuarenta y cinco en contra (Sesión Plenaria de 8 de octubre de 2002).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a subvenciones finalistas para adaptación de edificios e instalaciones municipales a la normativa de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de Castilla y León. Aceptada por el Grupo Popular la filosofía que subyace a

la Proposición No de Ley, en su intervención propone la aprobación de una enmienda de sustitución sobre la base de que la política demandada por la Proposición No de Ley se halla en la línea de la ya existente en Castilla y León, ante lo cual el Grupo Socialista mantiene la complementariedad de la Proposición No de Ley y la enmienda defendida por el Grupo Popular, por lo cual propone la aprobación de ambos textos, propuesta que es rechazada por el Grupo Popular, por lo que se procede a efectuar la votación sobre la Proposición No de Ley inicialmente propuesta por el Grupo Socialista, votación que arrojó el siguiente resultado: votos emitidos, sesenta y cuatro, veinticinco a favor y cuarenta y tres en contra (Sesión Plenaria de 9 de octubre de 2002).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a un Proyecto de Ley de regulación de la cooperación económica con las Corporaciones Locales de Castilla y León (Sesión Plenaria de 20 de noviembre de 2002).

Interpelación formulada por los procuradores de la Unión del Pueblo Leonés (Grupo Mixto) relativa a Política General para el desarrollo de la empresa agrícola y ganadera en las dos Regiones de la Comunidad. En el extenso debate que se sigue a la interpelación, intervienen el Consejero de Agricultura y Ganadería y, para fijar posiciones, sendos procuradores por los Grupos Socialista y Popular (Sesión Plenaria de 17 de abril de 2002).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por los procuradores de la UPL –Grupo Mixto– relativa a política general en materia de recogida, depósito y tratamiento de residuos de construcción y demolición. Le contesta en nombre de la Junta de Castilla y León la Consejera de Medio Ambiente y fijan posiciones los Grupos Socialista y Popular. El debate se centra en las responsabilidades municipales y las de la Junta de Castilla y León en la materia objeto de la interpelación, así como en la necesaria colaboración de los ayuntamientos y la Junta para avanzar en la resolución de los problemas generados por los residuos de la construcción y demolición (Sesión Plenaria de 8 de mayo de 2002).

Interpelación formulada por el Grupo Socialista a la Junta de Castilla y León, relativa a política general en materia de gestión de agua, materia en la que la Junta de Castilla y León acordó con la Confederación Hidrográfica del Duero la gestión compartida del agua en el año 2000. Contesta la Consejera de Medio Ambiente e interviene para fijar posiciones el Grupo Popular (Sesión Plenaria de 8 de mayo de 2002).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general de aplicación de la Ley de Actuación en las Comarcas Mineras. Intervienen en el debate, además, del interpelante, el Consejero de Industria, Comercio y Turismo, para contestar, y por el Grupo Mixto y el Grupo Popular el representante de Izquierda Unida y del Partido Popular, respectivamente, para fijar posiciones. La interpelación da lugar a un debate de tono constructivo en el que los intervinientes manifiestan, según sus puntos de vista, los logros que se van consiguiendo y las deficiencias en su aplicación (Sesión Plenaria de 18 de septiembre de 2002).

Interpelación formulada al Gobierno regional por el Grupo Parlamentario

Socialista, sobre política de incendios forestales. Como colofón de su intervención la interpelante pidió la dimisión de la Consejera de Medio Ambiente sobre la base de diversas acusaciones, que fueron rechazadas en su turno por la Consejera, poniendo además de manifiesto la corrección de la política autonómica en esta materia; también intervino para fijar posiciones el Grupo Popular, con un claro apoyo a la política autonómica sobre incendios forestales (Sesión Plenaria de 8 de octubre de 2002).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por los procuradores de la Unión del Pueblo Leonés (Grupo Mixto) relativa a política general sobre el envejecimiento en el mundo rural. A partir de la intervención de la procuradora interpelante se abre un debate en el que intervienen en sus respectivos turnos el Consejero de Sanidad y Bienestar Social, y para fijar posiciones los Grupos Socialistas y Popular, manifestando en cada una de sus intervenciones visiones diferentes acerca de lo que constituye una realidad, es decir, el progresivo envejecimiento de la población residente en el medio rural de la Comunidad, que todavía hoy supone casi un tercio del total de la población, entendiendo por medio rural los municipios con menos de dos mil habitantes (Sesión Plenaria de 19 de noviembre de 2002).

Interpelación formulada por el Grupo Parlamentario Socialista en relación a la política sobre organización comercial y, en especial, sobre la Comarca de El Bierzo. El debate que surge de esta interpelación resultó ser muy ilustrativo dado que cronológicamente fue muy cercano a la propuesta de Pacto Local formulada por el Gobierno regional, propuesta que, al igual que la respuesta dada por el Consejero de Presidencia a la interpelación formulada, aboga por el desarrollo de las Administraciones públicas locales de carácter intermedio existentes (Diputaciones y Mancomunidades municipales) mediante su fortalecimiento competencial, así como por el desarrollo también de fórmulas consorciales, evitando la creación de una nueva estructura organizativa local mediante la creación de comarcas, aspecto este último que distancia al Partido Popular y al Partido Socialista, dado que este viene abogando por un modelo de generalización comarcal. Por otra parte, el Consejero de la Presidencia y Administración Territorial anunció el compromiso de fortalecer la Comarca de El Bierzo a través de un proceso de transferencia de competencias autonómicas en su favor y el incremento de los gastos de funcionamiento de la entidad (Sesión Plenaria de 19 de noviembre de 2002).

Pregunta con respuesta oral ante el pleno realizada por el procurador de Izquierda Unida –Grupo Mixto–, relativa a la decisión definitiva de la Junta de Castilla y León sobre el cierre definitivo del vertedero de CETRANSA en Santovenia de Pisuerga, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de enero de 2002. Contesta la Consejera de Medio Ambiente (Sesión Plenaria de 8 de mayo de 2002).

Pregunta oral con respuesta ante el Pleno formulada por una procuradora del Grupo Socialista relativo a la adjudicación por el Ayuntamiento de Ponferrada del desescombro del PAU-1, Sector 3 y retiradas de estériles de la montaña de carbón. La contestación a la pregunta se basó en la competencia municipal para celebrar el contrato relativo al desescombro y traslado de la montaña de carbón (Sesión Plenaria de 21 de marzo de 2002).

Pregunta con respuesta oral ante el Pleno formulada por una procuradora del

Grupo Socialista, relativa a omisión de manifestación pública de la Junta de Castilla y León de rechazo de la actitud del fiscal García Ancos en el juicio seguido contra Ismael Alvarez. Contesta el Consejero de Sanidad y Bienestar Social incidiendo en el respeto e imparcialidad en relación con las actuaciones judiciales que guía el comportamiento institucional de la Junta (Sesión Plenaria de 29 de mayo de 2002).

Pregunta con respuesta oral ante el Pleno formulada por un procurador de la Unión del Pueblo Leonés –Grupo Mixto– sobre una carta promocional del Parque Tecnológico de Boecillo, remitida por la Agencia de Desarrollo Regional a empresas de León. Contesta el Consejero de Industria, Comercio y Turismo para manifestar que la citada carta no iba dirigida a fomentar el traslado de empresas desde su actual radicación en León a Valladolid (Sesión Plenaria de 3 de julio de 2002).

Pregunta con respuesta oral ante el Pleno formulada por un miembro del Grupo Socialista sobre si la Junta de Castilla y León va a implantar la jornada de treinta y cinco horas en la Administración Regional con carácter general. Contesta el Consejero de Presidencia remitiéndose al Acuerdo sobre Modernización de la Negociación Colectiva y Mejora de las Políticas de Empleo alcanzado entre la Junta de Castilla y León y las organizaciones sociales más representativas, en el que se contemplan importantes mejoras en las relaciones individuales y en la ordenación de la negociación colectiva de todos los empleados públicos de la Administración regional; no así la reducción de la jornada laboral a treinta y cinco horas (Sesión Plenaria de 18 de octubre de 2002).

Pregunta con respuesta oral ante el Pleno formulada por el Grupo Mixto (Unión del Pueblo Leonés), relativa a sedes de los Consejos consultivo y de Cuentas y del Instituto Tecnológico y Agrario. Contesta el Consejero de Presidencia y Administración Territorial afirmando que la decisión sobre la sede de los dos Consejos citados, dado su carácter estatutario, debe ser fruto del consenso entre las fuerzas políticas; no así la sede del Instituto Tecnológico Agrario, que al tratarse de un órgano de la Administración autonómica, su fijación corresponde a la Junta de Castilla y León, cosa que hasta el momento no se ha determinado (Sesión Plenaria de 19 de noviembre de 2002).

Pregunta con respuesta oral ante el Pleno formulada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre el cálculo económico que maneja la Junta de Castilla y León relativo a la aplicación de la Ley de Calidad de la Enseñanza. Contesta el Consejero de Educación y Cultura eludiendo dar una respuesta debido a que la Ley de Calidad de la Enseñanza aún no ha sido aprobada, por lo que no es posible aventurar el coste económico derivado de la aplicación de un texto que no es definitivo y que, por tanto, carece de desarrollo reglamentario, lo cual también es relevante para determinar los costes que exigirá su aplicación (Sesión Plenaria celebrada el 19 de noviembre de 2002).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Después de varios años de encuentros y desencuentros entre los Grupos Parlamentarios con motivo de la reforma del Reglamento de las Cortes, el Popular y el Socialista de las Cortes de Castilla y León presentaron conjuntamente

una Proposición de Reforma del Reglamento, publicada en el BOCCyL nº 217, de 10 de abril de 2002, que a fecha 31 de diciembre de 2002 aún no ha sido aprobada. De los múltiples aspectos que serán objeto de reforma, se dan como seguros la realización de un debate sobre el Estado de la Región aquellos años en que no haya convocatorias electorales o en que no haya cambiado el Presidente de la Junta, la ampliación del número de plenos a celebrar al mes, de uno a dos, así como incentivar la profesionalización de los parlamentarios mediante la ampliación del número de procuradores en régimen de dedicación exclusiva al trabajo parlamentario. La Proposición de Reforma del Reglamento de las Cortes fue tomada en consideración en la Sesión Plenaria de 18 de abril de 2002.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No ha habido

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

Han sido aprobadas la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León. Una vez designados los presidentes y vocales de las citadas instituciones se prevé que comiencen sus actividades a principios de año, provisionalmente hasta que no les sean fijadas sus sedes, en la de las Cortes regionales.

Procurador del Común. Como viene siendo habitual la primera sesión plenaria del período de sesiones iniciado después del verano, celebrada el 17 de septiembre de 2002, estuvo dedicada a la presentación ante las Cortes del Informe anual por parte del Procurador del Común. Tras su exposición, todos los grupos parlamentarios, a través de sus representantes, inequívocamente valoraron de forma muy positiva el trabajo que viene realizando la institución, de la que ya no puede decirse solamente que esté consolidada sino que goza de una gran aceptación entre la población, como lo demuestra la creciente labor que lleva a cabo, en su mayor parte a partir de reclamaciones efectuadas por los ciudadanos. Resulta destacable del debate la necesidad que manifestó el Procurador del Común y algunos intervinientes de perfilar las líneas divisorias entre alguna de las funciones de esta institución y el Consejo Consultivo de la Comunidad, en cuanto que ambas instituciones tienen reconocidas competencias para velar por el ordenamiento jurídico de la Región. El número de reclamaciones recibidas a lo largo del año 2002 ha sido de 2310, número ligeramente inferior al habido el año anterior; de ellas, nuevamente ha sido León la provincia en la que se ha presentado el mayor número (614), seguida de Valladolid (338) y Burgos (239), siendo también Soria, con 81 quejas, la provincia que acredita la presentación de un número de quejas menor. El cómputo de las presentadas por cada 10.000 habitantes arroja el siguiente resultado: León sigue siendo la provincia en la que en términos relativos se han presentado más quejas (12 por 10.000 habitantes), seguida de Palencia

(11 por 10.000 habitantes) y en último lugar se sitúa Salamanca (6 por 10.000 habitantes). Por áreas, la de urbanismo, considerado en términos amplios, ha sido la que ha acumulado más quejas (477), representando el 21 por 100 del total; le siguen la de función pública, régimen jurídico de las Corporaciones locales y tráfico (398), que supone el 17 por 100, trabajo y servicios sociales (258), un 11 por 100, y actividades clasificadas y medio ambiente (236), un 10 por 100. De oficio la institución ha iniciado 144 actuaciones.

Consejo Económico y Social. La actividad del Consejo Económico y Social de Castilla y León en 2002, conforme a la normativa que lo regula, se ha materializado en diversos documentos elaborados en el año. A contabilizar dos dictámenes (sobre el Plan de Formación Profesional en Castilla y León y sobre el Plan Especial de Actuación en las Areas Periféricas de la Comunidad), seis Informes a iniciativa propia (sobre la ordenación territorial en Castilla y León, la situación de las personas mayores en la Región, sobre la incidencia y participación de las Cajas de Ahorro en el desarrollo de la Comunidad, en relación con el desarrollo territorial en infraestructuras de transporte en Castilla y León, sobre la población inmigrante y, finalmente, acerca de la fiscalidad municipal en Castilla y León), trece Informes previos sobre Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decretos, el Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en el año 2001, del que destaca la vinculación del desarrollo de la Comunidad a la mejora de las infraestructuras viarias de la misma, por lo que propone el adelanto en la ejecución de las proyectadas, además de otras apreciaciones sobre la falta de eficacia de los apoyos públicos al empleo femenino o la positiva valoración de las medidas adoptadas por la Junta de Castilla y León a favor de la conciliación de la vida familiar y laboral; en el año 2002, la referida institución también presentó la Memoria de Actividades correspondiente al año 2001; institución que, por cierto, contará con sede propia a partir del año 2003 en Valladolid.

CASTILLA-LA MANCHA

Eduardo Espín Templado

Actividad normativa

El año 2002 ha sido el más prolífico en la actividad de la Asamblea regional con 25 leyes y un decreto legislativo aprobados. Si bien, como siempre sucede, algunas de ellas tienen un escaso contenido normativo debido al objeto de su regulación (como, por ejemplo, las leyes de creación de Colegios Profesionales) o por tratarse de meras reformas de detalle de leyes anteriores, no cabe duda de que las Cortes regionales han tenido un año de intenso trabajo, en el que también se han aprobado leyes relevantes. Muy probablemente, el ser un año preelectoral ha influido en la productividad parlamentaria, respondiendo al deseo del Gobierno y de la mayoría de poder presentar un balance positivo de su labor al acabar la legislatura en los primeros meses del 2003.

De las 26 normas con fuerza de ley un amplio bloque (diez leyes más el decreto legislativo) es de temática institucional en sentido amplio; entre ellas destacan la reforma de la Ley Electoral, el texto refundido de la Ley de Hacienda o la Ley de Coordinación de Policías Locales. Las leyes que representan la política regional en la ordenación de la actividad económica y social son las más numerosas: doce leyes; aparte de las tres de creación de Colegios Profesionales, hay entre ellas algunas leyes reguladoras de sectores de importancia, como la de Carreteras y Caminos, la de Cooperativas, la de Artesanía o la del Ciclo Integral del Agua, así como las dos relativas a materia sanitaria, sobre Drogodependencia y sobre Garantías en la Atención Sanitaria Especializada. Finalmente, entre las tres de carácter económico destaca una de ayudas fiscales a la familia y a otros sectores.

Por otra parte, continúa la proliferación de órganos de carácter consultivo y representativo en todos los ámbitos de actuación de los poderes públicos. Como vamos a ver, se crean tanto de carácter puramente administrativo, con funciones primordialmente de coordinación, como órganos consultivos de carácter representativo.

Normas institucionales

Ley Electoral. Por su relevancia política, más en un año preelectoral, merece la pena destacar en primer lugar la reforma de la Ley Electoral, que si bien se limita a tan sólo dos aspectos, ambos son de gran interés. En primer lugar, se establece un sistema de estricta paridad entre géneros en las listas, exigiendo que las candidaturas incluyan alternativamente a un candidato de cada género, lo que conducirá, como es obvio, a una composición estrictamente paritaria de la Asamblea

regional. El modelo es igual que el introducido en Baleares y ha sido, como éste, impugnado ante el Tribunal Constitucional; acordada la suspensión del precepto que impone esta exigencia a las candidaturas, el Tribunal la ratificó ya en febrero del 2003, por lo que la exigencia no será de aplicación en las elecciones de mayo del 2003 –naturalmente, como luego indicamos, cosa distinta es lo que hagan los partidos–.

La opción paritaria más estricta seguida en este punto por el Gobierno de Bono responde, sin duda, a la importancia política que el mismo le ha dado a la batalla por la igualdad entre géneros, y que se ha manifestado en los últimos años en variadas iniciativas, como la inicialmente tan polémica propuesta de publicidad de los casos de maltrato familiar a mujeres. Así, se desechó finalmente una redacción de la ley que permitía a la Comisión Electoral admitir en ciertos casos listas que no cumplieran con dicho requisito por motivos justificados, como pudieran serlo los propios planteamientos ideológicos de un partido. La cuestión, dudosa y complicada desde una perspectiva estrictamente constitucional, queda pues aplazada a la resolución del Tribunal Constitucional.

El otro punto que se modifica de la Ley Electoral es igualmente significativo. En efecto, se requiere a los candidatos la presentación de la misma declaración de bienes, rentas e intereses que ya se exigía a los parlamentarios y altos cargos de la Región. Teniendo en cuenta que muchos de ellos no obtendrán escaño y que por tanto, su única posición pública es la de aspirantes a representantes, no deja de ser una exigencia rigurosa desde la perspectiva de la vida privada de los candidatos. Pero lo relevante no es tanto eso sino su trasfondo político coyuntural. En efecto, habida cuenta que los parlamentarios actuales y, por tanto, el grueso de los principales lideres socialistas y populares ya tienen efectuada dicha declaración –y sólo deberán hacer una relativa al último año– el trasfondo político de esta reforma es claro, puesto que la nueva exigencia afecta en cambio, de manera muy destacada, al candidato del Partido Popular Adolfo Suarez Illana. Así, mientras que la declaración de los restantes candidatos ya no es noticia –sus bienes y rentas ya son conocidos y han sido publicados–, la declaración del nuevo líder popular será una de las primeras noticias de la campaña electoral. Ha de añadirse, con todo, que el incumplimiento de esta obligación impuesta por la Ley a los candidatos no genera consecuencias (o, al menos, nada más que las estrictamente políticas). Y por otra parte, resulta destacable el hecho de que el control del cumplimiento de la susodicha obligación recae, pese a realizarse en pleno proceso electoral, en la Mesa de las Cortes en vez de en la Junta Electoral.

Hacienda Pública. Desde la perspectiva de la organización institucional, sin duda lo más relevante es el nuevo texto articulado de la Ley de Hacienda, aprobado mediante el hasta ahora único decreto legislativo regional y que se dictó en virtud de la delegación legislativa otorgada al Gobierno en la Ley de Presupuestos para el 2002. Por lo demás, el texto articulado aprobado reproduce literalmente la estructura de la Ley vigente hasta ahora y se limita a incorporar las sucesivas modificaciones que se habían producido, en lo que supone, por tanto, una regulación general de la Hacienda autonómica sin innovaciones. Debe destacarse que esta Ley se ha visto acompañada, como indicamos más adelante, de una reestructuración de la Consejería y de entes y servicios dependientes de ella.

Otros órganos institucionales. Por otra parte, completado ya el esquema institucional fundamental de la Comunidad Autónoma (Consejo de Gobierno y Cortes, Consejo Consultivo, Sindicatura de Cuentas y Defensor del Pueblo), prosigue la creación de organismos públicos sectoriales. Así, en este año se han creado el Instituto de Promoción Exterior, el Consejo de Relaciones Laborales, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Estadística. El Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha, creado por la Ley 3/2002, de 7 de marzo, está en la línea de creciente presencia internacional directa de las Comunidades Autónomas en defensa de sus intereses económicos y comerciales. En él están presentes, además de la propia Junta de Comunidades, las Cámaras de Comercio, las organizaciones empresariales y las cooperativas agrarias. Su función es la promoción de todo tipo de actuaciones tendentes a favorecer el comercio exterior de las empresas de la Región, como asesoramiento de las empresas, coordinación de actividades, información sobre la materia, colaboración para el mismo fin con otras entidades públicas y privadas, etc.

El Consejo de Relaciones Laborales se crea por la Ley 9/2002, de 6 de junio, y se trata de un órgano consultivo y de participación de los interlocutores sociales, en el que están representados la Junta de Comunidades, los empresarios y los trabajadores. Su objetivo es realizar y promover todo tipo de actuaciones encaminadas a favorecer la negociación colectiva.

El Instituto de la Mujer, creado por la Ley 22/2002, de 21 de noviembre, se inserta en la línea de atención preferente por parte del Presidente de la Comunidad de reivindicación de la igualdad de la mujer. El Instituto se configura como un organismo destinado a promover todo tipo de actuaciones encaminadas a promover e impulsar programas, planes y medidas de fomento de la igualdad entre géneros y de eliminación de cualquier tipo de discriminación contra la mujer. Quizás se advierte en la redacción de la Ley, en especial cuando se enumeran las funciones concretas a desarrollar por el Instituto, un tono excesivamente programático; así, lo que la Ley enumera como «funciones concretas», no son en realidad sino simples principios y objetivos de actuación en este campo para la Administración autonómica. En realidad es un órgano de coordinación administrativa, como lo demuestra su composición, ya que el Consejo de Dirección del Instituto está integrado por un vocal en representación de cada Consejería (cuyo rango ha de ser al menos de director general), más otros cuatro vocales elegidos por la Dirección del Instituto. La propia Ley 22/02 crea el Consejo Regional de la Mujer como órgano de consulta y participación de la mujer, cuya composición y funciones han de desarrollarse reglamentariamente.

Por último, en cuanto a organismos públicos se refiere, la Ley 4/2002, de 4 de abril, modifica la Ley 3/2000, de Creación del Ente Público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha en lo que se refiere a la figura del Presidente del Consejo de Administración. La propia exposición de motivos reconoce abiertamente que han sido los problemas en el funcionamiento del Ente los que han llevado a la presente reforma, que cambia el sistema de presidencia rotatoria y breve (cinco meses) del órgano rector por el de una presidencia estable –a la que se le atribuye voto de calidad– y, por tanto, mucho más fuerte. De esta manera, Gobierno y mayoría parlamentaria confían en superar el bloqueo al que desde el 2001 se enfrenta el

organismo como consecuencia del antagonismo político entre los vocales socialistas y populares, igualados en número. Ahora presidente y vicepresidente se eligen en una única votación, obteniendo la presidencia el candidato con más votos y el segundo la vicepresidencia, que irá así a la fuerza política minoritaria. El modelo rotatorio es el seguido por la mayoría de las Comunidades Autónomas, mientras que el adoptado ahora en Castilla-La Mancha había sido establecido por Madrid y la Comunidad Valenciana. No puede dejar de advertirse que es la segunda reforma que sufre el Ente motivada por los citados problemas en su funcionamiento; la anterior, efectuada en el 2001 subsanó el olvido de prever una segunda convocatoria del órgano con necesidad de menor *quorum* de asistencia, olvido que permitía a la minoría bloquear el funcionamiento del órgano con su inasistencia al mismo.

Este conflicto resulta muy expresivo de la trascendencia que inmediatamente han adquirido los medios audiovisuales en la lucha política regional, que origina un inevitable enfrentamiento de las fuerzas políticas en torno a la neutralidad de dichos medios. Por otra parte cabe destacar que el conflicto en el seno del Consejo de Administración ha impedido que este cumpla con normalidad sus funciones de control de la gestión del Ente. Ni que decir tiene que la oposición parlamentaria del Partido Popular criticó acremente la reforma a la que atribuía la finalidad de evitar que la oposición pudiese presidir el organismo siguiendo el turno rotatorio; especialmente, como ya se ha señalado, al estar ambos partidos igualados en número de vocales y atribuirse al Presidente el voto de calidad, siendo la primera decisión la de nueva elección de presidente de acuerdo con el nuevo sistema.

Actividades institucionales de interés público

Por otra parte, la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística, y la 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos, acometen la organización de dos actividades institucionales de interés público, en ambos casos con repercusiones organizativas. La Ley de Estadística organiza toda la *actividad estadística pública regional*, estableciendo los principios y obligaciones a que quedan sometidas las entidades públicas que realizan actividades estadísticas, los derechos y obligaciones de quienes proporcionan los datos, y regulando aspectos importantes del proceso de elaboración de estadísticas.

En la vertiente organizativa, la Ley crea varios organismos que merece la pena destacar, como el Instituto de Estadística, el Consejo Regional de Estadística y la Comisión de Coordinación Estadística. El Instituto de Estadística se suma a los entes públicos creados por las leyes ya comentadas. Se trata de un ente público responsable de la actividad estadística pública, cuyos órganos de dirección están todos nombrados por el Consejero de Economía, y cuya función global es la de promover, dirigir y coordinar dicha actividad. Entre sus competencias concretas destaca la de elaborar el Plan Regional de Estadística y los Programas Anuales de Estadística, así como la de iniciar e instruir los expedientes sancionadores. Por su parte, la Comisión de Coordinación Estadística tiene como función la de coordinar la actividad estadística de las Consejerías, que corre a cargo de las unidades estadísticas de las mismas.

Finalmente, el Consejo Regional de Estadística es un amplio órgano consultivo de composición representativa, en el que el Consejero de Hacienda nombra hasta treinta vocales de entre organizaciones de todo tipo: empresariales, sindicales, sociales, académicas y profesionales, administraciones públicas, etc.

La Ley 19/2002, de 24 de octubre, regula los *archivos públicos de la Región* y ordena su actividad, a la vez que asegura el derecho de acceso de los ciudadanos a los mismos. La Ley estructura el Sistema de Archivos de la Región en un conjunto de subsistemas autónomos que son el de los órganos de gobierno y administración de la Junta, el de las Cortes de Castilla-La Mancha, el de las entidades locales y el de la Universidad de Castilla-La Mancha. En la faceta organizativa, la Ley crea dos relevantes órganos, el Consejo de Archivos y la Comisión Calificadora de Documentos. El Consejo de Archivos es un órgano consultivo y de participación, cuya composición y competencias quedan para su desarrollo reglamentario; la Ley le atribuye la elaboración de un informe preceptivo respecto de reglamentos y planes en la materia. En cuanto a la Comisión Calificadora de Documentos, se trata de un órgano de asesoramiento al que corresponde resolver las dudas sobre la conservación o eliminación permanente de documentos.

Estructura de la Administración, procedimiento administrativo y función pública. En este ámbito se han dictado tres leyes, la de Coordinación de Policías Locales y dos sobre acceso a la función pública, además de diversos decretos.

En cuanto a *estructura de la Administración autonómica* hay que señalar la reorganización general de dos Consejerías, la de Economía y Hacienda (Decreto 18/2002, de 22 de enero) y la de Administraciones Públicas (Decreto 139/2002, de 8 de octubre). Respecto a la Consejería de Economía y Hacienda debe destacarse que, junto la reorganización de la propia Consejería, se ha producido también la de importantes entes y servicios públicos dependientes de ella, como la Intervención General de la Junta de Comunidades (Decreto 127/2002, de 19 de septiembre), y la Comisión Superior de Hacienda (Decreto 135/2002, de 1 de octubre).

Sin duda la norma más relevante en materia de Administración pública es la Ley 8/2002, de Coordinación de Policías Locales, que deroga la anterior Ley 2/1987 y contiene una regulación global sobre coordinación y homogeneización de las policías locales de la Región, abarcando tanto la coordinación en sentido estricto, como la estructura de las policías locales, el estatuto de sus miembros o su formación profesional entre los aspectos más destacados. También incluye la regulación de los vigilantes locales. En la vertiente orgánica, se crea la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, de carácter consultivo y deliberante, compuesta por representantes de la Administración, los Ayuntamientos y los órganos de representación sindical en la Administración local regional.

En cuanto a las otras dos leyes, se refieren a la *función pública* y son de menor relevancia. La Ley 1/2002, de 7 de febrero, contiene meros retoques en aspectos del sistema de acceso a la función pública del personal laboral fijo regulado por la Ley 3/1988, de Ordenación de la Función Pública; sin embargo, tiene el interés de que es la plasmación normativa de los acuerdos entre la Administración autonómica y los sindicatos de Comisiones Obreras y ANPE; también incorpora alguna modificación menor de la Ley 7/2001, de Selección del Personal y Provisión de

Puestos de Trabajo. La Ley 18/2002, también modifica la citada Ley 3/1988 como consecuencia de la asunción de las competencias de Sanidad y la creación del Servicio de Salud regional, creando la escala técnica de Inspección y Evaluación Sanitaria. En materia de función pública cabe señalar también dos decretos sobre acceso: uno sobre Provisión de Puestos de Trabajo (Decreto 74/2002, de 14 de mayo), y otro sobre supuestos específicos de adjudicación de destinos (Decreto 97/2002, de 2 de julio).

Derechos fundamentales

Debe destacarse, aunque se trate de una norma reglamentaria, el Decreto 53/2002, de 23 de abril, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Junta de Comunidades, que regula los ficheros de datos de carácter personal dependientes de la Junta; se crea un comité Regional de Protección de Datos como órgano colegiado administrativo de carácter principalmente consultivo.

Asimismo pueden mencionarse la creación del Premio Internacional Abogados de Atocha en defensa de los derechos humanos y la lucha por las libertades públicas (Decreto 100/2002, de 9 de julio) y la concesión de indemnizaciones para personas que sufrieron prisión en los supuestos contemplados por la Ley 46/1977, de Amnistía y que no hubieran obtenido ninguna ayuda o indemnización (Decreto 31/2002, de 26 de febrero.

Normas sobre la actividad social y económica

Sanidad y farmacia. Dos leyes relevantes se han dictado en la materia. La Ley 15/2002, de 11 de julio, sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos, y la Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada. La primera de ellas, la Ley 15/2002, sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos trata de acometer una respuesta global al problema de las drogas, desde la formación y prevención, a la atención a los drogodependientes y sus familias o terceros afectados, así como la regulación de las competencias administrativas en la materia. En ese contexto se aborda también la lucha contra el consumo de tabaco, imponiendo restricciones severas a su publicidad y venta; en concreto, se prohibe la venta a los menores de dieciocho años. Se crean dos órganos administrativos de coordinación, seguimiento y coordinación de las actuaciones desarrolladas en la materia, la Comisión Técnica Regional de Drogodependencias y la Comisión Interlocal de Drogodependencias. Como órgano consultivo y de participación , se crea el Consejo Asesor de Drogodependencias, integrado por representantes de las Administraciones públicas y de las asociaciones y organizaciones más relevantes en la materia.

La Ley 24/2002, de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada establece una serie de garantías a los residentes en la Región con tarjeta sanitaria del servicio de salud regional. Las demás personas disfrutarán de las garantías previstas en los términos de la legislación estatal o en los convenios nacionales o internacionales. Dichas garantías son plazo de espera máximo tras el cual se puede optar a

la atención sanitaria en centros de elección por parte del paciente, así como una serie de medidas de control e información sobre listas de espera para mejorar la atención sanitaria especializada. Como se indica más adelante, la Ley es consecuencia del comienzo de la gestión sanitaria tras las transferencias acordadas el pasado año, habiendo sido el tema de las listas de espera uno de los focos de polémica política del año.

La Consejería de Sanidad ha sido además de las más activas, con numerosos decretos tanto organizativos como sustantivos. Así pueden mencionarse, como normas organizativas, el Decreto 1/2002, de 8 de enero, sobre estructura orgánica y funciones del Servicio de Salud regional, y el 64/2002, de 30 de abril, sobre el Consejo de Administración de citado Servicio. Entre las normas reguladores de actividades o servicios sanitarios se dictaron los decretos 13/2002, de 15 de enero, sobre autorizaciones administrativas de centros, servicios y establecimientos sanitarios, 49/2002, de la certificación técnico-sanitaria del transporte sanitario por carretera y el 73/2002, de 14 de mayo, del Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD) de hospitalización, cirugía ambulatoria y otros procedimientos ambulatorios.

Educación y cultura. Sobre *educación* se ha dictado la Ley 23/2002, cuyo objeto es establecer el marco general para la educación de personas adultas y determinar los medios necesarios para su desarrollo. Se establecen los tipos de enseñanza, se regulan los centros que pueden impartirla, se dictan normas sobre los distintos sectores de la comunidad educativa y se prevé la actuación administrativa en la materia.

También se regularon, con rango de decreto, otros tipos de enseñanzas especiales o actuaciones en torno a las mismas. Así, se aprobó la coordinación de las iniciativas de las distintas Consejerías en materia de educación en valores (Decreto 164/2002, de 19 de noviembre), creándose órganos de coordinación y atribuyéndose dicha responsabilidad a la Consejería de Educación. Asimismo, se adoptaron medidas en relación con las necesidades especiales de determinados tipos de alumnos como discapacitados y superdotados (Decreto 138/2002, de 8 de octubre). También se aprobó la creación y el funcionamiento de las Escuelas de Música y Danza, previstas en el art. 39.5 de la LOGSE (Decreto 30/2002, de 26 de febrero).

En el plano organizativo, se aprobó el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha, órgano creado por la Ley 1/2001 (Decreto 28/2002, de 12 de febrero). En relación con los centros docentes públicos no universitarios, se aprobó el régimen jurídico de la autonomía de gestión económica (Decreto 77/2002, de 21 de mayo). Finalmente, hay que citar la creación de un Registro de Títulos Académicos y Profesionales no universitarios (Decreto 36/2002, de 12 de marzo).

En *materia cultural* se dictó la Ley 16/2002, del IV Centenario de la Publicación del Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha. Su objeto es impulsar dicha celebración, a cuyo objeto se crea un Comité Organizador y la empresa pública «Don Quijote de la Mancha 2005». Mediante el Decreto 159/2002, de 5 de noviembre, se reguló la composición y funcionamiento del citado Comité Organizador.

Asistencia social. En esta materia se han dictado algunos decretos de interés. Así, en desarrollo de la Ley 5/2001, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas, en una materia de especial atención en la política del Gobierno regional, se aprobó el Decreto 38/2002, de 12 de marzo, que contempla diversas medidas de sensibilización, acción preventiva y atención a las víctimas, así como de rehabilitación a los agresores.

En otro orden de cosas, se dictó una nueva regulación del ingreso mínimo de solidaridad y otras ayudas sociales mediante el Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, que amplia el tipo de actuaciones en favor de personas y colectivos desfavorecidos, sustituyendo la anterior normativa que databa de 1996, con reformas posteriores.

Agricultura y medio ambiente. En materia de medio ambiente se aprobó la Ley 12/2002, reguladora del Ciclo Integral del Agua, que establece un marco normativo para la política de abastecimiento del agua, de saneamiento y depuración de las aguas residuales, así como la ordenación de las infraestructuras correspondientes, comprendiendo en ello la planificación, ejecución , gestión y financiación. La Ley se apoya en el Quinto Programa de Ación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible aprobado por la Unión Europea mediante Resolución del Consejo de 1 de febrero de 1993. También en relación con el agua se aprobaron los estatutos de la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha mediante el Decreto 167/2002, de 26 de noviembre. De interés en el ámbito municipal es la Resolución de 23 de abril del 2002, por la que se aprobó un modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica.

Por otra parte, en el 2002 ha proseguido la declaración de nuevas zonas protegidas y la aprobación de los correspondientes planes de ordenación. Así, se han aprobado hasta seis nuevas zonas protegidas (tres reservas, dos microrreservas y un monumento natural) y se ha iniciado el procedimiento de declaración de otras zonas, aprobándose a la vez los correspondientes planes de ordenación de recursos naturales (Decretos 26, 27, 70, 71, 128, 160 y 161/2002).

En materia de agricultura puede destacarse el Decreto 6/2002, de 15 de enero, por el que se crea la Reserva Regional de Derechos de Plantación de Viñedos, que organiza, al amparo de la normativa comunitaria, un fondo de intercambio de derechos de plantación de viñedos. En el ámbito alimentario cabe reseñar el Decreto 52/2002, de 23 de abril, sobre entidades formadoras de manipuladores de alimentos.

Otras materias. En sectores económicos concretos se ha abordado la regulación de la *artesanía*, mediante la Ley 14/2002, de Ordenación y Fomento de la Artesanía. En ella se aborda la ordenación, protección y fomento del sector artesano, con excepción de la artesanía alimentaria, regida por su normativa específica. Se crea una Comisión de Artesanía, como órgano consultivo y asesor.

En materia de *infraestructuras* se aprobó la Ley 7/2002, que modifica en aspectos puntuales la Ley 9/1990, de Carreteras y Caminos. La reforma trata de facilitar la pronta ejecución de los proyectos de carreteras, haciendo más perentorios los trámites; también se modifican aspectos de la gestión, explotación y financiación de carreteras.

Una ley importante es la que se ha dictado sobre *cooperativas*; en efecto, la Ley 20/2002, de 14 de octubre, de Cooperativas, que contiene una regulación general sobre la materia, estableciendo los tipos de cooperativas, su régimen jurídico, derechos y obligaciones de los socios, funciones de la Administración y otros aspectos. Se crea asimismo un Consejo Regional de Economía Social como órgano consultivo y asesor en la materia, para la promoción y difusión del cooperativismo, cuya composición y funciones se deja para el desarrollo reglamentario.

También se dictó, en materia de *vivienda*, la Ley 2/2002, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública. La Ley se apoya en el III Plan Regional de Vivienda (2003-2005) aprobado por el Consejo de Gobierno el 11 de febrero del 2000 y por las Cortes regionales el 30 de marzo siguiente. Asimismo, se aprobó el Decreto 113/2002, de 27 de agosto, sobre ayudas en materia de vivienda y suelo para el período 2002-2003.

Por último, sigue la creación de *colegios profesionales*, este año con tres más. La Ley 6/2002, de 11 de abril crea el Colegio Oficial de Ingenieros en Informática y la Ley 5/2002, de igual fecha, el de Ingenieros Técnicos en Informática. Asimismo, la Ley 17/2002, de 10 de octubre, creó el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. También se creó el Consejo de Colegios Profesionales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Castilla-La Mancha (Decreto 153/2002, de 29 de octubre).

En otros sectores y entre las normas reglamentarias pueden mencionarse, en materia de juego, el Decreto 176/2002, de 10 de diciembre, que aprueba un nuevo Reglamento del juego del Bingo y deroga el anterior que databa de 1998; en materia de la industria automovilística, el Decreto 96/2002, de protección de los consumidores en los servicios de reparación de vehículos; y en el sector de distribución de combustibles, el Decreto 141/2002, de 8 de octubre, que creó el registro de instalaciones de distribución.

Normas de carácter tributario, financiero o económico

Hay que reseñar la Ley 21/2002, de 14 de noviembre, de medidas fiscales de apoyo a la familia y a determinados sectores y de gestión tributaria. Las medidas fiscales de apoyo a la familia lo son por cuidado de descendientes y ascendientes, por discapacidad del contribuyente y por aportaciones a la cooperación internacional al desarrollo; en el otro aspecto, el sector al que se refiere la norma es el agrícola, respecto al que se prevén ayudas a las transmisiones de explotaciones agrarias.

Asimismo se aprobaron la Ley 13/2002, de 27 de junio, de aprobación de un crédito extraordinario para la financiación de proyectos de desarrollo económico y social, y la Ley 25/2002, de Presupuestos Generales para el 2003 en la que, además de su contenido propio, se incluyen como suele suceder, modificaciones concretas de leyes sustantivas de carácter económico.

Entre las normas reglamentarias en este tipo de materias merecen ser destacados el Decreto 177/2002, de 17 de diciembre, sobre medidas transitorias en mate-

ria de órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro; el Decreto 25/2002, de 5 de febrero, sobre ayudas a los microempresarios en supuestos de inactividad por motivos de salud; y el Decreto 137/2002, que acuerda la creación de deuda pública durante el 2002 y 2003 hasta un importe de cien millones de euros.

Conflictividad jurídica

El año ha presentado una intensa y recíproca actividad ante la jurisdicción constitucional –al menos desde los parámetros habituales en la Región–, tanto por parte de la Junta de Comunidades como por parte del Gobierno central. Lo que se ha puesto de manifiesto en esta serie de recursos cruzados es la relación directa de muchos de ellos con la política nacional, en especial de los interpuestos por la Comunidad Autónoma, que lo hace junto con las restantes Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE: los recursos contra el pacto de estabilidad económico o contra la Ley Orgánica de Universidades son claros ejemplos de ello.

En efecto, por parte de la Junta se interpuso un doble recurso, por el Consejo de Gobierno y por las Cortes regionales, tanto frente a determinados preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (recursos 1471/2002 y 1463/2002 respectivamente) como frente a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la anterior (recursos 1522/2002 y 1462/2002 respectivamente). El objeto de estos recursos era oponerse a la repercusión del principio de estabilidad presupuestaria sobre las Comunidades Autónomas, a las que el Gobierno vincula al cumplimiento de dicho principio, al entender que con ello se vulneraba el principio de autonomía financiera de la Región así como la competencia en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico regional; asimismo se subrayó la negativa repercusión que la normativa impugnada iba a tener sobre la capacidad financiera de los ayuntamientos. La oposición popular rechazó la interposición de los recursos por parte de la Cámara.

Asimismo el Gobierno Bono impugnó la Ley de acompañamiento de los presupuestos del 2003 (Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), en sus arts. 89 y 90, que cambiaban el sistema de tarifas del agua de los trasvases. La Junta entendía que al calcularse ahora las tarifas no por el coste de las obras del trasvase por la amortización de las obras y estar dichas obras prácticamente ya amortizadas, las compensaciones recibidas por Castilla-La Mancha estaban destinadas a desaparecer; asimismo se imponían tarifas hasta ahora inexistentes a regantes de Albacete, además de establecerse ya las de los futuros usuarios del trasvase Tajo-La Mancha, todavía sin haberse iniciado las obras. En las Cortes, en el debate que concluyó con una resolución de apoyo a la interposición del recurso, el partido popular se abstuvo al no haber contado con el informe jurídico sobre el mismo.

En cuanto a la Ley Orgánica de Universidades (6/2001, de 21 de diciembre), es sabido la polémica que suscitó su aprobación, sin consenso, a fines del año anterior. Comprometido el PSOE en la oposición a dicha Ley, el Gobierno Bono formalizó el recurso de inconstitucionalidad (1788/2002) que se sumó a los demás

interpuestos asimismo por la minoría socialista en el Congreso y por otras Comunidades Autónomas gobernadas por socialistas.

Sin embargo, no sólo ha habido nuevos recursos, sino desistimientos de recursos anteriores. En efecto, no menos relevante que la iniciación de nuevos conflictos lo ha sido la retirada de otros pendientes como consecuencia del acuerdo al que llegó la Comunidad Autónoma con el Gobierno central en materia de financiación en el 2001, tras el prolongado enfrentamiento que le había llevado a quedarse fuera del sistema de financiación aprobado por el PP al llegar al Gobierno para el período 1997-2001. Este acuerdo tuvo su repercusión en la retirada de los diversos recursos que pendían ante el Tribunal Constitucional en relación con las leyes presupuestarias de varios años anteriores. Así, el Consejo de Gobierno desistió de ocho recursos, tres que iban contra el nuevo sistema de financiación aprobado por el Gobierno de Aznar y los restantes contra los sucesivos presupuestos del Estado. Por un lado, el 1309/97, contra la LO 3/1996, que modificaba la LO 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas; el 1311/97, contra la Ley 14/1996, de cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias; y el 3153/97, contra el Decreto-ley 7/1997, de aprobación de los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001. Por otro lado, se retiraron los recursos interpuestos contra las Leyes de Presupuestos del Estado para 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001 en lo que afectaba a la participación de Castilla-La Mancha (1310/97, 1349/98, 1412/99, 1848/2000 y 1808/2001).

Paralelamente, las Cortes regionales desistieron de otros cuatro recursos contra las Leyes de Financiación de las Comunidades Autónomas y de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA (recursos 1305/97 y 1307/97), y contra las Leyes presupuestarias del Estado de 1997 y 1998 (1306/97 y 1425/98).

Otra consecuencia de los acuerdos parciales a los que llegaron ambas partes, en este caso a resultas de las transferencias de sanidad cerradas en el 2001 y efectivas desde comienzos del 2002, es el desistimiento de Consejo de Gobierno y Cortes regionales de sus respectivos recursos contra la Ley de Presupuestos para 1998 (1413/98 y 1424/98) en lo relativo a los presupuestos del INSALUD.

Por parte del Estado, el Gobierno ha efectuado impugnaciones más dirigidas a combatir determinadas leyes concretas. Así, sus dos recursos han ido contra la Ley 8/2001, de Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha y contra la mencionada modificación de la Ley Electoral en lo que respecta a la paridad en las candidaturas electorales.

En el caso de la impugnación de determinados preceptos de la Ley de Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación, la razón de su oposición es competencial, supuestamente por invadir competencias estatales en materia de telecomunicaciones y control aéreo. Al interponer el Gobierno solicitó la suspensión de los preceptos impugnados, que fue acordada en la admisión a trámite del recurso en mayo y levantada en octubre. La Ley se había dictado, entre otras razones, al socaire de los temores que se habían suscitado en diversas partes de España por si determinado tipo de instalaciones (antenas) fueran nocivas para la

salud; en ese aspecto, las exigencias de la norma autonómica son más duras que la legislación estatal.

En el segundo caso, la oposición es de carácter sustantivo, su tacha de inconstitucionalidad a la exigencia de paridad de género en las listas electorales. Pese a su posible coste electoral, el Gobierno de la Nación optó por impugnar tanto la ley castellano manchega como la balear, de contenido análogo, como ya se vio. También en este caso el Gobierno solicitó la suspensión, que fue acordada como es preceptivo al admitir el recurso en octubre, sin que al acabar el año se hubiera producido todavía la obligada reconsideración de la misma en el plazo de cinco meses por parte del Tribunal Constitucional, plazo que finaliza en marzo del 2003. Sin embargo, el PSOE regional manifestó pronto su intención de elaborar listas paritarias aun en el caso de que la suspensión se mantuviese y la exigencia legal no fuese aplicable a las elecciones autonómicas de mayo del 2003.

Por último, puede señalarse que el Tribunal Superior de Justicia de Albacete planteo una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22.6 de la Ley 4/1996, de Ordenación del Servicio Farmacéutico por presunta vulneración del principio de igualdad. El sector de farmacias, reordenado por los sucesivos gobiernos de Bono, ha arrastrado una fuerte litigiosidad ante la jurisdicción ordinaria generada por la oposición de los propios titulares de farmacias a una mayor apertura del sector bajo un reforzamiento de su carácter de servicio público. El citado precepto regula el procedimiento de autorización de nuevas farmacias, que se otorgan por concurso de méritos, siendo la baremación y otros aspectos de estos procedimientos uno de lo puntos tradicionalmente conflictivos de la citada reordenación.

Actividad política e institucional

Política autonómica

Política regional y candidaturas para el 2003. No pueden dejar de reseñarse algunos acontecimientos que, aun de naturaleza política, han tenido una fuerte repercusión en la vida institucional. En el Partido Popular hay que mencionar dos hechos de interés, el abandono de la disciplina partidaria por parte de una destacada diputada regional y el cambio en el liderazgo regional. En cuanto a lo primero, la diputada por Guadalajara Albertina Oria anunció a comienzos de marzo, ante la sorpresa de su propio Partido, su abandono del grupo parlamentario popular y de su militancia en el Partido. Adujo discrepancias con los criterios de su partido en determinados asuntos (mujer, homosexuales, discapacitados) y con el estilo político cada vez más radical y basado en ataques personales y descalificaciones. La sorpresa fue mayor por cuanto la diputada había sido cabeza de lista por su circunscripción y ostentaba responsabilidades en la dirección del grupo parlamentario (era portavoz adjunta y tenía encomendadas ciertas áreas, ente las que se incluía las cuestiones sociales sobre las que manifestó su discrepancia). Pese a que el Partido Popular le reclamó su abandono del escaño, permaneció en la Cámara como diputada no adscrita.

La agitada vida interna del partido de la oposición dio un nuevo giro en el 2002, en la búsqueda de un nuevo líder que pudiese afrontar con garantías la difícil tarea de enfrentarse al veterano Presidente de la Comunidad Autónoma. El primer paso fue la renuncia por parte de Agustín Conde a la Presidencia regional del Partido y a ser candidato en las elecciones regionales del 2003, efectuada en mayo; Conde aceptó la Secretaría de Estudios y Programas en la sede central del Partido en Madrid. Luego, en el Congreso regional del PP, celebrado en octubre, se eligió al Alcalde de Toledo José Manuel Molina como Presidente del Partido y a Suárez Illana como candidato a la Presidencia de la Región; asimismo se designó a la diputada nacional por Ciudad Real Rosa Romero como secretaria regional del Partido.

La elección por parte del Partido Popular de Adolfo Suárez Illana, hijo del expresidente del Gobierno, sin previa experiencia política, ha sido una apuesta arriesgada que generó inicialmente un impulso de optimismo en el PP. Sin embargo, los primeros meses de trabajo en la Región por parte del candidato han ido dejando paso a una notable inquietud en el propio Partido Popular sobre las posibilidades reales del candidato del PP no ya de ganar, sino de obtener un resultado aceptable.

Desde el PSOE no han cesado los mensajes descalificadores del nuevo presidente y candidato del PP, por su desconocimiento de la Región, sus escasas posibilidades de obtener la victoria electoral y, en definitiva, por la desilusión que las malas previsiones electorales para Suárez Illana de los sondeos de ambos partidos habrían causado en el propio PP.

En lo que respecta al PSOE, las cosas han estado desde comienzos de año bastante claras. En efecto, como se hizo evidente una vez que Bono fracasó en su acceso a la secretaría general del PSOE, ya en este año y desde el primer momento el Gobierno ha dado toda clase de pistas sobre la nueva candidatura del Presidente en las elecciones autonómicas del 2003. En particular ha sido el propio Vicepresidente Barreda quien en diversas ocasiones a lo largo del año ha apuntado la candidatura de Bono, como también lo ha hecho Page, portavoz del Consejo de Gobierno. Ya a finales de año el propio Presidente lo hizo público de forma oficial.

Por otra parte, las relaciones entre Gobierno-mayoría y oposición han continuado su itinerario conflictivo, cada vez con un cariz más preelectoral, lo que se percibe, sobre todo, en la creciente polarización (ya visible en el 2001) de la política de Bono con Madrid y el Gobierno Aznar.

Debate del Estado de la Región. La primera cuestión a reseñar es que, en contra de lo que es habitual, el debate –celebrado como es habitual en octubre– no pudo enfrentar a quienes van a competir en las elecciones de mayo del 2003, habida cuenta de que Suarez Illana no es parlamentario. Ello no fue óbice, como es natural, a que el lider de la oposición tratase de participar a través de los medios en el mismo tanto antes como después de su desarrollo. En cuanto a las iniciativas del Presidente de la Comunidad para el nuevo curso político, puede destacarse este año en el plano institucional la oferta de un «pacto local» que implicaría transferencias a los ayuntamientos; en lo demás, propuestas de rebaja fiscal (suce-

siones y transmisiones patrimoniales), y medidas en vivienda, empleo femenino, infraestructuras y ayudas a agricultores.

Igualdad de género y paridad electoral. El tema de la igualdad entre géneros ha sido, también en el 2002, uno de los que han polarizado el debate político. Como se ha visto al reflejar la legislación aprobada por las Cortes regionales, una de las normas más destacadas lo ha sido la reforma de la Ley electoral para introducir la paridad en las listas electorales. Ya en marzo se anunció la intención del Gobierno de aprobar la paridad en las listas electorales, desencadenando con ello una polémica al forzar al Partido Popular a pronunciarse sobre ello. En definitiva el Partido Popular se opuso y el debate adquirió inmediatamente el tenor que podía esperarse en semejante tema, sobre quien mantenía en realidad posiciones favorables a la mujer y a la igualdad entre géneros. Frente a la acusación de adoptar posiciones contrarias a la mujer, el Partido Popular arguyó los problemas de constitucionalidad de la imposición legal de la paridad y criticó la medida como artificiosa, además de acusar a Bono de no cumplir en la práctica las exigencias de paridad en cuestiones como, por ejemplo, los nombramientos de cargos. Con la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación y la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional, el debate se ha mantenido a lo largo de todo el año preelectoral. Tanto más cuanto que desde el momento de la suspensión, el PSOE regional anunció que si el Tribunal acordaba el mantenimiento de la suspensión –como efectivamente ha hecho ya en febrero del 2003–, el PSOE aplicaría voluntariamente la paridad en la elaboración de las listas electorales; incluso, el Consejero Portavoz del Gobierno García Page, a la vez Secretario provincial del PSOE en Toledo, anunció que también en las listas municipales de Toledo capital se aplicaría la paridad.

A vueltas con el lino. La instrucción penal española sobre el fraude de las subvenciones comunitarias al cultivo del lino, así como las sanciones comunitarias por esos hechos, han vuelto a sacar a la actualidad política regional el tema del citado fraude. En cuanto a la instrucción penal, a cargo del juez Garzón, la citación en febrero como imputado de Nicolás López de Coca –que cuando estalló el escándalo era Director General del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) nombrado por la Ministra de Agricultura Loyola de Palacio– volvió a poner de actualidad el tema y a declaraciones enfrentadas entre Gobierno y oposición. Hay que recordar que tanto la ex-ministra como el citado ex-director del FEGA son personas próximas al PP castellano-manchego y que el escándalo fue sacado a la luz en 1999 por el propio Gobierno regional. Por otra parte, en octubre se hizo pública la decisión de la Unión Europea de reclamar a los agricultores españoles las subvenciones fraudulentas por valor de 99 millones de euros. La polémica derivó a partir de ese momento en determinar quien debería pagar en definitiva dichas cantidades, si los propios agricultores o, según se planteó desde el Ministerio de Agricultura y desde el PP regional, la Administración autonómica, aduciendo su supuesta responsabilidad por falta de control en la materia. La Junta de Comunidades rechazó frontalmente tanto dicha posibilidad como la razón en que se fundaba; en efecto, el propio Presidente de la Comunidad y el Consejero de Agricultura, Alejandro Alonso, aseguraron taxativamente en varias ocasiones que en ningún caso pagaría la Junta de Comunidades, sino quienes se hubieran beneficiado fraudulentamente de las ayudas, además de sostener que se habían

efectuado todos los controles legalmente preceptivos. En el Congreso de los Diputados el PSOE nacional pidió infructuosamente en noviembre la constitución de una nueva Comisión sobre el escándalo, aduciendo que la anterior se había cerrado de forma precipitada.

La gestión de la sanidad. La gestión de las competencias de sanidad que comenzó el 1 de enero, ha originado una intensa actividad de la Consejería. Según el Consejero, el principal problema con que se había encontrado la Administración autonómica ha sido las listas de espera, que superaban ampliamente la media nacional. El tema originó, como no podría dejar de ser, la consabida polémica pública, al sostener desde diversas instancias del PP que la información sobre la materia estaba manipulada, defendiendo la situación sanitaria en el momento del traspaso y la gestión del Ministerio de Sanidad del PP; por lo demás, desde el PP se sostuvo, ya en abril, que las listas de espera se habían disparado al asumir las competencias la Junta y que la gestión de la Consejería era absolutamente caótica. En cualquier caso, fuese cual fuese la situación en el momento del traspaso y la gestión inicial de la Consejería, ciertamente resultaba excesivo achacar a la Junta la situación de la sanidad de la Región a los tres meses de asumir las competencias.

Desde el Gobierno regional, el propio Presidente salió al debate asegurando que la Comunidad Autónoma superaría el déficit sanitario respecto a la media nacional en un plazo de dos años. Como respuesta inmediata al problema de las listas de espera se aprobó la Ley 24/2002, de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada, mencionada ya al reseñar la actividad normativa. Por lo demás, según la información proporcionada por el Consejero de Sanidad Lamata casi mensualmente, el número de pacientes en lista de espera fue disminuyendo progresivamente hasta finales de año, lo que no evitó que continuase la polémica sobre las cifras al ponerse en duda desde la oposición del PP la fiabilidad de tales datos.

Otra cuestión conflictiva, también consecuencia inmediata de las transferencias, fue la negociación con el personal sanitario respecto a sus condiciones profesionales. Finalmente se cerró el acuerdo entre la Administración autonómica y las diversas organizaciones sindicales en abril. El denominado Acuerdo de Bases para el Desarrollo de la Sanidad en Castilla-La Mancha abarcaba tanto cuestiones salariales como de carácter profesional, entre ellas el compromiso de elaborar un Estatuto del Personal del SESCAM (Servicio de Salud de Castilla-La Mancha) y el incremento del número de profesionales en 2.500 en los próximos 5 años.

Por último, puede destacarse el debate que se generó a lo largo del año en relación con el fenómeno del consumo de alcohol en la calle por los jóvenes, comúnmente denominado como «botellón», que había devenido un serio problema en alguna localidad como Ciudad Real. El Gobierno preparó un anteproyecto de ley sobre la materia (en realidad, de reforma de la Ley 2/1995, sobre Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas a Menores) endureciendo las limitaciones existentes, planteándose el debate entre si incluir en las medidas restrictivas el consumo del vino, en atención a la importancia económica del sector en la Región. El tema ha quedado pendiente.

Transferencias pendientes. Respecto a las transferencias pendientes, ya a fines de año hubo nuevos avances. Por un lado, en materia de justicia, se entrevistaron en septiembre Bono y el Ministro de Administraciones Públicas Arenas, dándose un impulso a estas transferencias. En materia de empleo, se estuvo hablando durante todo el año de las transferencias pendientes del INEM, cuyo retraso generó numerosas protestas por parte de la Junta de Comunidades, que atribuyó en diversas ocasiones el mismo al interés del Gobierno central en gestionar de manera partidista las subvenciones de empleo. Finalmente el acuerdo se cerró en septiembre, después de más de tres años de negociaciones que se habían reactivado con la llegada de Zaplana al Ministerio de Trabajo; con dicho motivo Bono anunció una profunda reforma del INEM. Finalmente y tras la reunión de la Comisión Mixta de Transferencias a mediados de diciembre, se logró cumplir el acuerdo de que el traspaso fuese efectivo a partir del 1 de enero del 2003.

Economía y desarrollo regional

Entre los temas que han salido a la luz en el 2002 ha estado la preocupación por la perspectiva de perder la consideración de «región objetivo 1» tras la ampliación de la Unión Europea, situación que será efectiva en el 2004. Por lo demás, a la hora de hacer balance del estado del desarrollo regional, la perspectiva del Gobierno y la mayoría socialistas por un lado y de la oposición popular por otro era, como siempre, antagónica. En la presentación efectuada a finales de diciembre del Anuario Estadístico 2001 de la Región, momento en que la Consejera de Economía aprovecha para hacer un balance de la situación económica, subrayó la consolidación del crecimiento regional (31,3% de crecimiento de la renta bruta frente al 29,7 de media nacional); entre otros datos de interés está el alto número de inmigrantes (11.000), en su mayoría procedentes de América; poco antes había destacado la buena valoración de la deuda regional. Una visión más negativa de la economía regional es la que presenta la oposición popular, apoyada en datos alternativos entre los que destaca el informe socioeconómico de La Caixa.

En cuanto a los presupuestos para 2003, estos alcanzaron la cifra de 6.052 € (por vez primera, el billón de pesetas), lo que supone un incremento del 8,4 % respecto a los del 2002. Mientras que el Gobierno los presentó como «expansivos, inversores y sociales», la oposición popular los descalificó como instrumento de desarrollo y presentó una enmienda a la totalidad, que fue rechazada, y 227 enmiendas parciales. El PP, por boca de su portavoz, reclamó que las inversiones presupuestarias no estuviesen plenamente provincializadas como forma de control de su destino final, argumentando que no se agotaban las inversiones, así como su destino preferente a municipios regidos por el PSOE.

Agua y Plan Hidrológico Nacional. Tras la tregua con el Gobierno central debida al acuerdo sobre el Plan Hidrológico Nacional, la controvertida cuestión de los trasvases ha vuelto a reabrir el conflicto del agua. Ya un primer trasvase acordado por la Comisión de Explotación del Trasvase Tajo-Segura, por una cantidad de 114 hectómetros cúbicos fue duramente criticado por el Gobierno castellano manchego, que lo recurrió.

Un posterior trasvase acordado el 30 de julio de 84 hectómetros crispó todavía mas los ánimos. En opinión del Gobierno regional el trasvase era manifiestamente abusivo, ponía en riesgo los trasvases para el 2003 y el caudal ecológico del Tajo, a la vez que se acusaba de fomentar el riego ilegal en la cuenca murciana del Segura y la compraventa del agua trasvasada. El Gobierno Bono anunció el correspondiente recurso, así como que trasladaría una queja a la Unión Europea por la mala gestión del trasvase. Se convocó un pleno extraordinario que se celebró el 20 de agosto en el que una vez más mayoría y oposición se cruzaron los reiterados argumentos; la mayoría acusando al Partido Popular no defender los intereses de la Región y de atender más las órdenes de Madrid y los intereses de Murcia, mientras que por parte de la oposición se achacaba al Gobierno regional sostener posiciones insolidarias e incoherentes con el apoyo al Plan Hidrológico Nacional.

Por otra parte, la modificación en las tarifas de los trasvases acordada por la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos para el 2002 fue recibida con indignación por parte del Gobierno regional e impugnada ante el Tribunal Constitucional, como se dijo más arriba, con el apoyo de las Cortes.

Comunicaciones interregionales. El tema de las comunicaciones se mantiene de actualidad y probablemente así siga siendo hasta tanto no se culminen los diversos proyectos en marcha, tanto del tren de alta velocidad como de otras comunicaciones solamente intrarregionales. En cuanto a éstas, el interés y el debate lo ha centrado el comienzo de las obras de la denominada Autovía de los Viñedos que irá desde Toledo a Tomelloso con una longitud de 130 km. Hasta ahora todavía en fase de tramitación previa, finalmente se licitaron las obras de uno de sus dos tramos en junio, asegurando el Consejero de Obras Públicas que la infraestructura estaría para el 2005, según el proyecto inicial. Asimismo se comprometió a que, esta autovía, que se considera de gran importancia para el desarrollo de La Mancha, no sería de peaje. Por otra parte, Bono y el Ministro de Fomento, Álvarez Cascos cerraron en julio un acuerdo sobre carreteras que evita la prosecución de la citada Autovía de Tomelloso hasta Albacete, haciendo la conexión entre ambos puntos a través de otras carreteras proyectadas por Fomento. En dicho acuerdo se incluyeron otras modificaciones y colaboraciones sobre diversos proyectos y actuaciones en curso, que configuran un ambicioso plan regional de vías de alta capacidad que daría una gran cohesión a la economía castellano-manchega.

En cuanto al AVE, tras los importantes acuerdos a que se llegaron en el 2001 respecto a los itinerarios, se ha pasado a la discusión sobre las estaciones en la Región, así como a alguna propuesta de modificación de trazados y enlaces. En cuanto a lo primero, se ha planteado un alto listón, al presentar el grupo parlamentario socialista una propuesta de hasta once paradas en la Comunidad Autónoma entre los diversos itinerarios del Ave que la cruzan, el de Sevilla, el de Barcelona, el de Extremadura y el del Levante. Quizás destaca entre todas esas propuestas la de configurar Toledo como un auténtico nudo de comunicaciones, al contemplar la posibilidad de que además del enlace con Madrid, se previesen paradas en las líneas del Ave a Andalucía y a Extremadura-Lisboa, aspecto éste que contaba especialmente con el apoyo del Partido Popular.

Actividad de las Instituciones

Cortes Regionales. Al margen de la prolífica actividad legislativa de este año, para los cánones seguidos hasta ahora por la Asamblea regional, y de las actuaciones de todo orden reseñadas en el anexo, tan sólo cabe destacar la conflictiva situación con que se inició el año y las difíciles relaciones entre mayoría y oposición a lo largo de todo el 2002.

El año comenzó, en efecto, en el mismo punto en que terminó el 2001. La situación a que se hace referencia tuvo su origen en dos conflictos ocurridos ambos a fines del 2001, el despido de 28 empleados de las Cortes que trabajaban para los grupos parlamentarios y la imposibilidad en que se vieron parlamentarios del Partido Popular para reunirse en la sede legislativa en un viernes de la última semana del 2001. En cuanto a lo primero, el PP protestó airadamente por la rescisión del contrato a dichos trabajadores, de los cuales tan sólo 9 estaban al servicio del PP, alegando la dificultad que ello les causaba para efectuar su trabajo parlamentario; de hecho, la decisión de la Mesa fue calificada por el PP con términos gruesos como asfixia de la oposición y atentado al sistema democrático. Por parte de la Presidencia de la Cámara y del propio Bono se sostuvo que era desproporcionado para la Asamblea regional el número de personal al servicio de los parlamentarios.

Junto con ello, la dificultad que tuvieron varios diputados regionales del PP para acceder al edificio de la Cámara en la tarde del viernes 28 de diciembre del 2001 originó una fuerte protesta a lo largo de enero, por lo que a su entender había supuesto una grave violación de sus derechos de reunión y como parlamentarios. La razón de las restricciones fue, aparentemente, de carácter laboral, al haber acabado su turno los trabajadores de tarde. El Partido Popular interpuso el 21 de enero una querella contra el Presidente Antonio Marco y contra el Secretario Primero de la Mesa de la Cámara, Mario Mansilla, a quien se culpaba en particular de lo sucedido; el Tribunal Superior de Justicia admitió a trámite sólo la segunda de ellas.

El resumen de todas estas polémicas es la continua queja del PP por el supuesto maltrato recibido en las Cortes por la Presidencia, que achacan a instrucciones del propio Presidente regional, maltrato enérgicamente rechazado por parte del Presidente de la Cámara, Antonio Marco y por la mayoría parlamentaria socialista. A lo largo de la legislatura, el PP ha pedido en diversas ocasiones la dimisión de Marco, la última en abril del 2002. Además, con ocasión de los incidentes reseñados, el todavía presidente regional del PP Agustín Conde envió una carta a los parlamentarios autonómicos de otras Comunidades Autónomas exponiendo la difícil situación en que a su juicio se encontraba la oposición parlamentaria popular, en un intento de darle difusión a su postura. Con el mismo objetivo, el portavoz popular en la Asamblea anunció la intención de recurrir a la recién nombrada Defensora del Pueblo regional, lo que finalmente no se cumplió.

Defensor del Pueblo. En el 2002 se ha puesto en marcha la última de las instituciones autonómicas que quedaba pendiente, la Defensoría del Pueblo. Aprobada la Ley a finales del 2001 (Ley 16/2001, de 20 de diciembre), la primera Defensora del Pueblo, la magistrada Henar Merino, fue elegida con el apoyo de

ambos partidos en el Pleno del 11 de abril. Pese a sus iniciales protestas por no haber negociado el nombre de la candidata antes de hacerlo público, el PP mostró su disposición a votarla por considerarla una buena candidata para el puesto.

Administración local. Probablemente la cuestión de más interés en relación con la Administración local ha sido el debate suscitado desde comienzos de año en relación con la posible transferencia de competencias a la Administración local, con diversas declaraciones tanto por parte del Gobierno socialista como de la oposición popular. Por otra parte, dirigentes del PP han reiterado una queja habitual en años anteriores, y es el supuesto trato desfavorable de la Junta a los municipios regidos por el PP; según lo indicado por el Secretario regional del PP Jesús Garrido en septiembre, la Junta otorgaba cinco millones menos de euros con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local a dichos municipios, mientras que los gobernados por el PSOE recibían, según los convenios firmados por la Junta con los municipios, cuatro veces más dinero. La Junta negó, como lo ha hecho siempre, que se produjese una gestión sectaria de las ayudas a los municipios.

Suárez Illana insistió en agosto en la reclamación de una segunda descentralización en beneficio de las corporaciones locales. Por parte del Gobierno, el Vicepresidente Barreda contestó que primero tendría que mejorarse la capacidad financiera de los Ayuntamientos, atribuyendo al Gobierno central tal responsabilidad; la posición de la Junta en reiteradas ocasiones ha sido insistir en que un nuevo pacto local debía concebirse a tres partes (Estado, Comunidades Autónomas y Administración local), no como un proceso de transferencias simple desde las Comunidades Autónomas hacia los entes locales. Por su parte, en su discurso del debate sobre la Región el Presidente Bono recogió el tema y planteó como un objetivo político un nuevo pacto local que traspasase a los Ayuntamientos cuya dimensión así lo aconsejase determinadas competencias, así como mejorar sus fuentes de financiación. Ello originó la réplica del líder popular achacándole que lo mismo había ofrecido en su anterior investidura sin que ello se hubiese plasmado en la realidad.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-1-2002:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

Composición a 31-12-2002:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 20

Diputados no adscritos: 1

La diputada Albertina Oria de Rueda Salguero abandonó el Grupo Parlamentario Popular y pasó a la condición de diputada no adscrita (BOCCM nº 170, de 20 de marzo de 2002).

Reseñar también que por un breve espacio de tiempo el Grupo Parlamentario Popular tuvo 19 diputados. Tras el fallecimiento del diputado popular Gonzalo Payo Subiza se incorporó a la Cámara en su lugar Jesús Rodríguez Camaño (variación en la composición del Pleno recogida en el BOCCLM nº 221, de 19 de septiembre de 2002). Pero al no producirse expresamente la aceptación del Portavoz del Grupo Popular en el plazo reglamentariamente establecido de cinco días, inicialmente este diputado no fue incorporado a dicho Grupo, debiendo esperar a un acuerdo y posterior modificación reglamentaria (véase apartado correspondiente de esta ficha) para poder hacerlo finalmente (BOCCM nº 229, de 25 de octubre de 2002).

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-1-2002:

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)

Estructura a 31-12-2002: la misma

La composición del Gobierno, y muchos otros datos sobre la Comunidad, en *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

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Proyectos de ley: presentados: 23
aprobados: 22

Proposiciones de ley: presentadas: 1
aprobadas: 1

Otras normas reglamentarias: presentadas: 3
aprobadas: 2
Iniciativa legislativa para remisión al Congreso: presentadas: 2
Proposiciones no de ley ante el Pleno: presentadas: 47
aprobadas: 18
Debates generales: presentados: 28
sustanciados: 21
Planes y programas: presentados: 2
aprobados: 2
Resoluciones del Pleno: presentadas: 1
aprobadas: 1
Interpelaciones: presentadas: 12
sustanciadas: 11
Mociones: presentadas: 8
desestimadas: 1
Preguntas con respuesta oral (Pleno): presentadas: 255
sustanciadas: 66
Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 3.895
contestadas: 3.840
Solicitudes de información: presentadas: 522
contestadas: 482
Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 7
sustanciadas: 4
Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante las Comisiones: presentadas: 60
sustanciadas:48
Solicitudes de creación de Comisiones No Permanentes: presentadas: 2
aprobadas: 1

Cuenta General
presentadas: 1
aprobadas: 1

Debate sobre el estado de la Región

Los días 15 y 16 de octubre se celebró el Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), previsto en el art. 196 del Reglamento, y que se viene celebrando con carácter anual

(Diario de Sesiones, V Legislatura, Pleno, nº 81, 15-16 de octubre de 2002). Como consecuencia del mismo fueron aprobadas ocho resoluciones, referidas a cuestiones como ayudas agrarias, familia y minusválidos, ayudas a la mujer, educación y cultura, empresa, comunicación, vivienda, suelo y agua, atención sanitaria, y Pacto Local (BOCCM nº 227, de 18 de octubre de 2002).

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 2002 se han celebrado un total de veintiún 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 transferencias sanitarias en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 158, de 8 de febrero de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los Acuerdos de Financiación adoptados en la Comisión Mixta celebrada el día 11 de febrero de 2002 (BOCCM nº 164, de 22 de febrero de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Plan de Reducción de Listas de Espera de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 166, de 8 de marzo de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOCCM nº 166, de 8 de marzo de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el futuro del Estado Autonómico y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea (BOCCM nº 173, de 22 de marzo de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Pacto Local (BOCCM nº 178, de 8 de abril de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la interposición por parte del Gobierno regional de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 89 y 90 de la Ley 24/2.001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifican la regulación jurídica de los trasvases Tajo-Segura y Tajo-Guadiana (BOCCM nº 181, de 12 de abril de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Protocolo de Cooperación en materia sanitaria firmado entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Madrid, Extremadura y Castilla y León (BOCCM nº 184, de 19 de abril de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los Programas de Desarrollo Rural (BOCCM nº 186, de 26 de abril de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la

repercusión de la reforma de las Prestaciones por Desempleo en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 197, de 7 de junio de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación de la seguridad ciudadana en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 205, de 25 de junio de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los escenarios de estabilidad presupuestaria para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha a la luz de los últimos debates sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (BOCCM nº 238, de 9 de diciembre de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las consecuencias que para Castilla-La Mancha tendría la aprobación de la Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (BOCCM nº 239, de 13 de diciembre de 2002).

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el II Plan Director de Transportes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 173, de 22 de marzo de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes relativa al informe emitido por el Consejo de Gobierno en relación a la Ley 5/2.001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas (BOCCM nº 221, de 19 de septiembre de 2002).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el II Plan Regional de Integración Social de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 239, de 13 de diciembre de 2002).

Declaraciones Institucionales

Declaración Institucional solicitando la anulación de la sentencia de lapidación contra Zafia Yabuku Hassaini (BOCCM nº 158, de 8 de febrero de 2002).

Declaración Institucional contra la violencia de género (BOCCM nº 235, de 22 de noviembre de 2002).

Proposiciones No de Ley más importantes (aprobadas)

PNL 05/0501-0059, presentada por don Domingo Triguero Expósito y otros Diputados del Diputados del Grupo Parlamentario Popular, relativa a la Denominación de Origen del Aceite de Oliva de los Campos de Montiel (BOCCM nº 197, de 7 de junio de 2002).

PNL 05/0501-0275, presentada por don Antonio Salinas Hernández y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a las ayudas para el cultivo del girasol en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 197, de 7 de junio de 2002).

PNL 05/0501-0281, presentada por doña Ana Gómez del Barco y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la creación del Real Patronato de la Ciudad de Cuenca (BOCCM nº 205, de 25 de junio de 2002).

PNL 05/0501-0301, presentada por doña Nieves Arriero Bernabé y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la suspensión de forma inmediata de la ejecución de Amina Lawal (BOCCM nº 221, de 19 de septiembre de 2002).

PNL 05/0501-0298, presentada por don Antonio Salinas Hernández y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la exclusión del vino del Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo del Alcohol (BOCCM nº 222, de 27 de septiembre de 2002).

PNL 05/0501-0308, presentada por doña Mª Carmen Romera López y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa al cumplimiento del «Acuerdo de Paz Firme y Duradera» en Guatemala (BOCCM nº 233, de 15 de noviembre de 2002).

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*

Reformas del Reglamento parlamentario

Modificación del art. 25.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 225, de 11 de octubre de 2002, corrección de errores, BOCCM nº 226, de 14 de octubre de 2002; DOCM nº 151, de 4 de diciembre de 2002). Esta modificación establece que los Diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de las Cortes quedarán incorporados al Grupo Parlamentario que se corresponda con la formación política por la que hubieren sido elegidos, salvo manifestación expresa en contra del propio Diputado o del Grupo Parlamentario mediante escrito dirigido a la Mesa dentro de los cinco días siguientes al perfeccionamiento de la condición de diputado. De esta forma se cambia la regla anterior según la cual era precisa la incorporación al Grupo en el plazo de cinco días, y la consiguiente aceptación del Portavoz, ya que en caso contrario el diputado quedaba incorporado al Grupo Mixto. Se ha solventado así la situación creada tras la adquisición de la condición de diputado de Jesús Rodríguez Camaño, en cuyo caso no se cumplió inicialmente el requisito previsto en el anterior precepto reglamentario (véase el apartado «Composición de la Asamblea Legislativa» en esta misma ficha).

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

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

Consejo Consultivo

Se han modificado varios artículos del Reglamento del Consejo Consultivo (BOCCM nº 233, de 15 de noviembre de 2002; DOCM nº 151, de 4 de diciembre de 2002).

Datos globales

Total dictámenes emitidos: 154

Por materias:

Anteproyectos de ley: 28

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de la ley: 30

Recursos de inconstitucionalidad: 3

Actos administrativos

Revisión de oficio: 10

Responsabilidad patrimonial: 63

Contratación administrativa: 8

Urbanismo: 8

Otros: 4

Consultas formuladas:

Gobierno: 133 (pendientes de dictamen, 2; pendientes de documentación, 1)

Corporaciones locales: 20 (pendientes de dictamen, 1; pendientes de documentación, 2)

Consultas pendientes de 2001 dictaminadas en 2002: 7

Entre los dictámenes más significativos del año pueden destacarse los relativos al Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, que estableció la norma de la paridad entre hombres y mujeres en las listas electorales (dictámenes 56/02 y 76/02); al Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha (dictamen 35/02); al Anteproyecto de Ley sobre Drogodependencias (dictamen 58/02); al Proyecto de Decreto para la aplicación de la Ley de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas (dictamen 17/02), o al Anteproyecto de Ley contra la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas a Menores y otras limitaciones relativas a las mismas (dictamen 59/02).

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en *www.jccm.es/ccaa/index.htm*

Sindicatura de Cuentas

En el año 2002, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 19 Informes Definitivos de fiscalización, según la siguiente distribución:

— 1, sobre la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, correspondientes al ejercicio 1999 (DOCM nº 1, de 2 de enero de 2002, ya reseñada en la ficha de actividad institucional incluida en este informe el pasado año)

— 14, sobre fiscalización de Ayuntamientos, de los cuales uno es el relativo a las obras de rehabilitación del palacio de Pedro I, cuarta fase, ejecutadas por el Ayuntamiento de Torrijos (Toledo), DOCM nº 98, de 9 de agosto de 2002. Otros 9 informes sobre fiscalización de Ayuntamientos se refieren a las subvenciones recibidas, durante 1996, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por los Ayuntamientos de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), DOCM nº 21, de 18 de febrero de 2002; Torraba (Albacete), DOCM nº 22, de 20 de febrero de 2002; Motilla del Palancar (Cuenca), DOCM nº 24, de 25 de febrero de 2002; Molina de Aragón (Guadalajara), DOCM nº 25, de 27 de febrero de 2002; Sigüenza (Guadalajara), DOCM nº 27, de 4 de marzo de 2002; El Provencio (Cuenca), DOCM nº 30, de 11 de marzo de 2002; Malagón (Ciudad Real), DOCM nº 37, de 25 de marzo de 2002); Villa de don Fadrique (Toledo), DOCM nº 37, de 25 de marzo de 2002; Las Pedroñeras (Cuenca), DOCM nº 42, de 5 de abril de 2002. Los 4 restantes son los informes definitivos de fiscalización de los Ayuntamientos de Alameda de la Sagra (Toledo), DOCM nº 35, de 20 de marzo de 2002); Santa Cruz de la Zarza (Toledo), DOCM nº 38, de 27 de marzo de 2002; Valdemeca (Cuenca), DOCM nº 77, de 24 de junio de 2002; y Villar de Cañas (Cuenca), DOCM nº 138, de 8 de noviembre de 2002.

— 1, sobre fiscalización de Diputaciones, en concreto el informe definitivo de fiscalización correspondiente al plan financiero 1997-2000 de la Excma. Diputación de Guadalajara (DOCM nº 115, de 18 de septiembre de 2002).

— 3, que podemos agrupar como «informes varios», referidos: a la fiscalización de la Fundación Cultura y Deporte de Castilla-La Mancha (DOCM nº 31, de 13 de marzo de 2002, corrección de errores, DOCM nº 35, de 20 de marzo de 2002); a la fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicios 1996, 1997 y 1998, así como a las alegaciones formuladas por la entidad fiscalizada (DOCM nº 93, de 30 de julio de 2002); y a la fiscalización de la Empresa de Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha (Gicaman), ejercicio 2000 (DOCM nº 155, de 13 de diciembre de 2002).

El texto completo de los informes, en *www.sindiclm.es*

Consejo Económico y Social

Modificación del art. 49 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento (DOCM nº 24, de 25 de febrero de 2002).

Nombramientos y ceses de algunos de sus miembros: Decreto 65/2002, de 7 de mayo (DOCM nº 57, de 10 de mayo de 2002); Decreto 85/2002, de 28 de mayo (DOCM nº 68, de 3 de junio de 2002); Decreto 163/2002, de 26 de noviembre (DOCM nº 149, de 29 de noviembre de 2002).

Durante el año 2002, el Consejo Económico y Social ha emitido 17 dictámenes y 1 informe. De los dictámenes, 15 se refieren a Anteproyectos de ley (de tal forma que el Consejo se ha pronunciado sobre buena parte de los textos que luego se han convertido en leyes durante el año), y 2 a proyectos de Decreto. El único informe se refiere al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003, y fue aprobado el 31 de octubre de 2002.

También hay que mencionar la publicación del «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2001», y de la «Memoria de Actividades 2001»

El texto completo de los dictámenes, informes y de la memoria en *www.jccm.es/ces/index.htm*

Defensor del Pueblo

Esta institución fue creada por ley a finales del año 2001 (véase informe del año anterior). En el año 2002, las Cortes de Castilla-La Mancha nombraron Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha a doña Henar Merino Senovilla (BOCCM nº 181, de 12 de abril de 2002; DOCM nº 48, de 19 de abril de 2002). La Defensora del Pueblo nombró Adjunto Primero a D. Rufino Alarcón Sánchez, y Adjunta Segunda a Dª Angelina Martínez Martínez (Resoluciones de 2 de mayo de 2002, ambas publicadas en el DOCM nº 65, de 27 de mayo de 2002). Desde entonces la institución ha comenzado a funcionar y a recibir quejas y peticiones de los ciudadanos, sin que en el momento de escribir estas líneas se haya publicado todavía ningún informe.

La página web de esta institución autonómica es *www.defensoraclm.com*

CATALUÑA

Joan Vintró

El marco político e institucional

Estabilidad política. Progresivo distanciamiento entre CiU y PP

El Gobierno minoritario de CiU ha continuado gozando del apoyo parlamentario del PP en la práctica totalidad de la votaciones importantes. Sirven de ilustración a esta afirmación la aprobación de los presupuestos de la Generalidad para el año 2003, el voto contrario a la reprobación del Consejero de Trabajo planteada por los grupos de la oposición con ocasión del debate general del mes de octubre sobre el aumento de la siniestralidad laboral en Cataluña y el rechazo a la creación de comisiones de investigación propuestas también por los grupos de oposición sobre asuntos como el «caso Pallerols» (supuesta financiación irregular de UDC) y el «caso Lear» (supuesta implicación de altos cargos de la Generalidad en el cierre de la planta de Cervera de la empresa multinacional Lear). En contrapartida el grupo parlamentario de CiU en el Congreso de los Diputados, aun no siendo aritméticamente necesario, dio su apoyo a los presupuestos generales del Estado para el año 2003. También puede destacarse el notable nivel de acuerdo entre PP y CiU en la votación de las resoluciones subsiguientes al debate sobre el estado de la nación celebrado en julio en el Congreso de los Diputados y el voto favorable de CiU a ley orgánica de partidos políticos.

Sin perjuicio de cuanto acaba de señalarse, el año 2002 se ha caracterizado también por una constante escenificación de desacuerdos entre CiU y PP y ello a pesar de que, al menos aparentemente, desde el Gobierno central y desde el PP se han pretendido reforzar determinados lazos con CiU. Así, el año comenzó con una oferta para que CiU entrara en el ejecutivo español y ocupara varios ministerios y meses más tarde el Vicepresidente del Gobierno, M. Rajoy, planteó una posible articulación futura entre PP y CiU siguiendo el modelo bávaro de la relación entre los democristianos alemanes de la CDU y la CSU. Estas proposiciones cayeron en saco roto fundamentalmente porque entre PP y CiU, y entre los respectivos gobiernos que dirigen, existe una visión muy distinta acerca del presente y del futuro del autogobierno de Cataluña. Para los populares el Estado autonómico está cerrado y no procede plantear la reclamación de traspasos, el incremento del autogobierno o la reforma del Estatuto. Los nacionalistas catalanes, por el contrario, sostienen que quedan pendientes 88 transferencias estatutarias y que aspiran a aumentar el autogobierno de Cataluña utilizando tanto las posibilidades del vigente marco constitucional y estatutario como la reforma del Estatuto.

Además de esta diferencia esencial, a lo largo del año se han dado otros motivos de controversia entre CiU y PP. En este sentido, el Gobierno de la Generalidad ha expresado su disconformidad con determinadas leyes estatales por la invasión de competencias autonómicas (por ejemplo, las relativas a estabilidad presupuestaria, formación profesional, calidad de la enseñanza), ha mostrado su decepción ante la falta de receptividad del Gobierno central frente a propuestas como la de Administración única o la presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea (Resolución 1589/VI del Parlamento de Cataluña) y ha reiterado que seguirá reclamando la devolución de «los papeles de Salamanca» a pesar de la decisión contraria adoptada por el patronato del Archivo General de la Guerra Civil dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Por su parte el Gobierno central ha reprochado a CiU su posición en dos asuntos de gran relevancia política: el rechazo inicial al decreto-ley sobre los subsidios de desempleo y la comprensión hacia la huelga general convocada contra esta norma; la abstención en el Congreso de los Diputados en la votación para iniciar el procedimiento de ilegalización de Batasuna de conformidad con la L.O. 6/2002, de partidos políticos.

Este contexto político de distanciamiento entre CiU y PP ha favorecido un aumento de la conflictividad jurídica entre la Generalidad y el Estado central, que se examinará más adelante, y ha tenido su reflejo también en el Parlamento de Cataluña. En relación con este último aspecto pueden destacarse dos ejemplos que pueden tener cierta significación política de cara al futuro. Por una parte, el alineamiento del PP con los partidos de izquierda en la votación en junio de la toma en consideración de una propuesta para cambiar el sistema de elección de los consejos comarcales. Por otra parte, el debate anual de política general celebrado en octubre. En dicho debate, el último afrontado por J. Pujol como Presidente de la Generalidad, sirvió, entre otras cosas, para hacer un balance de sus más de veinte años de Gobierno, pero la resolución final evidenció el alejamiento entre PP y CiU ya que el punto políticamente más llamativo de la misma, aprobado con el apoyo de todos los partidos menos los populares, se refiere al incremento de la mejora del autogobierno de Cataluña y a la posible reforma del Estatuto (Resolución 1489/VI).

Cambios en el Gobierno. Potenciación de la figura del Consejero Jefe

Tras diversas especulaciones al respecto el Consejero Jefe, A. Mas, consiguió que el Presidente Pujol llevara a cabo un reajuste gubernamental con el fin de dotar de mayor operatividad al ejecutivo y de este modo reforzar su figura de cara a las elecciones autonómicas de 2003.

El cambio en la composición del Gobierno se produjo en noviembre y vino acompañado de una reestructuración de los departamentos y de las comisiones del Consejo Ejecutivo (Decreto 253/2002). Concretamente, se redujo en dos el número de departamentos a través de dos fusiones que dieron lugar, por un lado, a la nueva Consejería de Justicia e Interior y, por otro, a la nueva Consejería de Trabajo, Industria , Comercio y Turismo. Además con esta reorganización del Gobierno el Consejero Jefe deja de ser portavoz del ejecutivo y pierde una de las

funciones que ejercía por delegación del Presidente de la Generalidad como es la de convocar y presidir las comisiones del Gobierno. De acuerdo con el decreto citado anteriormente la Comisión de Asuntos Institucionales y Sociales es convocada y presidida por la persona titular de la Consejería de Justicia e Interior y la de Asuntos Económicos por la persona titular de la Consejería de Economía. Con ello puede observarse que la delegación de funciones del Presidente no tiene como único destinatario al Consejero Jefe sino que implica a otros dos consejeros.

Ahora bien, más allá de la reestructuración administrativa, el elemento políticamente más destacado del cambio de Gobierno reside en el hecho de que el mismo viene inspirado por el Consejero Jefe para tratar de rodearse de un equipo cohesionado en torno a su personalidad. Así cabe entender los ceses de los consejeros A. Subirà (Industria, Comercio y Turismo), E. Rius (Sanidad y Seguridad Social), Ll. Franco (Trabajo) y J. D. Guardia (Justicia), los nombramientos como nuevos consejeros de J. M. Pelegrí (Gobernación y Relaciones Institucionales) y A. Fernández Teixidó (Trabajo, Industria, Comercio y Turismo), el paso de la consejera N. de Gispert a Justicia e Interior y del consejero X. Pomés a Sanidad y Seguridad Social y, finalmente, la designación de F. Puig, consejero de Política Territorial, como Portavoz del Gobierno. Puede observarse, asimismo, que en este reajuste gubernamental no se modifica el equilibrio preexistente entre CDC y UDC en cuanto a la presencia de miembros de los dos partidos de la coalición CiU en el seno del Gobierno de la Generalidad: cesan dos de CDC (Subirà y Rius) y dos de UDC (Franco y Guardia), entran uno de CDC (Fernández Teixidó) y uno de UDC (Pelegrí) y las comisiones del Gobierno son presididas por una consejera de UDC (de Gispert) y por un consejero de CDC (Homs).

Finalmente, es preciso señalar que esta potenciación del Consejero Jefe no ha implicado un debilitamiento de la figura del Presidente de la Generalidad. En primer lugar, porque ni el Estatuto de Autonomía ni la ley catalana 3/1982, aun cuando autorizan la delegación de funciones ejecutivas, no reducen en ningún caso las funciones del Presidente a cuestiones simbólicas o formales. En segundo lugar, porque la práctica de la delegación de funciones en el Consejero Jefe a partir del Decreto 12/2001 ha puesto de relieve, por ejemplo, que el Presidente ha seguido convocando y presidiendo las reuniones del Gobierno y que el Consejero Jefe solamente ha convocado y presidido tales reuniones en cinco ocasiones a lo largo de los años 2001 y 2002 y siempre como consecuencia de que el Presidente se encontraba ausente.

La acción de Gobierno: aspectos más relevantes

La consolidación de la figura del Consejero Jefe ha sido en buena medida el centro de la actuación gubernamental sobre organización administrativa. Esta tuvo una primera plasmación en el Decreto 26/2002, que creaba tres comisiones en el seno del Gobierno, pero fue posteriormente modificado por el ya citado Decreto 253/2002 en los términos expuestos anteriormente en el epígrafe relativo a los cambios en el Gobierno. La reestructuración de varios departamentos del Gobierno se ha completado con el Decreto 284/2002 que regula la complejidad organizativa derivada de las fusiones de consejerías llevada a cabo por el Decreto

253/2002. Esta reorganización administrativa no ha despertado especial controversia en el terreno parlamentario. No puede decirse lo mismo de la negativa de la Consejera de Gobernación a facilitar la identidad de los ex altos cargos de la Administración de la Generalidad que han sido recolocados en otros puestos de la propia Administración. Esta información fue solicitada por un diputado de ERC y por un diputado del PSC-CPC al amparo del artículo 13.2 del Reglamento del Parlamento. La Consejera invocó razones de legalidad basadas en la L. O. de Protección de Datos para justificar la denegación y ello plantea la problemática del control jurisdiccional de tal actuación. De momento el diputado de ERC ha optado por recurrir directamente en amparo ante el Tribunal Constitucional y el diputado del PSC-CPC por acudir en primer lugar ante la jurisdicción contenciosa.

En materia de modernización y de simplificación administrativa merece destacarse la puesta en funcionamiento del portal CAT365, el primer y principal instrumento del proyecto de Administración Abierta de Cataluña impulsado por el Gobierno de la Generalidad y el consorcio de ayuntamientos Localret, cuya finalidad es permitir a los ciudadanos y a las empresas la realización de trámites administrativos por vía telemática.

En el ámbito de la acción exterior de la Generalidad se ha producido también un importante cambio organizativo como ha sido la creación del Instituto Europeo del Mediterráneo que viene a suceder al Instituto Catalán del Mediterráneo (Decreto 116/2002). Se trata de un consorcio integrado por la Generalidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ayuntamiento de Barcelona, presidido por el Presidente de la Generalidad y con tres vicepresidentes, uno por cada Administración participante. Con esta nueva fórmula institucional el IEM pretende continuar y potenciar la labor desplegada desde Cataluña al servicio de la comunicación y la cooperación en todos los terrenos entre los países y sociedades del Mediterráneo.

La acción gubernamental no solamente se ha centrado en la institucionalización de la Administración autonómica sino también en la de la Administración local. Así, puede observarse que, en contraste con la falta de desarrollo por parte del Estado central de la Carta Municipal de Barcelona, el Gobierno de la Generalidad ha continuado el despliegue de dicha norma en diversos puntos, especialmente con la constitución del Consorcio de Educación de Barcelona (Decreto 84/2002), y asimismo con la regulación del Consejo del Patrimonio Cultural de Barcelona (Decreto 202/2002) y la aprobación de los Estatutos del Consorcio Sanitario de Barcelona (Decreto 215/2002). El Consorcio de Educación citado tiene como finalidad gestionar las actividades y servicios en materia educativa en la ciudad de Barcelona. Pero en este campo aparecen también disposiciones de carácter más general como son las dos reformas de la ley municipal de Cataluña aprobadas durante el año 2002. La primera (ley 3/2002) pretende combatir el fenómeno del transfuguismo político y de este modo los concejales que abandonen su grupo municipal quedan limitados a la condición de no adscritos sin poder integrarse en el grupo mixto. La segunda (ley 21/2002) introduce cambios de mayor calado incorporando algunas de las propuestas formuladas por el denominado *Informe Roca Junyent* sobre organización territorial presentado el año ante-

rior al Parlamento. En este sentido, esta ley, con el objetivo de promover la agrupación de municipios para prestar servicios en común, flexibiliza el funcionamiento de las mancomunidades de municipios y crea la nueva figura, sin personalidad jurídica, de las comunidades de municipios. Finalmente, en este apartado es preciso también dejar constancia de la aprobación de la ley 28/2002, de creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Arán. Esta norma supone un reconocimiento de la unidad territorial específica de estas zonas geográficas y establece un organismo autónomo de carácter administrativo, con participación notable de las entidades locales y de organizaciones sociales, para promover su desarrollo integral.

Una de la líneas preferentes de la actuación gubernamental ha sido el apoyo a las familias. Bajo esta rúbrica pueden agruparse diversas medidas e iniciativas como las siguientes: ayudas a las familias con hijos menores de tres años; deducciones en el tramo autonómico del IRPF por nacimiento o adopción de un hijo; aprobación de la ley 6/2002 en virtud de la cual los funcionarios con hijos a su cuidado pueden reducir un tercio su jornada laboral sin pérdida de salario; el Plan Catalán de Vivienda; el Plan integral de prevención de la violencia de género y de asistencia a las víctimas de la misma. A finales de año el Gobierno ha enviado al Parlamento un proyecto de ley con el fin de dar un tratamiento legal unitario al régimen jurídico de apoyo a las familias.

En materia de inmigración el Gobierno de la Generalidad ha continuado reivindicando más competencias para poder llevar a cabo una política propia en un momento en el que, según datos de la Delegación del Gobierno central en Cataluña, una cuarta parte de los extranjeros que viven en España en situación regular residen en Cataluña y en el que se han producido algunos conflictos locales de cierta entidad en torno a la construcción de mezquitas. El Gobierno ha continuado aplicando y ampliando los planes de integración de inmigrantes y ha adoptado medidas destinadas a orientar la acogida de los emigrantes en Cataluña.

En el campo de la enseñanza el Decreto 31/2002, por el que se establece el régimen de admisión de alumnado en los centros docentes públicos y en los sufragados con fondos públicos, trata de favorecer la integración escolar de los alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de determinadas condiciones sociales y económicas. Uno de los retos de esta norma es lograr en ciertos lugares una distribución más equitativa de los alumnos inmigrantes entre la escuela pública y la privada concertada. Por otro lado, ha continuado la controversia política en torno a la renovación por parte del Departamento de Enseñanza de los conciertos a determinadas escuelas privadas. La auditoría encargada por la Consejería y entregada al Parlamento no ha convencido a los grupos de oposición ni a algunas organizaciones sindicales sobre la legalidad de la concesión de tales conciertos. Cabe reseñar asimismo que uno de los recursos planteados en vía jurisdiccional sobre esta cuestión fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sin entrar en el fondo del asunto ya que estimó falta de legitimación de la parte recurrente.

En el terreno de la política medioambiental el Gobierno tuvo que hacer frente a comienzos del año 2002 a la contaminación del río Ebro a causa de unos vertidos tóxicos. Los Consejeros de Sanidad y de Medio Ambiente comparecieron

ante la Diputación Permanente para dar explicaciones sobre las causas y los riesgos para la salud, minimizando estos últimos y atribuyendo los primeros a los desajustes en los controles sobre el río entre la Administración autonómica y la Confederación Hidrográfica del Ebro. Todos los grupos parlamentarios instaron al Gobierno a redoblar los controles que le corresponde efectuar en virtud de sus competencias. Más allá de esta cuestión puntual las dos iniciativas políticas más importantes en este ámbito han sido la aprobación del mapa eólico y la protección contra la contaminación acústica. Mediante el Decreto 174/2002 se reguló la implantación de la energía eólica en Cataluña, tratando de hacer compatibles los criterios energéticos y los ambientales con la previsión de que hacia el año 2010 el 6% de la electricidad consumida en Cataluña provenga de dicha energía. Por su parte, la Ley 16/2002 establece las medidas necesarias para prever y corregir la contaminación acústica y de este modo garantizar el derecho a la salud, a la intimidad y a la calidad de vida de los ciudadanos. La ley contempla los diversos supuestos de contaminación acústica, la modulación de la protección en función de espacios y de horarios e implica a los ayuntamientos en la tarea de completar el marco normativo y de aplicar las sanciones correspondientes.

Como ya se ha apuntado anteriormente, el Consejero de Trabajo compareció ante el Parlamento, tanto en Comisión como en el Pleno, para debatir acerca del notable aumento de la siniestralidad laboral en Cataluña. Todos los grupos, salvo CiU, coincidieron en señalar que las inspecciones dirigidas desde el Departamento de Trabajo son ineficaces para prevenir los accidentes laborales y la Resolución 1529/VI aprobada por el Parlamento trata de orientar la acción del ejecutivo al respecto. Mayor consenso político y social alcanzaron otras actuaciones impulsadas desde el Departamento de Trabajo y que han culminado con la aprobación de la Ley 17/2002, de ordenación del sistema de empleo y de creación del Servicio de Empleo de Cataluña, y de la Ley 27/2002, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral. La primera de estas dos leyes establece la ordenación básica del sistema ocupacional, los criterios de la gestión de las políticas de empleo y la configuración del Servicio de Empleo de Cataluña como organismo autónomo de carácter administrativo con participación de las entidades locales y las organizaciones empresariales y sindicales. Por su lado, la ley 27/2002 fija el marco legal para promover la inserción laboral de personas en situación de grave riesgo de exclusión social y para asegurar el adecuado funcionamiento de las empresas dedicadas a la inserción laboral de los colectivos marginados. Por último, cabe consignar en este apartado que se ha completado la regulación del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral (Decreto 312/2002).

En el sector ganadero ha continuado el grave problema de la peste porcina clásica con la adopción de medidas de sacrificio e inmovilización de animales que han requerido recursos financieros extraordinarios (Ley 4/2002). A este problema se ha añadido la denuncia planteada por la Comisión Europea ante el Tribunal de Luxemburgo por la contaminación de aguas por purines –residuos generados por los cerdos– en algunas zonas de Cataluña. Ello ha obligado al Departamento de Medio Ambiente a firmar un convenio con organizaciones ganaderas para reducir la producción y a cerrar algunas explotaciones.

El Consejero de Interior reconoció en una comparecencia ante el Parlamento en el mes de abril que Cataluña tenía un déficit de mil policías. Frente a esta situación los acuerdos de la Junta de Seguridad, en sintonía con la resolución del Parlamento del mes de mayo, aseguran la continuidad del despliegue de la Policía Autonómica por diversas comarcas de Barcelona, adelantan el calendario inicialmente previsto del despliegue de los *Mossos d'Esquadra* en el área metropolitana de Barcelona y contemplan con carácter transitorio actuaciones conjuntas y medidas de colaboración entre la Policía Autonómica y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.Todo ello ha determinado reestructuraciones de la Dirección General de Seguridad Ciudadana (Decretos 19/2002 y 147/2002). Como cuestión más específica en el apartado de seguridad cabe consignar la aprobación por el Gobierno del Plan Catalán de Seguridad Vial 2002-2004.

En materia cultural destaca la firma en abril del Convenio entre Cataluña y las Islas Baleares para la creación del Instituto Raimon Llull, previa aprobación por los respectivos Parlamentos y comunicación a las Cortes Generales. Se trata de una entidad de derecho público de carácter asociativo e interautonómico, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro. Al margen de la originalidad de la figura jurídica adoptada, debe subrayarse que por primera vez dos Comunidades Autónomas del ámbito lingüístico catalán se unen para crear una institución cuya finalidad es la proyección exterior de la lengua y la cultura catalanas. Al propio tiempo cabe señalar que el convenio deja la puerta abierta a la incorporación de otras Comunidades y que el Instituto Raimon Llull cuenta con el apoyo del Instituto Cervantes dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En el ámbito competencial del Departamento de Justicia pueden destacarse cuatro ejes de la acción de Gobierno: la necesidad de incrementar los recursos destinados a reforzar la seguridad en las cárceles existentes ante la aparición de nuevos conflictos y el fracaso por el momento en el objetivo de sustituir la cárcel Modelo de Barcelona; la creación del Consejo de Justicia de Cataluña (Decreto 119/2002) como foro de reflexión para impulsar la mejora de la Administración de Justicia en Cataluña con participación, entre otros, de miembros de la Administración de la Generalidad, el Parlamento, Administración Local, organizaciones profesionales, jueces y fiscales, si bien el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado prohibieron que miembros de la judicatura o del ministerio público se integraran en dicho Consejo; la reforma de la legislación sobre protección de menores (Ley 8/2002) que, entre otras medidas, autoriza el internamiento durante un mes en centros tutelados por la Administración de los menores en situación de riesgo, especialmente de los denominados «niños de la calle»; la continuación de la actualización del derecho civil catalán (Ley 19/2002, de los derechos reales de garantía) y el inicio de la formación de un cuerpo legal unitario que abarque todo el derecho civil catalán y complete el proceso codificador iniciado años atrás (Ley 29/2002, Primera ley del Código Civil de Cataluña).

En el terreno de las infraestructuras ha continuado la polémica entre Administraciones, entre mayoría y oposición, entre Administraciones y organizaciones sociales acerca de los déficits existentes o las imprevisiones en las ya construidas que se pusieron de relieve en las inundaciones de Castelldefels del mes de octu-

bre. En este marco se ha reabierto más de una vez la problemática del calendario y del trazado del AVE en la ciudad de Barcelona hasta el punto de provocar desconfianza sobre la solidez de los acuerdos a los que llegan las Administraciones implicadas. Como contrapunto a lo anterior es preciso señalar que el Gobierno ha aprobado un nuevo Plan de Regadíos 2002-2008, entre cuyas actuaciones, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, destaca el inicio de la construcción del Canal Segarra-Garrigues.

Por último merece destacarse que el Gobierno de la Generalidad ha sido pionero en el Estado español en la regulación de los locales donde se ejerce la prostitución (Decreto 217/2002). Esta norma establece los requisitos de dichos locales (ubicación, vigilancia, horarios, condiciones sanitarias) y a partir de los mismos los ayuntamientos deben dictar y aplicar las disposiciones correspondientes a su ámbito territorial.

Propuestas de reforma del autogobierno de Cataluña

La Comisión Parlamentaria de Estudio sobre la Mejora del Autogobierno de Cataluña continuó sus trabajos y en el seno de la misma CiU presentó un documento en el que las propuestas de incremento competencial se situaban totalmente en el marco constitucional y estatutario. El PP, por su parte, también aportó un texto a dicha Comisión en el que no planteaba ninguna reclamación competencial y proponía la conveniencia de reforzar los mecanismos de colaboración con el Estado central y la descentralización de la Administración de la Generalidad en beneficio de los entes locales.

Tomando como referencia estos documentos, el presentado conjuntamente el año anterior por PSC-CPC, ERC e IC y las aportaciones de todos los comparecientes, la Comisión aprobó en noviembre el Informe final que fue ratificado por el Pleno del Parlamento en diciembre (Resolución 1653/VI). En ambos casos el Informe contó con el voto favorable de CiU, PSC-CPC, ERC e IC y con la oposición del PP. El Informe consta de cuatro partes: las propuestas de la Comisión se encuentran en la primera parte y las restantes son anexos con las posiciones políticas iniciales y finales de los diversos grupos parlamentarios y con resoluciones parlamentarias anteriores sobre mejora del autogobierno. La primera parte del Informe contiene, pues, el documento de síntesis o mínimo común denominador de los planteamientos sobre autogobierno de CiU, PSC-CPC, ERC e IC. Para facilitar el consenso dicho documento fue votado en bloque, sin posibilidad de introducir enmiendas, a partir de un texto preparado por una ponencia creada en el seno de la Comisión. El Informe presenta una relación pormenorizada de materias en las que, según los casos, la revisión de la legislación estatal, la culminación de los traspasos pendientes, el ejercicio efectivo de las competencias estatutarias y la utilización del artículo 150 CE pueden permitir la mejora del autogobierno. Al propio tiempo el Informe propone la reforma del Estatuto para precisar y completar las competencias, para articular las relaciones con la UE, para modificar la configuración institucional de la Generalidad y para incluir una declaración de derechos y, por último, plantea también la reforma de la Constitución para convertir al Senado en Cámara autonómica.

Poco tiempo antes de que la Comisión parlamentaria culminara sus trabajos CiU, a través de un discurso de A. Mas, presentó su propuesta de nuevo Estatuto para Cataluña. No es un texto articulado, sino un documento genérico de intenciones que plantea la reivindicación del incremento competencial combinando la utilización del marco jurídico vigente con la aprobación de un nuevo Estatuto. No se alude expresamente a la necesidad de la reforma constitucional pero el amplio alcance del nuevo Estatuto intenta encontrar fundamento en la aplicación a Cataluña del reconocimiento constitucional de los derechos históricos de determinados territorios.

Crisis en la Sindicatura de Cuentas

El funcionamiento del órgano de fiscalización económica y contable del sector público de Cataluña ha continuado siendo objeto de críticas generalizadas y ello a pesar de que uno de los factores de crisis durante el año 2001 –la imposibilidad de elegir Síndico Mayor– se resolvió en el 2002. En efecto, la Ley 7/2002 modificó el mecanismo de elección del Síndico Mayor previsto en la Ley 6/1984 para evitar que pudieran producirse situaciones de bloqueo y además estableció una solución transitoria de urgencia aplicable únicamente en relación al procedimiento iniciado y no culminado a la entrada en vigor de dicha ley 7/2002. De acuerdo con esta disposición transitoria la elección debe corresponder a la Comisión parlamentaria de relaciones con la Sindicatura de Cuentas por mayoría simple de sus miembros y ésta fue la fórmula utilizada para elegir en el mes de mayo a M. Nicolás como Síndico Mayor con el único apoyo de CiU.

Ahora bien, como se ha apuntado anteriormente, la elección del Síndico Mayor no ha resuelto la crisis de este órgano de la que son buena muestra elementos como los siguientes: la carencia de cohesión institucional entre sus miembros aireada públicamente en ocasiones por algunos de ellos; el rechazo por parte del Parlamento (Resolución 1480/VI) de uno de los informes sin duda más esperados –el relativo al uso de los fondos europeos sobre formación ocupacional efectuado por el Gobierno de la Generalidad y algunos ayuntamientos– ya que, a pesar de señalar algunas irregularidades en la gestión de la Administración autonómica y de algunos ayuntamientos gobernados por los socialistas, este informe eludió investigar al Departamento de Trabajo y la conexión de este asunto con el denominado «caso Pallerols»; la creciente tensión entre el Parlamento y el Síndico Mayor pues todos los grupos, menos CiU, le reprochan que mantenga la institución funcionando a un ritmo muy lento y M. Nicolás responde que no dispone de suficientes recursos para desempeñar mejor su labor. Ante esta situación no debe sorprender que surjan voces, incluso en las filas de CiU, que propugnen una nueva reforma de la ley reguladora de la Sindicatura de Cuentas para introducir límites a su independencia funcional e incorporar algún supuesto de revocación parlamentaria de sus miembros.

Aumento de la conflictividad jurídica

Frente a los dos casos del año anterior, en el 2002 se han dado más supuestos de conflictividad jurídica. Por parte del Gobierno del Estado se han recurrido cuatro leyes catalanas y no se ha planteado ningún conflicto de competencias. Las leyes recurridas son las siguientes: la10/2001, de archivos y documentos; la 25/2001, de la accesión y la ocupación; la 16/2002, de protección contra la contaminación acústica; la 19/2002, de derechos reales de garantía. El Parlamento de Cataluña ha presentado recurso de inconstitucionalidad contra cuatro leyes estatales: la 18/2001, general de estabilidad presupuestaria; la L.O. 5/2001, complementaria a la ley general de estabilidad presupuestaria; la L.O. 1/2002, reguladora del derecho de asociación; la L.O. 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional. El Gobierno de la Generalidad ha impugnado también cuatro leyes estatales coincidiendo con el Parlamento en todos los casos, salvo en el de la L.O.1/2002 y recurriendo en cambio la ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Por otro lado, el ejecutivo catalán ha planteado dos conflictos de competencia contra normas reglamentarias estatales, concretamente la Orden de 30 de octubre de 2001, del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales, relativa a la concesión de subvenciones para programas experimentales de formación y empleo, y el Decreto 326/2002, sobre régimen de nombramiento de los miembros sustitutos del Ministerio Fiscal.

Por otra parte, cabe mencionar en este apartado que el Parlamento de Cataluña acordó presentar ante el Congreso de los Diputados una proposición de ley orgánica para modificar la L.O.T.C. con el fin de que los magistrados nombrados a propuesta del Senado lo sean en representación de las Comunidades Autónomas (Resolución 1416/VI). Igualmente puede recordarse aquí que sigue sin regularse una posible fórmula de recurso jurisdiccional a favor de las Comunidades Autónomas para resolver las situaciones de falta de acuerdo imputables al Gobierno central en el seno de las Comisiones Mixtas de Transferencias y ello a pesar de las proposiciones de ley orgánica de reforma de la L.O.T.C. presentadas, el año 2003 y en años anteriores, en tal sentido ante las Cortes Generales por el grupo de CiU.

Los partidos políticos

Para CiU el 2002 ha sido el año de la consolidación del reparto de papeles en el seno de la federación entre A. Mas y J.A. Durán Lleida. Mas ha sido proclamado candidato a la Presidencia de la Generalidad y Durán ha reforzado su posición como secretario general de CiU y como líder de UDC. Todo ello no ha implicado un oscurecimiento político de la figura del todavía Presidente Pujol, aunque en un primer momento hubo alguna inclinación en tal sentido que fue rápidamente reconsiderada. Tanto las líneas programáticas del congreso de UDC como la propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía avanzada por Mas parecen confirmar la apuesta de CiU por un nacionalismo pragmático y alejado de posiciones soberanistas. El abandono de CiU por parte de P. Esteve, ex secretario general de CDC, como consecuencia de la política de pactos

de CiU con el PP no ha provocado nuevas deserciones ni ha debilitado la cohesión interna.

En el PSC ha continuado la estrategia preelectoral tendente a mantener los buenos augurios que para este partido emanan de los sondeos relativos a las elecciones autonómicas de 2003: crítica implacable a nivel parlamentario y social de la obra de gobierno de CiU; potenciación, si bien sin prodigarla en exceso, de la figura del candidato Maragall a través de un catalanismo integrador con vocación regeneracionista de la vida política catalana y española; mantenimiento de la coalición con la formación *Ciutadans pel Canvi.*

El congreso del PP de Cataluña supuso cambios importantes para esta fuerza política, especialmente el relevo de A. Fernández Díaz por J. Piqué como presidente del partido y como candidato a la Presidencia de la Generalidad. Con su propuesta «competir más que defender» J. Piqué pretende reforzar al PP de Cataluña disputando a CiU el espacio catalanista moderado.

ERC celebró una conferencia nacional para preparar su programa y su estrategia de cara a las elecciones de 2003 que no aportó grandes cambios a la línea trazada por su líder J.L Carod Rovira desde hace ya varios años. Sin renunciar al ideario independentista puede observarse en este partido que la aspiración principal es la de convertirse es una opción de Gobierno seria con propuestas a corto plazo en todos los ámbitos.

La VII Asamblea de ICV dejó claro que su estrategia electoral pasaba por desmarcarse del PSC, consolidar su perfil de partido ecologista y vinculado a las demandas antiglobalización y buscar la reconciliación con EUiA. El acuerdo de coalición electoral con EUiA se ha firmado para las municipales y autonómicas de 2003 e ICV ha logrado el reconocimiento de la Federación Europea de Partidos Verdes.

Leyes

El número total de leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña durante el año 2002 ha sido de 31, una cifra ligeramente más alta a la alcanzada en 2001 que fue de 28. Antes de pasar a la reseña de estas leyes puede ser oportuno dejar constancia de que en la práctica el procedimiento legislativo, tanto en la fase de Comisión como en la de Pleno, se ha racionalizado y simplificado considerablemente en el Parlamento de Cataluña. Con el consenso de los grupos parlamentarios los Presidentes de Comisión y el Presidente de la Cámara no siguen al pie de la letra las previsiones reglamentarias de debatir y votar separadamente artículo por artículo con sus correspondientes enmiendas. Los turnos de intervención se conceden fundamentalmente para que los grupos fijen su posición política general sobre las enmiendas y sobre el conjunto del proyecto y las votaciones se agrupan al máximo sin perjuicio de reconocer a cada grupo el derecho a votar separadamente aquello que desee. Cabe sugerir que estas interesantes innovaciones adquieran pronto la debida formalización jurídica a través de la reforma del Reglamento Parlamentario.

Pasando ya al comentario de las leyes que no han sido tratadas anteriormente en el apartado dedicado a la acción del Gobierno, puede observarse que un buen número de ellas son modificaciones de leyes anteriores o bien tienen un alcance relativamente limitado. Es el caso de las leyes siguientes: la 9/2002, de modificación de la 15/1997, por la que se introduce una tasa por la obtención y la expedición del título de patrón de moto náutica; la 1/2002, de tercera modificación de la 20/1985, para prohibir la venta de bebidas alcohólicas a los menores de 18 años en los establecimientos de venta de dichas bebidas y obligar a señalizar esta prohibición; la 23/2002, de modificación de la 13/1989, para adecuar los procedimientos administrativos en relación con el silencio administrativo a la vista de lo establecido por la ley estatal 4/1999; la 26/ 2002, de modificación de la 10/1994, para reconocer el derecho a los miembros de la policía de la Generalidad a afiliarse a las organizaciones sindicales que escojan libremente; la 11/2002, de modificación de la 12/1993, para ampliar la representación institucional, incluida la de la Administración del Estado, en el consejo rector del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro; la 24/2002, de creación de la especialidad de educación social en el cuerpo de diplomados de la Generalidad; la 10/2002, para prever un turno especial de promoción interna de miembros del cuerpo auxiliar de administración al cuerpo administrativo; la 25/2002, de medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y sus descendientes.

Cabe destacar asimismo que la ley de acompañamiento de los presupuestos (Ley 31/2002, de medidas fiscales y administrativas) ha servido para introducir importantes modificaciones en el régimen jurídico de cuestiones tan dispares como las Cajas de Ahorro, el Jurado de expropiación de Cataluña y la Comisión Jurídica Asesora. En lo relativo a las Cajas de Ahorro la ley limita a 20 años la presencia en los consejos de administración y ello provocará el relevo inmediato del presidente de la Caixa y a corto plazo del de otros presidentes de Cajas de Ahorros catalanas. En cuanto al Jurado de expropiación de Cataluña la ley prescinde de la figura de un magistrado como presidente de dicho órgano. Finalmente, por lo que respecta a la Comisión Jurídica Asesora, se amplía a cuatro años el período de nombramiento de los miembros del órgano consultivo del Gobierno de la Generalidad y parece pretenderse aumentar el número de integrantes de la Comisión Permanente, pero ello se hace con una redacción técnicamente muy defectuosa. En efecto, la ley establece que dicha comisión está compuesta por el presidente «y por diez miembros más, como máximo».

Aparece, finalmente, un conjunto de leyes que llevan a cabo una regulación general y que se refieren a una amplia variedad de sectores, ámbitos o instituciones. La Ley 2/2002, de urbanismo, es una larga y ambiciosa norma que pretende una regulación completa de esta materia en Cataluña. Determina los principios generales, las administraciones competentes, las categorías de suelo, los instrumentos de planeamiento urbanístico, la gestión urbanística, los mecanismos de política de suelo y vivienda, la intervención en el uso del suelo y la protección de la legalidad urbanística. La medida social más relevante de la ley es la obligatoriedad de destinar un mínimo del 20% del nuevo suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección pública.

La Ley 5/2002, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, crea esta institución de derecho público con personalidad jurídica propia para controlar el tra-

tamiento de datos personales llevado a cabo por la Generalidad, la Administración local, las Universidades de Cataluña y los organismos autónomos dependientes de las mencionadas administraciones con el fin de velar por el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La Agencia debe elaborar una memoria anual que debe enviar al Parlamento, al Gobierno, al *Síndic de Greuges* y a la Agencia de Protección de Datos del Estado.

La Ley 12/2002, de transporte por cable, regula la construcción, la puesta en servicio y la explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable (funiculares, teleféricos, telesillas, telesquíes y telecabinas) que discurren totalmente por Cataluña y pone especial énfasis en la garantía de la seguridad de las personas y en la protección del medio ambiente.

La Ley 13/2002, de turismo, es otra ley de amplio alcance que persigue ordenar normativamente un sector económico de gran importancia en Cataluña de conformidad con el principio de sostenibilidad y de respeto a los valores culturales. La ley establece el Plan de Turismo de Cataluña como instrumento de planificación turística de la Generalidad, clasifica los recursos turísticos, determina los sujetos turísticos y precisa las atribuciones de la Administración autonómica y de la local introduciendo la figura del municipio turístico a la que se asocian una serie de derechos y de deberes.

La Ley 15/2002, de ordenación vitivinícola, regula el sector de la viña y el vino en Cataluña, otro ámbito de gran importancia económica. Define el concepto y ámbito de las denominaciones de origen, somete los consejos reguladores con carácter general al derecho privado y menciona como criterios de las campañas de promoción la recomendación de la moderación del consumo de vino y la conexión de dicho consumo con los beneficios de la dieta mediterránea.

La Ley 20/2002, de seguridad alimentaria, tiene por objeto garantizar el máximo nivel de protección de la salud y de los intereses de los consumidores de alimentos. Integra dentro del marco de la ley todas las etapas de producción, transformación y distribución de alimentos, salvo las operaciones realizadas para uso privado y para el consumo propio. La ley crea la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria como organismo autónomo, adscrito al Departamento de Sanidad, para optimizar las actuaciones de la Generalidad en esta materia y elaborar el Plan de Seguridad Alimentaria de Cataluña.

La Ley 18/2002, de cooperativas, trata de adecuar estas entidades a las actuales necesidades del mercado, pretende fomentar su constitución y por este motivo introduce una mayor flexibilización del régimen económico y societario y una potenciación de la fórmulas de incremento de la financiación. Al propio tiempo la Ley afianza las garantías jurídicas del Registro General de Cooperativas. Con respecto a la legislación anterior los cambios más importantes introducidos por la nueva ley afectan al régimen jurídico de las sociedades cooperativas. El resto de aspectos no presenta cambios muy sustanciales.

Finalmente se encuentran dos leyes que regulan integralmente dos tipos de corporaciones de derecho público: la 14/2002/, de las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación de Cataluña y del Consejo General de las Cámaras; la 22/2002, de cofradías de pescadores. La primera señala como funciones de las

cámaras emitir propuestas e informes de asesoramiento para las Administraciones públicas, gestionar servicios públicos e infraestructuras y realizar actuaciones en favor de la competitividad y la promoción exterior de las empresas. Regula también el régimen electoral y define al Consejo General de las Cámaras como ente consultivo de las Administraciones Públicas. Por su parte, la Ley 22/2002, concibe a las cofradías de pescadores como representantes del sector pesquero, sin perjuicio de la representación que puedan tener otras asociaciones, como órganos de consulta y de colaboración para las Administraciones y como entidades susceptibles de ofrecer servicios integrales y constituir unidades de producción y de comercialización.

Por último, cabe consignar la presencia de cuatro decretos-legislativos para aprobar textos refundidos de la Ley de Patrimonio de la Generalidad (D-L 1/2002), de la Ley del Estatuto de la Empresa Pública Catalana (D-L 2/2002), de la Ley de finanzas públicas de Cataluña (D-L 3/2002) y de la Ley del Instituto Catalán de Finanzas (D-L 4/2002).

Decretos

Además de los ya mencionados en el apartado dedicado a la acción de Gobierno es preciso destacar, en primer lugar, los decretos dictados en desarrollo reglamentario directo de leyes anteriores: el Decreto139/2002, para aprobar el reglamento de la Ley 1/2001, de mediación familiar; el Decreto 78/2002, de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, que desarrolla determinados puntos de la ley 9/1993, del patrimonio cultural catalán; el Decreto 200/2002, por el que se regula la señalización de las limitaciones en la venda de bebidas alcohólicas, dictado para desplegar la Ley 1/2002; el Decreto 175/2002, por el que se regula el Registro de voluntades anticipadas, aprobado para implementar la Ley 21/2000, sobre los derechos de información concerniente a la salud y a la autonomía del paciente; Decreto 168/2002, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación, dictado en cumplimiento de la Ley 7/2001; Decreto 222/2002, por el que se aprueba la tabla de vigencia de las disposiciones afectadas por la Ley 2/2002, de urbanismo.

En el ámbito de la organización administrativa el elemento más novedoso es la creación de los órganos de defensa de la competencia de la Generalidad (Decreto 222/2002), si bien es muy discutible la corrección jurídica del mismo como consecuencia de no respetar la reserva de ley en la regulación de este tipo de organismos.

En el terreno de las medidas reactivas frente a determinados fenómenos que causan o pueden causar graves problemas a los ciudadanos merecen referenciarse el Decreto 152/2002, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias para la prevención y el control de la legionelosis, y el Decreto 315/2002, sobre medidas para paliar los daños de los aguaceros del verano de 2002.

Dentro del conjunto de decretos que reflejan la atención en sentido amplio a las cuestiones ambientales es necesario citar el Decreto 241/2002, por el que

se regula la producción agraria integrada en Cataluña, el Decreto 80/2002, regulador de las condiciones de la incineración de residuos, las disposiciones sobre mejora de la gestión de los recursos hídricos (Decretos 22, 114 y 153/2002) y el Decreto 170/2002, sobre medidas en materia de perros potencialmente peligrosos.

Por último cabe reseñar el Decreto 337/2002, sobre alto rendimiento deportivo, que pretende crear una cantera de deportistas catalanes de élite a partir de un programa de ayudas vinculado a la participación en las selecciones deportivas catalanas.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2002 y a 31-XII-2002:

Convergència i Unió: 56

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 50

Popular: 12

Esquerra Republicana de Cataluña: 12

Iniciativa per Cataluña Verds: 5

Estructura del Gobierno

Presidente: Jordi Pujol

Consejero jefe: Artur Mas (CDC)

Número de consejerías: 13

Presidencia: Artur Mas (CDC)

Justicia e Interior: Núria de Gispert (UDC)

Economía y Finanzas: Francesc Homs (CDC)

Gobernación y Relaciones Institucionales: Josep Maria Pelegrí (UDC)

Enseñanza: Carme-Laura Gil (CDC)

Cultura: Jordi Vilajoana (CDC)

Sanidad y Seguridad Social: Xavier Pomés(CDC)

Política Territorial y Obras Públicas: Felip Puig (CDC)

Agricultura, Ganadería y Pesca: Josep Grau (CDC)

Trabajo, Industria, Comercio y Turismo: Antoni Fernández (CDC)

Bienestar y Familia: Irene Rigau (CDC)

Medio Ambiente: Ramon Espadaler (UDC)

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 Cataluña (CDC) y Unió Democràtica de Cataluña (UDC): 56 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo, de la citada coalición electoral: CDC ocupa 10 departamentos y UDC 3.

Cambios en el Gobierno

Decreto 253/2002, de 4 de noviembre, de creación y reorganización de diferentes departamentos, de modificación de las comisiones de Gobierno y su composición y de determinación del número de departamentos en qué se estructura la Administración de la Generalidad (DOGC, 3754, 05/11/02; corrección de errores DOGC, 3758, 11/11/02).

Decreto 254/2002, de 4 de noviembre, de cese del señor Lluís Franco i Sala como consejero de Trabajo (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 255/2002, de 4 de noviembre, de cese del señor Antoni Subirà i Claus como consejero de Industria, Comercio y Turismo (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 256/2002, de 4 de noviembre, por el que el señor Josep-Delfí Guàrdia i Canela cesa como consejero de Justicia (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 257/2002, de 4 de noviembre, por el que el señor Xavier Pomés Abella cesa como consejero de Interior (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 258/2002, de 4 de noviembre, por el que la señora Núria de Gispert i Català cesa como consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 259/2002, de 4 de noviembre, de cese de la señora Irene Rigau i Oliver como consejera de Bienestar Social (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 260/2002, de 4 de noviembre, de cese del señor Eduard Rius i Pey como consejero de Sanidad y Seguridad Social (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 261/2002, de 4 de noviembre, por el que se nombra a la señora Núria de Gispert i Català consejera de Justicia e Interior (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 262/2002, de 4 de noviembre, por el que se nombra al señor Josep Maria Pelegrí i Aixut consejero de Gobernación y Relaciones Institucionales (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 263/2002, de 4 de noviembre, por el que se nombra al señor Xavier Pomés i Abella consejero de Sanidad y Seguridad Social (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 264/2002, de 4 de noviembre, por el que se nombra al señor Antoni Fernández i Teixidó consejero de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo (DOGC, 3754, 05/11/02).

Decreto 265/2002, de 4 de noviembre, por el que se nombra a la señora Irene Rigau i Oliver consejera de Bienestar y Familia (DOGC, 3754, 05/11/02).

Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Comparecencia del consejero de Medio Ambiente y del consejero de Sanidad y Seguridad Social ante la Diputación Permanente para informar sobre los vertidos contaminantes a las aguas del río Ebro y las actuaciones del Gobierno ante estos hechos (DSPC-D, 5, 22/01/02).

Procedimiento para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (BOPC, 268, 04/03/02; DSPC-P, 80, 28/02/02).

Sesión informativa de la Comisión de Estudio para la Profundización del Autogobierno con un miembro del Gobierno sobre diversos aspectos relativos a la profundización del autogobierno (05/04/02).

Sesión informativa de la Comisión de Política Social con el consejero de Trabajo sobre las líneas de actuación en el ámbito de la prevención de los accidentes laborales (DSPC-C, 369, 19/09/02).

Sesión informativa de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local con el consejero jefe sobre la creación y la reorganización de diferentes departamentos, la modificación de las comisiones de gobierno y su composición y la determinación del número de departamentos en que se estructura la Administración de la Generalidad (DSPC-C, 396, 08/11/02).

Resolución 1115/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general presupuestaria, y contra la Ley del Estado 18/2001, general de estabilidad presupuestaria (BOPC, 263, 18/02/02; DSPC-P, 78, 14/02/02).

Resolución 1117/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización de la actividad económicofinanciera de la sociedad municipal Barcelona Regional, Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico y de Infraestructuras, SA (BOPC, 268, 04/03/02; DSPC-C, 285, 19/02/02).

Resolución 1118/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización de la actividad económicofinanciera de la empresa Promoción Local de Vivienda, SA (Prolhasa), desde su creación hasta el 20 de noviembre de 2001 (BOPC, 268, 04/03/02; DSPC-C, 285, 19/02/02).

Resolución 1119/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas la ampliación del informe sobre el Organismo Autónomo de Gestión y Recaudación de Tributos Locales de la Diputación de Lleida (3-2001-E) con la fiscalización de las cuentas de los años 2000 y 2001 (BOPC, 268, 04/03/02; DSPC-C, 285, 19/02/02).

Resolución 1120/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización sobre los fondos públicos transferidos a la Confederación de Empresarios del Baix Llobregat para programas de información profesional ocupacional en el período 1995-2001 (BOPC, 268, 04/03/02; DSPC-C, 285, 19/02/02).

Resolución 1275/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre los Efectos de las Líneas de Alta Tensión y de las Instalaciones de Telefonía Móvil en la Salud de las Personas (BOPC, 280, 08/04/02; corrección de errores BOPC, 284, 15/04/02; DSPC-P, 82, 03/04/02).

Resolución 1276/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre los Efectos del Proceso de Mundialización de la Economía y las Repercusiones en las Relaciones Internacionales (BOPC, 280, 08/04/02; DSPC-P, 82, 03/04/02).

Resolución 1416/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de sexta modificación de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para que los magistrados nombrados a propuesta del Senado lo sean en representación de las comunidades (BOPC, 316, 25/06/02; DSPC-P, 88, 29/05/02).

Resolución 1476/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización de las contrataciones y los gastos realizados en los últimos seis años por la Administración de la Generalidad y las empresas y los organismos autónomos con Europraxis Consulting Holding, SL; Europraxis Consulting, SA; Comopraxis, SA y Indra (BOPC, 320, 08/07/02; DSPC-C, 358, 11/06/02).

Resolución 1477/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley por la que se modifica la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil (BOPC, 318, 01/07/02; DSPC-P, 90, 12/06/02).

Resolución 1479/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (BOPC, 312, 17/06/02; DSPC-P, 91, 13/06/02).

Resolución 1488/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional (BOPC, 329, 30/07/02; DSPC-P, 95, 29/07/02).

Resolución 1489/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (BOPC, 339, 07/10/02; DSPC-P, 98, 03/10/02).

Resolución 1529/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la siniestralidad laboral (BOPC, 343, 21/10/02; DSPC-P, 100, 17/10/02).

Resolución 1589/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley sobre la participación de las comunidades autónomas en la formación de la posición española en asuntos relacionados con la Unión Europea (BOPC, 351, 07/11/02, corrección de errores BOPC, 356, 18/11/02; DSPC-P, 101, 30/10/02).

Resolución 1653/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Documento de la Comisión de Estudio para la Profundización del Autogobierno (BOPC, 366, 05/12/02; DSPC-C, 400, 19/11/02; DSPC-P, 110, 17/12/02).

Moción 186/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el autogobierno (BOPC, 356, 18/11/02; DSPC-P, 104, 14/11/02).

Moción 187/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el ejercicio del autogobierno (BOPC, 356, 18/11/02; DSPC-P, 104, 14/11/02).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Norma para tramitar el Proyecto de Convenio para la constitución del Instituto Ramon Llull, a firmar entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de las Islas Baleares (art. 27.1 y 2 EAC y art. 43 b) LPPCEG) (BOPC, 255, 21/01/02).

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

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros:

Ninguna

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 225, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general presupuestaria, y contra la Ley del Estado 18/2001, general de estabilidad presupuestaria (BOPC, 259, 04/02/02).

Dictamen núm. 226, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (BOPC, 261, 11/02/02).

Dictamen núm. 228, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOPC, 302, 27/05/02).

Dictamen núm. 229, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (BOPC, 324, 17/07/02).

Dictamen núm. 230, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional (BOPC, 325, 22/07/02).

Dictamen núm. 232, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero (BOPC, 380, 14/01/2003).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen núm. 224, en relación con la constitucionalidad de 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 Ley general de estabilidad presupuestaria.

Dictamen núm. 227, sobre la Ley del Estado 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Dictamen núm. 231, sobre la Ley orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional.

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Resolución del Parlamento de Cataluña, por la que se designa el síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas (BOPC, 298, 21/05/02, corrección de errores BOPC, 302, 27/05/02; DSPC-P, 342, 09/05/02).

Decreto 137/2002, de 14 de mayo, de nombramiento del señor Marià Nicolàs i Ros como síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas (DOGC, 3639, 21/05/02).

Informes:

Resolución 1186/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la

Cuenta General de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 1999 (BOPC, 268, 04/03/02; DSPC-C, 293, 21/02/02; DSPC-P, 80, 28/02/02).

Resolución 1279/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el Informe de fiscalización 11/2001-B/A, relativo al Ayuntamiento de Badia del Vallés y Badia 2004 Promociones, SL, ejercicio 1998; el Informe de fiscalización 7/2001-B, relativo a la eficiencia y el coste de los servicios locales de recogida de basuras, correspondiente al ejercicio de 1998; el Informe de fiscalización 14/2001-B, relativo al análisis de las cuentas generales de los municipios, ejercicio 1999; y el Informe de fiscalización 2/2000, relativo a la Cuenta general de las corporaciones locales, ejercicio 1999 (BOPC, 286, 22/04/02; DSPC-C, 312, 03/04/02).

Resolución 1480/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el procedimiento relativo al Informe de fiscalización 16/1999 (c, a, b y f) sobre el Fondo social europeo (ejercicio 1990-1997), posteriormente numerado 14/2002 (c, b, a y f) (informe BOPC, 307, 06/06/02, corrección de errores BOPC, 309, 10/06/02; BOPC, 320, 08/07/02, corrección de errores BOPC, 322, 10/07/02; DSPC-C, 359, 13/06/02).

Resolución 1600/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a la Memoria y la Cuenta General de la Sindicatura de Cuentas correspondientes al ejercicio del 2000 (BOPC, 361, 25/11/02; DSPC-C, 389, 31/10/02).

Resolución 1601/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a los informes de fiscalización incluidos en la parte II de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas, correspondiente al ejercicio del 2000 (BOPC, 361, 25/11/02; DSPC-C, 389, 31/10/02).

Informes de fiscalización 10/2001-SM, 12/2001-F, 13/2001-D, 16/2001-D, 3/2002-SM, 4/2002-SM, 5/2002-SM, 6/2002-C, 10/2002-D, 11/2002-E, 12/2002-SM, 16/2002-SM, 17/2002-SM, 18/2002-E, 19/2002-D, 20/2002-SM i 22/2002-D, incluidos en la parte II de la Memoria de actividades de la Sindicatura de Cuentas, ejercicio 2001 (BOPC, 377, 28/12/02).

Memoria de actividades de la Sindicatura de Cuentas, ejercicio 2001 (BOPC, 377, 28/12/02).

Informe sobre la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 2000 (BOPC, 377, 28/12/02).

Informe de fiscalización 2/2001, relativo a la Cuenta general de las corporaciones locales, ejercicio 2000 (BOPC, 377, 28/12/02).

Informe de fiscalización 21/2002-B, relativo al análisis de las Cuentas generales de los municipios, ejercicio 2000 (BOPC, 377, 28/12/02).

Informe de fiscalización 13/2002-B, relativo a incumplimientos de los ayuntamientos en el envío de la documentación de la cuenta general, ejercicio 1996-2000 (BOPC, 316, 25/06/02; DSPC-C, 05/12/02).

Síndic de Greuges

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre la Aproximación a la situación de la atención primaria de la salud en Cataluña (BOPC, 345, 24/10/2002).

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 391, 06/11/2002

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 2001 (BOPC, 275, 22/03/2002).

Debate en comisión: DSPC-C, 330, 25/04/2002

Debate en el Pleno: DSPC-P, 88, 29/05/2002

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lúcia

Rasgos generales

El año 2002 viene marcado en la Comunidad Valenciana por el cambio que se produce en la Presidencia de la Generalidad Valenciana el día 9 de julio. Efectivamente ese día el hasta este momento Presidente de la Generalidad Valenciana Eduardo Zaplana Hernández-Soro, presenta ante la Mesa de las Cortes Valencianas un escrito en el que anuncia su renuncia tanto a la Presidencia de la Generalidad Valenciana como a su condición de Diputado de las Cortes Valencianas. Ese mismo día la Mesa de las Cortes Valencianas tramita su dimisión y la comunica a la Presidencia del Gobierno español y a la Casa Real a efectos de su cese. En el Boletín Oficial del Estado del día 10 de julio aparece el Real Decreto 670/2002, de 9 de julio, mediante el que se declara el cese a petición propia del hasta ese momento Presidente de la Generalidad Valenciana. También ese día, en el mismo BOE el Presidente del Gobierno le nombra Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este hecho, que se produce en plenas vacaciones parlamentarias, abre el procedimiento previsto tanto en la Ley de Gobierno valenciano, como en el Reglamento de las Cortes Valencianas para la investidura de un nuevo Presidente de la Generalidad. Para ello por parte de la Presidenta de las Cortes Valencianas se inician las consultas previstas en el RCV y se convoca para el día 22 de julio un Pleno, en el que es elegido nuevo Presidente de la Generalidad Valenciana José Luis Olivas Martínez, que hasta ese momento ocupaba la Vicepresidencia Primera del Gobierno valenciano. Dos días más tarde, y de conformidad con la peculiaridad que existe en el caso de la Comunidad Valenciana, ante las Cortes Valencianas reunidas en Pleno el nuevo Presidente de la Generalidad toma posesión de su cargo.

Sin embargo, este cambio que se produce en la primera magistratura de la Generalidad Valenciana tiene una trascendencia política mucho mayor que la que en principio parece de por sí, dado que desde el primer momento queda claro que el nuevo Presidente de la Generalidad lo va a ser sólo durante un año, hasta que se celebren las nuevas elecciones autonómicas en las que no figurará como candidato por parte del Partido Popular a la Presidencia de la Generalidad.

Efectivamente, al mismo tiempo que se producen estos cambios, Francisco Camps, que ocupaba desde el 4 de abril la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, se anuncia que a va ser el candidato a las próximas elecciones a las Cortes Valencianas para ocupar la Presidencia de la Generalidad, en el caso de que nuevamente resulte ganador el Partido Popular.

Transcurrido el verano, el día 4 de septiembre, Francisco Camps cesa como Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana, siendo sustituido por otro valenciano, Juan Cotino, que hasta ese momento ha ocupado la Dirección General de la Policía en el Ministerio del Interior en Madrid.

Todo este proceso culmina el fin de semana del 28 y 29 de septiembre con la celebración del congreso del Partido Popular de la Comunidad Valenciana en el que queda ya formalmente elegido como candidato a la Presidencia de la Generalidad Valenciana para las elecciones del 2003 por el Partido Popular en la Comunidad Valenciana Francisco Camps, que en ese momento ya no ocupa ningún cargo público.

Por último hay que indicar que en todo este proceso que se inicia el 9 de julio, se produce un último apunte y es que Eduardo Zaplana Hernández-Soro accede también el día 22 de julio a la condición de Senador por la Comunidad Autónoma en un Pleno extraordinario que celebran las Cortes Valencianas al efecto.

A raíz de todo ello se inicia una nueva situación política en el Partido Popular, en la que sin duda el líder sigue siendo Eduardo Zaplana que está al frente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en Madrid; con un Presidente de la Generalidad elegido por las Cortes Valencianas, José Luis Olivas Martínez; y con un candidato a la Presidencia de la Generalidad para las elecciones de 2003 que es Francisco Camps.

Por lo que se refiere al primer partido de la oposición, el Partit Socialista del País Valencià (PSPV-PSOE), hay que indicar que durante el año 2002 se produce la consolidación de Joan Ignasi Pla como su líder. En este sentido hay que destacar a lo largo de este año dos momentos. En primer lugar están las elecciones primarias celebradas el día 20 de abril, a las que concurren tanto el propio Joan Ignasi Pla como Ciprià Ciscar Casabán, quien había sido secretario de organización del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) hasta la elección de José Luis Rodríguez Zapatero como secretario general, y que en esos momentos ocupa la condición de diputado por la circunscripción de Valencia en el Congreso de los Diputados.

Estas elecciones primarias consolidan internamente en el partido a Joan Ignasi Pla al obtener el 75% de los votos frente al 25% de Ciprià Ciscar. El segundo momento de consolidación de este liderazgo se produce en el congreso del Partit Socialista del País Valencià, que se celebra los días 22 y 23 de septiembre.

En cuanto a las demás fuerzas políticas, hay que indicar que en el caso de Esquerra Unida del País Valencià no hay aspectos dignos de mención durante el año 2002 y simplemente indicar que aparece Joan Ribó como el líder de la coalición y como el candidato a las elecciones autonómicas del 2003.

Por lo que se refiere a aquellas fuerzas políticas que estuvieron a punto de conseguir representación parlamentaria, pero que debido al sistema electoral valenciano no fue posible, es de destacar al Bloc Nacionalista Valencià que mantiene una relativa presencia municipal y sobre todo activismo. Pere Mayor i Penadés su líder, es elegido el 21 de septiembre por tercera vez candidato a la Presidencia de la Generalidad Valenciana para intentar conseguir que su fuerza política pueda obtener representación parlamentaria en las Cortes Valencianas.

Cuestión muy distinta es la que concurre en Unió Valenciana, que sigue sin ninguna presencia pública en la sociedad valenciana durante el año 2002, más allá de los problemas internos con una serie de recursos que se encontraban todavía por resolver, de carácter interno, al finalizar el año.

En cuanto al resto de las Instituciones de la Comunidad Valenciana hay que destacar especialmente las actuaciones llevadas a cabo por la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, que durante el año 2001 había comenzado su actividad y que este año 2002 comienza a adoptar decisiones que la consolidan como la Institución que consigue la pacificación de la polémica lingüística de la sociedad valenciana que se venía arrastrando desde décadas anteriores, y va cumpliendo el mandato que establece la Ley de su creación. Y en este sentido hay que destacar los acuerdos adoptados el 25 de marzo y el 20 de mayo, que vienen a fijar el referente normativo oficial del valenciano, que no es otro que el que se ha venido aplicando por la Generalidad Valenciana desde la aprobación y desarrollo de la Ley de uso y enseñanza del valenciano en 1983 hasta la adopción del acuerdo de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* el 20 de marzo de 2002. Con ello se consolida el proceso de reconocimiento de lo establecido tanto en el dictamen del *Consell Valencià de Cultura* y en la Ley de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, y se aleja cualquier postura secesionista de la lengua hablada por los valencianos.

Por lo demás, a lo largo del año 2002, la *Acadèmia* ha iniciado su funcionamiento interno con la creación de las secciones y comisiones y, finalmente, el Gobierno aprobó el Reglamento que elevó la propia Institución de conformidad con la Ley, para poder llevar a cabo su actuación. El 17 de septiembre presentó su dimisión por razones de salud el académico Xavier Casp y al finalizar el año 2002 no se ha nombrado un nuevo académico para sustituirlo.

Entre los aspectos que venían arrastrándose de años anteriores hay que destacar, en primer lugar el tema del AVE. El 2 de octubre se pone la primera traviesa en el AVE Madrid-Comunidad de Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana, que supone el iniciar unas obras para las que se dan diversas fechas de finalización pero que se fijan en torno al año 2007, fecha en la que se pretende que Madrid esté unida con las tres capitales valencianas, Alicante, Castellón y Valencia y que además sea posible el tráfico del norte a sur dentro de la Comunidad Valenciana con este medio de transporte.

Este acto de colocación de la primera traviesa a la que asiste el Presidente del Gobierno, José Mª Aznar, sólo encuentra problemas con el trazado al paso por diversos municipios sobre todo de la comarca de la Vega Baja, la Ribera Alta y *l'Horta*.

Cuestión distinta es la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, que provoca en la Comunidad Valenciana un gran enfrentamiento entre las diversas fuerzas políticas, acusando el Partido Popular al resto de partidos de oposición, que están en contra de que el agua del Ebro llegue a los valencianos, e indicando éstos últimos que lo que se desea es un plan distinto al aprobado. En todo caso se trata de una cuestión que provoca una gran polémica entre los partidos políticos parlamentarios, sobre todo en orden a si se consigue o no una financiación europea del Plan.

Las diversas movilizaciones que tienen lugar contra el Plan Hidrológico Nacional en el resto del Estado, fundamentalmente en Aragón y Cataluña, tienen también su expresión en la manifestación que se celebra en Valencia el día 24 de noviembre.

Otros acontecimientos políticos que hay que destacar son la polémica surgida en el seno de los partidos políticos con representación parlamentaria, en el momento de plantearse la aprobación de la Ley que regula el estatuto de los ex Presidentes de la Generalidad, que es aprobada por las Cortes Valencianas el día 25 de junio, a instancias de una proposición de ley presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista-Progressistes.

El Grupo Esquerra Unida del País Valencià se manifiesta en contra de esta Ley, por considerar que se trata de establecer una situación privilegiada para las personas que han ocupado la más alta magistratura de la Comunidad Valenciana.

También en el orden político hay que destacar que el 6 de febrero Eduardo Zaplana Hernández-Soro, en ese momento todavía Presidente de la Generalidad Valenciana, es elegido Vicepresidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea para los años 2004-2006.

Por lo que se refiere a otro tipo de acontecimientos hemos de destacar como temas problemáticos en primer lugar el rebrote periódico de la epidemia de legionela, no solamente en las ciudades de Alcoi y Cocentaina, sino también, la aparición de un nuevo brote que se produce a lo largo del año 2002 en la ciudad de Segorbe, capital de la comarca del Alto Palancia.

También es un tema polémico la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez hacia el mar en la ciudad de Valencia, que es una de las obras emblemáticas del equipo de gobierno del Ayuntamiento de Valencia, y que después de las protestas y recursos planteados por los vecinos de la plataforma *Salvem el Cabanyal*, tiene como efecto las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27 de febrero y 30 de octubre, en las que paralizan estas obras, anunciando el Ayuntamiento de Valencia el recurso contra la decisión adoptada por este Tribunal.

Por último hay que indicar que al finalizar el año surge un problema interno en la sociedad Aguas de Valencia, S.A., con un enfrentamiento entre los accionistas, por un lado el grupo francés Bouygues y, por otro los accionistas españoles, que se plasma con la expulsión de dos de los principales directivos de la sociedad y que tiene una complicación con la acusación de haber sido utilizada la empresa para la compra y financiación de un grupo mediático favorable al Partido Popular. Ello provoca una polémica y la convocatoria de un Pleno de las Cortes Valencianas el día 23 de diciembre, al acabar el debate de presupuestos, en el que a petición propia solicita su comparecencia la Consejera Portavoz del Gobierno, Alicia de Miguel, para indicar que no tiene nada que ver con las acusaciones que se han hecho.

Finalmente como otros acontecimientos a destacar durante el año 2002, hay que indicar en primer lugar que los días 22 y 23 de abril, coincidiendo con la Presidencia española en la Unión Europea, tiene lugar en Valencia la Cumbre Eu-

romediterránea, que está muy marcada por las tensiones que existen en ese momento y a lo largo de todo el año entre el gobierno de Israel y la autoridad palestina.

Un segundo aspecto que hay que destacar es que el 24 de septiembre se confirma que el municipio de Bétera, en la comarca de *Camp de Túria*, se ubicará uno de los cuarteles generales de la OTAN en Europa. Y, por último, el 12 de diciembre, en la *Ciutat de les Arts i les Ciències* se inaugura el *Parc Oceanogràfic*, que es el parque acuático más importante de Europa, dentro de una de las obras más emblemáticas que está transformando no sólo la ciudad de Valencia, sino toda la Comunidad Valenciana.

Leyes de la Generalidad Valenciana

Durante el año 2002 las Cortes Valencianas han aprobado un total de doce Leyes, de temas muy diferentes. Existen dos plenamente referidas a lo que es la organización del Gobierno valenciano, como es la Ley de modificación de la Ley del Gobierno valenciano; así como la Ley que regula el Estatuto de los ex Presidentes.

Por otro lado hay tres Leyes relacionadas con temas culturales, como son la Ley del Libro, la Ley de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión valenciana de acreditación y evaluación de la calidad del sistema universitario valenciano y la Ley de protección de la colombicultura y del palomo deportivo.

El resto de las Leyes se refieren a temas bien distintos de tipo sectorial, como es la de creación del Colegio Oficial de Censores Jurados de Cuentas; la modificación de la Ley sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos; la de protección contra la contaminación acústica; la Ley de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana; y la Ley de protección y gestión de emergencias de la Generalidad Valenciana.

En otro grupo hay que reseñar las dos últimas Leyes que son las tradicionales todos los años, por un lado la llamada Ley de «acompañamiento», es decir, la Ley de medidas, fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana; y la Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el año 2003. Al tratarse de Leyes que son difícilmente cuadrables en una cierta clasificación como hacíamos en Crónicas anteriores, vamos a referirnos a todas ellas de una manera cronológica.

Las Cortes Valencianas aprobaron con fecha 20 de febrero la Ley 1/2002, de 26 de febrero, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano. Lo primero que hay que indicar con relación a esta Ley es el procedimiento que se ha utilizado. En este caso, el Gobierno planteaba la posibilidad de que se realizara por lectura única, procedimiento que finalmente las propias Cortes Valencianas por mayoría utilizaron y que, como es bien sabido, supone que no existe la posibilidad de la presentación de enmiendas parciales produciéndose en un solo debate de totalidad, finalizado el cual y tras una única votación, resultaba aprobada como así fue la nueva Ley. Lógicamente a este debate le pre-

cede uno sobre si es conveniente y apropiada la utilización de esta vía de lectura única. Como decimos en ambos casos el Grupo Parlamentario Popular tomó las dos decisiones y así quedó aprobada esta modificación de la Ley de Gobierno.

En segundo lugar hemos de indicar que nos encontramos ante una Ley que ha sufrido desde su aprobación en 1983, diversas modificaciones, siendo las más importantes las que tuvo mediante la Ley 6/1987, de 23 de diciembre; la Ley 8/1990, de 27 de diciembre; y especialmente la que tuvo una mayor incidencia que fue la Ley 6/1995, de 3 de abril.

Estas sucesivas modificaciones que ahora comentamos hubiesen hecho necesario que se autorizara al Gobierno valenciano a que, a través de un Decreto Legislativo, aprobara un texto refundido de la Ley de Gobierno. Efectivamente, son ya muy numerosas las modificaciones que la Ley ha experimentado y para una buena técnica legislativa y, sobre todo, para una buena aplicación por quienes les corresponde desde la administración de justicia o desde el ejercicio de la abogacía, o de la enseñanza del derecho, hubiese sido importante tener un texto refundido de la Ley que se ha aprobado y que ahora pasamos a comentar.

La Ley modifica básicamente ocho aspectos de la Ley de Gobierno, en su inmensa mayoría relacionados con la propia estructura del Gobierno valenciano. En primer lugar nos encontramos con tres modificaciones que afectan al reforzamiento de la figura de la Presidencia de la Generalidad, que son la modificación que se establece en el artículo 19, que posibilita al Presidente el nombramiento de uno o varios Vicepresidentes; el artículo 20, que modifica entre las funciones del Presidente del Gobierno valenciano, el apartado a), que dice ahora que unas de las funciones que le corresponde es «*determinar las directrices de la acción de gobierno, de acuerdo con lo que establezca al respecto el Presidente de la Generalidad*»; y, por último, la modificación que se realiza en el artículo 71, en el que se establece en la nueva redacción que, «*la Presidencia de la Generalidad y los Consejeros desarrollarán orgánicamente su propia Consejería o Departamento en los términos de su Reglamento y demás normas reglamentarias que apruebe el Consell*».

La modificación del artículo 16.2, en que se establece la posibilidad de que cuando el Presidente nombre Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno sin Consejería asignada, éstos se integrarán en la estructura de la Presidencia, pudiéndoles ser adscritas las Secretarías autonómicas de las que a continuación hablaremos y centros directivos que se consideren oportunos para llevar a cabo sus funciones. Como consecuencia de ello, el artículo 18 establece que el Gobierno valenciano se compone por el Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. Por su parte el artículo 19, como hemos indicado antes, regula ampliamente la figura y funciones de los Vicepresidentes. El artículo 28, en su párrafo 1°, establece que los acuerdos del Gobierno valenciano se adopten con el voto favorable de la mitad más uno de los miembros asistentes dirimiéndose los empates con el voto de calidad del Presidente.

En tercer lugar nos encontramos quizá la mayor novedad de esta modificación de la Ley de Gobierno, y es la regulación de la figura del Secretario autonómico, que viene a equivaler a lo que en la estructura del Estado son los Secretarios de

Estado. Estos Secretarios autonómicos aparecen regulados en las modificaciones que se introducen en los artículos 35.h), 45, 51.5, 74 y 76. De estos preceptos el más importante por lo que se refiere a esta nueva figura de la administración valenciana, es la nueva redacción del artículo 74, en la que se establece que los Secretarios autonómicos dirigen y coordinan los centros directivos que se adscriban bajo su dependencia y responden, ante el titular del que dependan, de la gestión de aquellas materias que les sean atribuidas. Corresponden a los Secretarios autonómicos las siguientes funciones ejecutivas: ejercer las facultades inherentes al sector o actividad de la competencia y materia que tenga atribuida por la norma de creación del órgano; impulsar y coordinar la consecución de los programas y la ejecución de los proyectos que desempeñen los centros directivos que estén bajo se dependencia; y resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los centros directivos que estén bajo su dependencia y cuyos actos no agoten la vía administrativa.

Como consecuencia de ello queda afectada la figura de los Subsecretarios cuyas funciones suponen la desaparición de las Secretarías Generales Técnicas, de tal manera que los artículos 75 y 79 vienen a regular, especialmente el artículo 75, la nueva figura de los Subsecretarios, que es a quienes corresponde en cada Consejería la inspección de todos los servicios de su ámbito, ostentando la jefatura de todo el personal de la misma y, asimismo, los Subsecretarios tienen la competencia respecto a los servicios comunes, la supervisión y recopilación de documentos y la asistencia en las relaciones propias de cada Consejería. Como consecuencia de estos cambios se modifican a través de los artículos 30 y 43 las comisiones delegadas, con la incorporación a las mismas de los Secretarios autonómicos.

Por otro lado, hay una novedad importante que es la que aparece regulada en el artículo 32, y es la creación de una nueva Comisión de Secretarios Autonómicos o Subsecretarios, para la preparación de las reuniones del Gobierno valenciano, tratar cuales otras cuestiones sean de interés común, sin que no sea competencia, bien de las comisiones delegadas, bien de las comisiones interdepartamentales. Esta Comisión estará integrada por los Subsecretarios y los Secretarios autonómicos, que por sus funciones o asuntos a tratar así se requiera, y será presidida por un miembro del Gobierno valenciano que sea el que ostente la condición de Secretario del Gobierno.

Y asimismo, hay una modificación en la estructura de las Consejerías, creándose tres niveles diferentes que son los órganos superiores, el nivel directivo y el nivel administrativo.

Por último, como otro aspecto novedoso de la Ley de Gobierno valenciano, es el nuevo epígrafe que se da al capítulo VI, que pasa a denominarse «*De la iniciativa legislativa, de los decretos legislativos y de la potestad reglamentaria del gobierno*» y dentro del cual los artículos 49 y un nuevo artículo 49.bis, establece el procedimiento de elaboración en sede gubernamental, tanto de los anteproyectos de ley, como de los proyectos de decreto legislativo y la elaboración de los reglamentos, por un procedimiento que tiene por finalidad mejorar la técnica legislativa del Gobierno.

Así pues, nos encontramos con una reforma técnica pero al mismo tiempo muy importante, que tiene además dos aspectos que afectan al funcionamiento de las Cortes. Por un lado, el artículo 19 en su párrafo 1º *in fine*, establece que las ausencias temporales del Presidente de la Generalidad, superiores a un mes, se comunicarán a las Cortes, cuando antes requerían la autorización de éstas; y por otro lado, el artículo 51, párrafo 5º, establece como novedad respecto al Parlamento valenciano, que los Secretarios autonómicos podrán comparecer ante las comisiones, a iniciativa propia y siempre por requerimiento de la Comisión, para informar de la materia objeto de debate y para responder preguntas de la forma que establezca el Reglamento de las Cortes Valencianas.

Pese a la urgencia en la aprobación de esta Ley, sin embargo al finalizar el año 2002 la figura del Secretario autonómico no había sido desarrollada por parte del Gobierno valenciano.

La Ley 2/2002, de 23 de abril, de creación del Colegio Oficial de Censores Jurados de Cuentas de la Comunidad Valenciana, no supone más que una Ley más de las aprobadas a lo largo de la legislatura por las Cortes Valencianas, de creación de colegios oficiales, todo ello en desarrollo de la competencia atribuida en el Estatuto de Autonomía en su artículo 31.22, que confiere a la Generalidad Valenciana competencia exclusiva en esta materia sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución. De acuerdo con ello las Cortes habían aprobado la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, en cuyo artículo 7 se dispone precisamente la creación de colegios profesionales en el ámbito de actuación de la Comunidad Valenciana y en base a todo ello es por lo que se aprobó esta Ley. De manera específica hay que tener en cuenta que el Real Decreto 1.636/1990, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1988, de 12 de julio, de auditoría de cuentas, en su disposición transitoria cuarta, reconoce como corporaciones representativas de auditores, entre otras, a la que tradicionalmente han agrupado a los profesionales que vienen realizando la actividad de auditoría y censura de cuentas.

De acuerdo con ello, las agrupaciones quinta (Valencia y Castellón) y decimoquinta (Alicante), del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, solicitaron la creación del Colegio Oficial que ahora se crea por Ley, en el que se integren todos los profesionales que ejercen las actividades propias de la profesión de censor jurado de cuentas.

La novedad que aportó la tramitación parlamentaria de la Ley, fue modificar la referencia que aparecía en el artículo 3.2 del Proyecto de Ley, cuando hablaba de quienes tienen el título de censores jurados de cuentas, y lo que pasa a decir es *«los profesionales, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, que tengan autorización del censor jurado de cuentas y puedan llevar a cabo las actividades propias de esta profesión»*.

Por lo demás la Ley es prácticamente idéntica a las que se han aprobado en años anteriores, con sus 3 artículos referidos uno a la creación y los otros 2 fijando el ámbito territorial y el ámbito personal del nuevo colegio.

La tercera Ley aprobada por las Cortes Valencianas es la Ley 3/2002, de 13 de

junio, del Libro. Esta Ley del Libro desarrolla en el ámbito de la Comunidad Valenciana lo previsto en el artículo 44.1 de la Constitución y en el artículo 31.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que considera que la cultura es competencia exclusiva de la Generalidad. Además, la Ley de uso y enseñanza del valenciano prevé el derecho de todos los ciudadanos a conocer y usar la lengua propia. Por todo ello se ha aprobado esta Ley con la finalidad de definir un marco jurídico para promover la creación, edición, distribución, venta y difusión del libro, el fomento de la lectura y regulación del depósito legal en el ámbito de la Comunidad Valenciana, así como para aplicar al sector del libro las previsiones estatutarias de especial promoción y respeto a la recuperación y dignificación literaria del valenciano.

La Ley se refiere a las medidas de promoción del libro –con especial incidencia en los editados en valenciano– y de los agentes del libro –autores, editoriales, distribuidores y librerías-.

Por otro lado la Ley se refiere a la promoción de la lectura a través de las bibliotecas y los medios de comunicación. Además crea el Consejo Asesor del Libro como órgano de carácter consultivo, cuya función será canalizar de forma estable y permanente las relaciones entre la administración y todas las partes implicadas en el sector del libro. En su composición forman parte representantes de la administración y de los sectores sociales y económicos implicados. En él se encuentra por vez primera en el marco de una institución de la Comunidad Valenciana un representante de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua.*

Finalmente la Ley regula el depósito legal de la Comunidad Valenciana, que tiene por finalidad recopilar el material bibliográfico, sonoro, audiovisual, electrónico, organizado sobre cualquier soporte, producido en su territorio con fines de difusión.

Es una Ley breve –17 artículos, 6 disposiciones adicionales y 2 disposiciones finales– y como dato político importante hay que indicar que ha sido una Ley aprobada en las Cortes Valencianas con los votos favorables de los Grupos Parlamentarios Popular, Esquerra Unida del País Valencià y el voto en contra del Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes y del diputado del Grupo Mixto.

La cuarta Ley aprobada es la Ley 4/2002, de 18 de junio, por la que se modifica la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos. Esta Ley responde a la inquietud que se ha plasmado en reformas parecidas tanto a nivel de legislación estatal por parte de las Cortes Generales como en otras Comunidades Autónomas a consecuencia del incremento del uso del alcohol y las drogas.

La base jurídica de esta Ley se encuentra en los artículos 43, 148.1.21 y 149.1.16 de la Constitución, que se refieren a la distribución de competencias en materia de salud en el marco de la distribución vertical del poder del Estado de las Autonomías. Esta Ley viene a modificar determinados aspectos que habían sido regulados en su momento por la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, que dispuso un conjunto de medidas de carácter preventivo así como destinadas a la asistencia, inserción y protección social de las personas más afectadas por trastornos adictivos, limitando la publicidad o

adquisición de los productos con estos efectos y estableciendo determinadas prohibiciones e infracciones, con el objetivo entre otros de reducir la oferta de drogas socialmente aceptadas.

Concretamente la finalidad de la Ley ha sido modificar los artículos 1, 5, 11, 14, 16, 17, 18, 20, 21, 48 y 52 de la referida Ley, así como introducir un nuevo artículo que aparece como artículo 14.bis. Este conjunto de modificaciones tiene como finalidad los siguientes aspectos:

Por un lado, se busca una serie de actuaciones dirigidas a quienes de manera indirecta padecen las patologías que se abordan en la Ley, concretamente hay una especial atención hacia las familias de personas que padecen este tipo de enfermedades.

En cuanto al tema de la asistencia aparecen las nuevas medidas en relación a la concesión de prórrogas y ayudas económicas concedidas por la Generalidad para motivar aún más a los enfermos y evitar que puedan obtener ingresos económicos por vías de carácter irregular, incluso ilegal.

Igualmente se pretende fomentar los tratamientos con agonistas, sean cuales sean éstos, y en este caso se tiene en cuenta el Plan Nacional sobre las Drogas.

Por lo que se refiere a la prevención de la modificación de la Ley, prevé elevar la edad mínima para la venta o dispensión de las bebidas alcohólicas, así como del tabaco, en 18 años, que es quizá la medida que tiene una mayor repercusión socialmente.

Y por último, se pretende que por parte de los medios de comunicación públicos, existan espacios gratuitos de publicidad para favorecer una mayor información y una mayor prevención siguiendo en este sentido los criterios aprobados por la Unión Europea, con la tendencia que existe aprobada por el Parlamento Europeo hacia la prohibición absoluta de la publicidad de tabaco y de las bebidas alcohólicas.

La Ley 5/2002, de 19 de junio, de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión Valenciana de Acreditación y Evaluación de la Calidad del Sistema Universitario Valenciano, viene motivada fundamentalmente por las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que ha ampliado las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Universidades, por lo que corresponde adaptarse a la nueva Ley siempre respetando el principio de autonomía reconocido a las Universidades en el artículo 27.10 de la Constitución.

Esta Ley por tanto aborda dos aspectos distintos. Por un lado, crea el Consejo Valenciano de Universidades, que se integra y armoniza como un único órgano de coordinación de las distintas vertientes, académicas y sociales, del sistema universitario valenciano y se abre a la participación de representantes de los agentes sociales económicos y de los estudiantes de las Universidades valencianas.

Por ello crea dos comisiones permanentes, una comisión académica y una comisión de coordinación, con las funciones que el Pleno del Consejo Valenciano de Universidades o el Reglamento que desarrolle la Ley les atribuya.

Como segundo aspecto importante la Ley prevé la creación de una comisión valenciana de acreditación y evaluación de la calidad en el sistema universitario valenciano, como órgano autonómico de evaluación externa que asume las funciones que ha establecido al efecto la Ley Orgánica de Universidades.

Por lo que se refiere al Consejo Valenciano de Universidades, éste aparece como un órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno valenciano en materia universitaria y como instrumento de coordinación del sistema universitario valenciano. Para ello se crean unos órganos, como son la presidencia, vicepresidencia, secretaría, el pleno y las dos comisiones antes indicadas.

Por otro lado, la Ley en el capítulo II, crea la Comisión Valenciana de Acreditación y Evaluación de la Calidad, que como indicábamos, se trata del órgano de acreditación y evaluación externa de las actuaciones docentes e investigadoras, programas, servicios, enseñanzas, centros e instituciones y profesorado del sistema universitario valenciano, en los términos que establece la propia Ley. Las funciones son todas las que prevé la Ley Orgánica de Universidades. También la Ley regula la composición del mismo, el mandato, los comités de evaluación y el régimen de funcionamiento.

Como consecuencia de la aprobación de esta Ley, queda derogada la Ley 3/1985, de 9 de marzo, de coordinación interuniversitaria de la Comunidad Valenciana, así como el Decreto 19/2000, de 8 de febrero, por el que creó el Consejo Asesor del Sistema Universitario Valenciano.

En plenas vacaciones parlamentarias las Cortes Valencianas aprobaron la Ley 6/2002, de 2 de agosto, de estatuto de los ex Presidentes de la Generalidad Valenciana. Se trata de una Ley que en su origen y tramitación ha tenido unas características especiales. En principio nos encontramos con que es una proposición de ley presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista-Progressistes, el 25 de junio, solicitando además su tramitación por el procedimiento de lectura única, es decir, el más rápido posible que suponía la no presentación de enmiendas. El criterio del Gobierno valenciano favorable a la iniciativa se acordó el día 1 de julio. Apelaba a que era una regulación ya existente en otras Comunidades Autónomas, citando Aragón, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra, País Vasco, Madrid y Galicia.

En ejecución de este rápido procedimiento parlamentario, el 4 de julio las Cortes Valencianas aprobaron esta Ley. En su preámbulo se dice que con la Ley se pretende *«reconocer el papel que corresponde a las personas que han servido a la Comunidad Valenciana como titulares de la más alta magistratura de la Generalidad»* y por ello se regula el estatuto de *«quienes han ostentado tan altas responsabilidades»*.

La Ley es breve constando de 4 artículos, una disposición adicional y 3 disposiciones finales. Son tres los aspectos básicos que se regulan. En primer lugar, artículo 2°, se establece el tratamiento vitalicio –Molt Honorable– y protocolario, así como el mandato que tendrán los ex Presidentes, el apoyo de los servicios de la Generalidad fuera de la Comunidad, como es el caso entre otras de las oficinas de la Generalidad en Madrid y Bruselas.

En segundo lugar, el artículo 3°, formaliza la existencia de una oficina de apoyo

permanente con dos asesores y un conductor y una infraestructura consistente en local, presupuesto y automóvil oficial, además de los servicios de seguridad.

Y finalmente, en tercer lugar, y ésta es quizá la mayor novedad de la Ley, se establece en su artículo 4° que los ex Presidentes de la Generalidad ostentarán la condición de miembros permanentes del Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana, siempre y cuando no accedan a ningún puesto de responsabilidad ejecutiva en cualquier administración pública y cuando no concurran los supuestos de incompatibilidad legalmente establecidos.

Los efectos de la Ley son para los elegidos desde la Primera Legislatura, 1983-1987, disposición innecesaria ya que en la Etapa Transitoria, agosto de 1982 hasta junio de 1983, el único Presidente de la Generalidad –Joan Lerma– también lo fue en la Primera Legislatura.

Como consecuencia de lo establecido en el artículo 4°, las disposiciones finales primera y segunda modifican los artículos 3 y 6.3 de la Ley 10/1994, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana, a fin de regular a los Consejeros permanentes.

Esta Ley se aprobó con la polémica que indicábamos anteriormente, lo cual se transformó al final en una modificación que luego comentaremos en la Ley de «acompañamiento» que se aprobó al final del año, que en su artículo 92 viene a modificar el artículo 4 de la Ley, que queda redactado de la siguiente manera: «*1. Los ex presidentes de la Generalitat Valenciana serán miembros natos del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana durante un plazo de quince años, cuando hayan ejercido el cargo de presidente por un periodo igual o superior a una legislatura completa. En los restantes casos, serán miembros natos del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana por un periodo igual al tiempo que hayan ejercido el cargo de presidente, con un mínimo de dos años. 2. La condición de miembro nato del Consejo Jurídico Consultivo será incompatible con el ejercicio de cualquier puesto de responsabilidad ejecutiva en las administraciones públicas y cuando concurran los supuestos de incompatibilidad legalmente establecidos. 3. Cuando los miembros natos pasen a desempeñar puestos que resulten incompatibles, mientras perdure tal situación quedarán suspendidos los plazos previstos en el apartado primero. En todo caso la percepción de las retribuciones correspondientes a la condición de miembro nato del consejo será incompatible con las de otras retribuciones por el desempeño de cualquier 'cargo público'*».

En cuanto a la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, el Pleno de las Cortes Valencianas en las sesiones celebradas los días 14 y 21 de noviembre de 2002 debatió y finalmente aprobó el Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente referente a la misma.

El origen de esta Ley hay que encontrarlo tal y como dice su preámbulo en que el ruido, considerado como un sonido indeseado por el receptor o como una sensación auditiva desagradable y molesta, es causa de preocupación en la actualidad, por sus efectos sobre la salud, sobre el comportamiento humano individual y grupal; debido a las consecuencias físicas, psíquicas y sociales que conlleva.

Estas características del ruido, unidas a la complejidad de los procesos para su

evaluación y control, fueron determinantes para que hasta el año 1972 no fuera reconocido oficialmente, en el Congreso de Medio Ambiente organizado por las Naciones Unidas en Estocolmo, como agente contaminante. Los estudios realizados en la Comunidad Valenciana han puesto de relieve la existencia de unos niveles de ruido por encima de los límites máximos admisibles por los organismos internacionales y de manera especial por parte de la Unión Europea, al superar los 65 decibelios de nivel equivalente diurno y los 55 durante el periodo nocturno. Además, en el caso de la Comunidad Valenciana las grandes ciudades son mucho más ruidosas que las pequeñas a lo que se une durante el verano el carácter turístico de muchos de nuestros municipios. A nivel estatal existe la Ley de protección del ambiente atmosférico 38/1972, que es la que establece los límites máximos de inmisión permisibles en los distintos usos del suelo y además por otro lado, el Código Penal tipifica los artículos 325 al 331, delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, donde explícitamente se mencionan los ruidos y vibraciones.

Por todo ello es por lo que las Cortes Valencianas han aprobado esta Ley que está integrada por 62 artículos, estructurados en cinco títulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales, a lo que se añade toda una serie de anexos con las características técnicas dado que por razón de su contenido es una Ley especialmente técnica. La norma que ha habilitado a las Cortes Valencianas es tanto el artículo 149.1.23 de la Constitución como el 32.6 del Estatuto de Autonomía.

El objeto de la Ley es concretamente prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica en el ámbito de la Comunidad Valenciana para proteger la salud de sus ciudadanos y mejorar la calidad de su ambiente. Es una Ley cuyo título segundo se refiere a la valoración de ruidos y vibraciones y niveles de perturbación; en su título tercero se refiere a los planes y programas acústicos, distinguiendo por un lado un plan acústico de acción autonómica para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana y que tendrá por objeto coordinar las actuaciones de las administraciones públicas en sus acciones contra el ruido, fomentar la adopción de medidas para su prevención y la reducción de las emisiones en horas por encima de los máximos legalmente previstos, concienciar y formar a los ciudadanos y potenciar la investigación e implantación de nuevas tecnologías para conseguir la reducción o eliminación de la contaminación acústica; por otro lado, se prevén a nivel más concreto planes acústicos municipales y hay referencias a ordenanzas municipales y sobre todo a un aspecto interesante como es la declaración de zonas acústicamente saturadas, que son aquellas en que se producen unos elevados niveles sonoros debido a la existencia de numerosas actividades recreativas, espectáculos o establecimientos públicos, a la actividad de las personas que los utilizan, al ruido del tráfico en dichas zonas, así como a cualquier otra actividad que incida en la saturación del nivel sonoro de la zona. En este caso corresponde al Ayuntamiento, o bien de oficio o bien a petición de persona interesada, la propuesta de declaración de zona acústicamente saturada que podrá incluir la adopción de medidas cautelares.

El título cuarto se refiere a ámbitos de regulación específica y concretamente a las condiciones acústicas de la edificación; de las actividades comerciales, industriales y de servicios; establecimientos públicos, espectáculos y actividades recre-

ativas; trabajos en la vía pública y en la edificación que produzcan ruidos; y también una referencia a los sistemas de alarma y comportamiento de los ciudadanos.

Mención especial merece la regulación del ruido producido por los medios de transporte, distinguiéndose por un lado lo que son estrictamente los vehículos a motor y, por otro, los ruidos producidos por infraestructuras de transporte.

Por último en el título quinto aparece lo que es el régimen jurídico, distinguiéndose por un lado la inspección y control y por otra parte la regulación que se hace de infracciones y sanciones a partir del artículo 55 de la Ley.

Como indicábamos antes la Ley se cierra con tres anexos, en los que aparecen las definiciones técnicas en el primero, los niveles sonoros para cada supuesto que son permisivos y por último los niveles de vibraciones en igual sentido.

Por lo que se refiere a la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana, el Pleno de las Cortes Valencianas en la sesión celebrada el día 27 de noviembre de 2002 debatió el Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca y aprobó la Ley. Lo primero que hay que indicar de esta Ley es que su propia denominación es incompleta, puesto que si bien es efectivamente la Ley de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana, es al mismo tiempo una Ley de modificación parcial de la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de arrendamientos históricos valencianos ya que como indicaremos posteriormente la disposición adicional primera de esta Ley, viene a modificar los artículos 2 y 5 de la referida Ley de arrendamientos históricos valencianos.

Se trata de una Ley de 64 artículos, estructurada en tres títulos y que tiene además dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final. La Ley tal como indica su artículo 1°, tiene por objeto la regulación del ámbito de actuación pública de la Comunidad Valenciana en materia de ordenación sectorial y modernización de sus estructuras agrarias, añadiéndose que dicha ordenación se llevará a cabo considerando tanto las condiciones medioambientales, socieconómicas y culturales de la Comunidad, como las demandas y necesidades que presenta el sector agrario en el actual contexto de la Unión Europea.

La Ley regula en su título primero los principales instrumentos de control e intervención en materia de ordenación territorial del suelo agrario, de tal manera que considera la promoción del espacio rural no sólo como un elemento estructural de la ordenación equilibrada del territorio, sino también como un presupuesto indisociable para la articulación de los fines o destinos adecuados a las nuevas funciones sociales demandadas por los ciudadanos.

Por ello la Ley contempla la protección de los diferentes guiones jurídicos que importan la defensa y promoción del espacio rural y en concordancia con ello y con el respeto a lo dispuesto en la normativa urbanística de protección vigente, la accesibilidad del suelo de interés agrario a la condición de suelo no urbanizable de especial protección y el correspondiente informe preceptivo de la Conselleria competente en materia de agricultura respecto a las actuaciones que presenten un cariz urbanístico en la ordenación sectorial del suelo no urbanizable, constituyen las dos pautas o medidas que la Ley ha previsto como criterios generales.

En este sentido amplio del proceso de modernización diseñado por la Ley, los títulos segundo y tercero se dedican a la ordenación de las estructuras agrarias productivas. Dicha ordenación es representativa en una primera traslación en el desarrollo de una política agraria propia que está en consonancia con las circunstancias, necesidades y nuevas demandas que plantea en la actualidad el sector agrario valenciano.

Concretamente el título primero se refiere a la actuación pública en materia de ordenación sectorial y de la propiedad, regulándose en este caso los criterios de ordenación sectorial del suelo no urbanizable con especial referencia al suelo no urbanizable de especial protección por razón de sus valores agrarios y de preservación del medio rural y por otro lado, se regula el informe de obras, usos, instalaciones y aprovechamiento del suelo no urbanizable de especial protección por razón de sus valores agrarios y de preservación del medio rural. Dentro de este mismo título se establecen medidas de intervención pública como es la concentración parcelaria.

El título segundo hace referencia a las obras de interés de la Comunidad Valenciana en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos y otras infraestructuras agrarias.

El título tercero se refiere a la modernización de las explotaciones agrarias, concretamente a las medidas de mejora de las mismas, concentración y agrupación de explotaciones, ayudas y garantías. Y el título cuarto de la Ley hace referencia a las unidades mínimas de cultivo.

Pero como decíamos al principio una de las peculiaridades más importantes de esta Ley es que no solamente regula todo ello, sino que además modifica una Ley valenciana anterior, como es la Ley de arrendamientos históricos valencianos.

Concretamente viene a modificar el artículo 2, estableciéndose que los arrendamientos históricos valencianos podrán ser objeto de reconocimiento mediante declaración por la administración agraria autonómica. No obstante, dicho reconocimiento no será requisito imprescindible siempre que la relación jurídica de que se trate reúna todas las condiciones necesarias para su consideración como arrendamiento histórico valenciano.

Y por otro lado se añade un nuevo párrafo al número 2 del artículo 5 de la referida Ley 6/1986, de 15 de diciembre, que viene a establecer que el expresado plus valor se obtendrá practicando las siguientes minoraciones sobre el valor de suelo no urbanizable: el valor de la parcela agrícola y de sus accesiones relativas a plantaciones, construcciones e instalaciones y los gastos necesarios satisfechos por el propietario en el proceso urbanizador. Se indica además que en caso de disconformidad con las determinaciones de los expresados valores, los mismos se establecerán por peritos independientes, cuyos honorarios deberán ser satisfechos por los interesados que insten su intervención.

En cuanto a la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de protección civil y gestión de emergencias de la Generalidad Valenciana, el Pleno de las Cortes Valencianas en su sesión celebrada el día 28 de noviembre de 2002 debatió el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Administración Local, por el cual finalmente quedó

aprobada la Ley. El origen de la misma se encuentra fundamentalmente en las características de la geografía y el clima de la Comunidad Valenciana que ha provocado en la más reciente historia grandes catástrofes, especialmente las inundaciones de los años 1982, 1987 y el año 2000, que precisaron la movilización de todos los medios personales y materiales de salvamento existentes en la Comunidad Valenciana e incluso fue necesario contar con la ayuda de los efectivos tanto de otras administraciones autonómicas como de la administración central. La Comunidad Valenciana tiene una geografía y unos cambios climáticos cada vez más agudizados con situaciones de sequía y fuertes vientos que propician por otro lado la declaración de incendios en los montes valencianos con los graves perjuicios que lleva tanto para la riqueza forestal como para el medio ambiente. Por todo ello, es por lo que ha sido necesaria la aprobación de esta Ley que viene a sustituir a la que se aprobó el año 1995, que era la Ley 2/1995, de 6 de febrero, de organización del Servicio de Emergencias de la Generalidad Valenciana.

La propia experiencia y aplicación de la Ley ha aconsejado en estos momentos una modificación de la misma, con la aprobación de esta nueva Ley, que tiene 59 artículos, cuatro disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, en la que como indicamos se deroga básicamente la Ley 2/1995, de 6 de febrero, antes citada, y dos disposiciones finales. Todo ello estructurado además en seis títulos.

El título primero de la Ley está dedicado al establecimiento de los principios básicos que garanticen la disponibilidad permanente de un sistema de protección civil integrado y compatible, capaz de dar respuesta tanto a situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, como a situaciones que, aunque menos graves, requieren igualmente la coordinación de los servicios de intervención para garantizar la seguridad de las personas.

Este título se dedica también a establecer los derechos y obligaciones de los ciudadanos como principales receptores de los servicios de protección civil, si bien el texto recoge una realidad social cada vez de mayor trascendencia e importancia como es el voluntariado. Sin perjuicio de la más detallada regulación que se realiza en los títulos siguientes, se reconoce ya desde el inicio el derecho de los ciudadanos a participar activamente en tareas de protección civil.

La Ley regula los distintos instrumentos de planificación de la protección civil, de tal forma que por su tipología, contenido y estructura, así como por los mecanismos y procedimientos básicos de elaboración, aprobación y homologación, garantizan la compatibilidad e integrabilidad de los planes que elaboren las distintas administraciones valencianas, tanto la Generalidad como las administraciones locales, posibilitando la necesaria coordinación.

El título segundo se refiere a la regulación de la protección civil en la Comunidad Valenciana, estableciendo las competencias y responsabilidades, por un lado de la administración autonómica, por otro de las Diputaciones Provinciales y, finalmente, de los municipios, de forma que se disponga de los instrumentos necesarios pero siempre respetando el ámbito de autonomía local que está avalado por la Constitución.

Cuestión aparte es la regulación que se hace del mando único, cuya dirección corresponde al Conseller competente en la materia y que se configura como el

ejercicio de las acciones de coordinación y dirección de los servicios de intervención frente a emergencias, correspondiéndole entre otras las funciones de declarar las distintas fases o situaciones de emergencia y determinar los medios materiales y personales que deben ser movilizados y las medidas a adoptar.

Se establece asimismo la creación de una Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana como órgano colegiado de carácter consultivo deliberante en la materia, cuyo objeto es ser el foro a través del cual las administraciones públicas analicen, debatan y acuerden los programas de actuación en la materia. Para ello se establecen sus funciones, composición y funcionamiento, asignando a la misma el informe previo de las normas técnicas y planes de protección civil cuya competencia le corresponda.

El título tercero de la Ley aborda la definición y posterior clasificación de los denominados servicios de intervención frente a emergencias, como el conjunto de colectivos de organizaciones existentes en la Comunidad Valenciana que tienen por objeto la protección de las personas, de los bienes y del medio ambiente. El servicio de bomberos, las unidades rurales de emergencia, el servicio de atención sanitaria urgente, los cuerpos y fuerzas de seguridad, los bomberos voluntarios o de empresa y los voluntarios de protección civil, se encuadran bajo el concepto genérico de servicios de intervención. Además se regula el voluntariado de protección civil, como fundamental instrumento de participación de los ciudadanos, mediante su adhesión libre y desinteresada a los fines de la protección civil.

El título cuarto regula la creación de la Escuela Valenciana de Protección Civil que integrada en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública ya existente, que tiene su sede en L'Eliana, tiene como función primordial formar específica y adecuadamente a todos los colectivos que integran estos servicios de intervención frente a emergencias.

Los Centros de Coordinación de Emergencias son objeto de regulación en el título quinto de la Ley, junto con el teléfono de emergencias 112. Los Centros de Coordinación de Emergencias se conciben como los instrumentos de recepción y emisión de información, y como plataforma básica que permite activar los diversos planes y situaciones de emergencia y coordinar los distintos servicios de intervención.

Por último el título sexto establece el régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que contempla. Las infracciones y sanciones se regulan en el marco fijado por la legislación estatal de protección civil y siempre respetando el principio de legalidad. Las competencias sancionadoras de las distintas administraciones competentes se distribuyen de acuerdo con el criterio de su vinculación al plan de la actividad infractora.

Por lo que se refiere a la Ley 10/2002, de 12 de diciembre, de protección de la colombicultura y del palomo deportivo, el Pleno de las Cortes Valencianas en la sesión celebrada el día 28 de noviembre de 2002 debatió el Dictamen de la Comisión de Educación y Cultura y aprobó la Ley. De acuerdo con el artículo 31.28 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de deportes y ocio y de manera específica por tanto, de aquellos deportes típicos y tradicionales en la Comunidad Valenciana.

En este sentido el deporte de la colombicultura consiste tanto en la cría, adiestramiento, suelta, entrenamiento y competición de palomos deportivos o de pica, como también en la exposición de palomos de raza buchona, consistente en la percepción genética-morfológica de los ejemplares, mediante el desarrollo adquirido con el entrenamiento. En este deporte como es conocido se valora el instinto del macho para atraer a la paloma o «suelta», que se distingue mediante una pluma blanca colocada en su cola, puntuando conforme regulan los reglamentos de competición, por el celo, constancia y habilidad en los métodos de seducción del palomo.

Este es un deporte que tiene su origen en el siglo octavo y que fue traído por los árabes siendo utilizado como medio de recreo y distracción a través de los años y que tiene una especial incidencia en muchas comarcas valencianas. Respecto a su regulación históricamente se dictaban ya normas, tal como se indica en el preámbulo de la Ley, en la época de Fernando el Católico, y hasta el siglo pasado en que se reguló ya la primera Sociedad de Colombicultura en Valencia.

La Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del deporte en la Comunidad Valenciana, pretendió regular con detalle la práctica de todas las modalidades deportivas, dejando en el caso de la colombicultura un elemento esencial a la misma como es el palomo deportivo. Por ello en estos momentos se ha aprobado esta Ley, que consta de 26 artículos distribuidos en cuatro títulos y además tiene una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El título primero contiene las disposiciones generales y en él se establece como indicábamos anteriormente que la Ley tiene por objeto y finalidad el reconocimiento de la colombicultura como deporte autóctono valenciano y, en consecuencia, establecer las normas para la protección del palomo deportivo y sus palomares, y regular aquellos aspectos que requieran una especial atención teniendo en cuenta su tradicional práctica y vasta implantación en la Comunidad Valenciana. Se establece concretamente en esta primera parte el sistema de identificación de los palomos, la propiedad, la expedición de anillas y chapas y el reanillado.

El segundo título de la Ley se refiere a las medidas de protección, regulándose en este caso los palomares; centros de cría, entrenamiento y depósito; la licencia federativa; la autorización de instalaciones; el control sanitario; un aspecto importante como es la compatibilización con aves; la delimitación de zonas de vuelo; las interferencias y turnos de vuelo; para lo cual se crea dentro de ello la Comisión Mixta Autonómica; y la entrega de palomos que puedan recogerse por personas que en este caso deben entregarse al Ayuntamiento, a la Federación de Colombicultura de la Comunidad Valenciana o al Club de Colombicultura de la localidad.

El título tercero hace referencia a la organización de competiciones y concursos y finalmente el título cuarto regula las infracciones y sanciones, así como los órganos competentes para aplicarlas. Se trata por tanto de una Ley específicamente valenciana que regula, como indicábamos anteriormente una de las tradiciones deportivas más arraigadas y específicas en la mayoría de las comarcas valencianas.

Finalmente y 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 11/2002, de 23 de diciembre, de

medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana.

En esta ocasión son también al igual que el año anterior, trece las Leyes valencianas que son modificadas. Algunas se refieren a aspectos que sí serían materia propia de una Ley de «acompañamiento» de la de Presupuestos, pero como vamos a ver la mayoría están referidas como es habitual a temas que nada tienen que ver. A efectos puramente descriptivos recordemos que las Leyes afectadas en esta ocasión, como decimos trece, son las siguientes: Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de tasas; Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos; Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales; Decreto Legislativo, de 26 de junio de 1991, de Hacienda Pública de la Generalidad; Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas; Ley 8/1985, de 31 de mayo, de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito en la Comunidad Valenciana; Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana; Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de fundaciones de la Comunidad Valenciana; Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública de Radiotelevisión Valenciana-RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana; Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de fomento y coordinación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico de la Comunidad Valenciana; Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales; Ley 4/1989, de 26 de junio, sobre el Instituto Valenciano de la Juventud; y Ley 6/2002, de 2 de agosto, del estatuto de los ex Presidentes de la Generalidad Valenciana que, como comentábamos antes, resultas modificada en su artículo 4°.

Por lo demás hay que indicar que en esta ocasión, además de todas estas modificaciones, la Ley de «acompañamiento» crea la Agencia Valenciana de Cooperación para el Desarrollo, con un texto en los artículos 72 al 83 de la Ley, que prácticamente es una Ley nueva.

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 elaboradas durante el año 2002, y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo (que en este caso sólo será de Leyes autonómicas), sectoriales y otras disposiciones.

Normas organizativas

La elección de un nuevo Presidente de la Generalidad y la designación del nuevo Gobierno se plasma en el Decreto 109/2002, de 25 de julio, por el que se determina el número y denominación de las diferentes Consejerías; en el Decreto 7/2002, de 25 de julio, por el que se asigna a la Presidencia de la Generalidad y a sus Consejeros sus competencias; y en el Decreto 9/2002, de 5 de septiembre, por

el que se delegan determinadas competencias de la Presidencia de la Generalidad en distintos órganos de la misma. Además, ello requiere modificar el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalidad y el de la Consejería del Portavoz del Gobierno, lo que se realiza a través del Decreto 131/2002, de 30 de julio.

Al margen de ello, a lo largo del año 2002 otros dos Reglamentos Orgánicos y de Funcionamiento se modifican: el de la Consejería de Cultura y Educación (Decreto 97/2002, de 4 de junio); y el de la Presidencia de la Generalidad (Decreto 55/2002, de 10 de abril), este último para, entre otras cosas, crear la Delegación del Gobierno valenciano en la ciudad de Elx, que es la cuarta tras las ya creadas en Valencia, Alicante y Castellón y para la que es nombrado el que ha sido hasta ese momento diputado de las Cortes Valencianas, Manuel Ortuño Cerdá– Cerdá.

Además se crean tres Comisiones interdepartamentales: de inmigración (Decreto 33/2002, de 26 de febrero; modificado a su vez por el Decreto 88/2002, de 30 de mayo); para combatir la violencia doméstica (Decreto 143/2002, de 3 de septiembre); y para la estrategia del desarrollo sostenible (Decreto 200/2002, de 10 de diciembre).

En cuanto a la modalidad de los Observatorios se crea uno nuevo: el de Derecho Civil Valenciano (Decreto 30/2002, de 26 de febrero; modificado por el Decreto 150/2002, de 10 de septiembre); y se modifican aspectos de dos creados en años anteriores: el de la publicidad no sexista (Decreto 7/2002, de 8 de enero); y el de la familia (Decreto 194/2002, de 26 de noviembre).

El tema de la inmigración –para la que se ha creado una Comisión interdepartamental ya reseñada– recibe también atención a través de la creación de un Foro Valenciano para la Inmigración (Decreto 34/2002, de 26 de febrero; modificado por el Decreto 89/2002, de 30 de mayo).

Otro tema que preocupa es el europeo, en especial ante las expectativas levantadas por la Conferencia Intergubernamental del año 2004 y la Convención sobre el Futuro de Europa. Por ello se crea un Consejo de la Comunidad Valenciana para el debate sobre el futuro de Europa, a través del Decreto 85/2002, de 30 de mayo.

Finalmente destacaremos la creación de dos Comisiones en el Gobierno valenciano en cierta manera *sui generis*: la que se crea para el desarrollo sostenible –materia para la que se constituye semanas más tarde la referida Comisión interdepartamental– (Decreto 186/2002, de 19 de noviembre); y una Comisión para la coordinación, apoyo y seguimiento del proceso electoral a las Cortes Valencianas del año 2003 (Decreto 188/2002, de 19 de noviembre).

En cuanto a aspectos puramente administrativos, destacaremos la creación del Registro de Órganos Colegiados de la Generalidad Valenciana (Decreto 104/2002, de 18 de junio); y la regulación del uso de la firma electrónica avanzada en la Generalidad Valenciana (Decreto 87/2002, de 30 de mayo).

Por lo que se refiere a las demás Instituciones de la Generalidad, sólo cabe destacar la aprobación de la plantilla del personal al servicio de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* (Decreto 1/2002, de 8 de enero); y, especialmente, la aprobación de su Reglamento en desarrollo de la Ley de creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* (Decreto 158/2002, de 17 de septiembre).

Normas de desarrollo legislativo

Además de la Ley de creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* otras diez Leyes valencianas son desarrolladas mediante Decretos a lo largo del año 2002. Dejamos aparte el caso de los Colegios Profesionales, al que nos referiremos después al tratar las normas sectoriales.

En primer lugar está el Decreto 5/2002, de 8 de enero, por el que se regula el procedimiento para la concesión por los Ayuntamientos de las licencias para la celebración de espectáculos o actividades recreativas en instalaciones eventuales, portátiles o desmontables, que viene a desarrollar el artículo 10, de la Ley 2/1991, de 18 de febrero, de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, que dispone precisamente que sean los Ayuntamientos quienes den este tipo de licencias. El Decreto fija el procedimiento así como las garantías adicionales y el régimen sancionador.

En segundo lugar tenemos el Decreto 9/2002, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de la Agencia Valenciana de la Energía, que había sido creada a través de la Ley 8/2001, de 28 de noviembre, con lo que esta Ley tiene su desarrollo reglamentario tal y como preveía la disposición final primera.

En tercer lugar nos encontramos con el Decreto 54/2002, de 10 de abril, de declaración de municipio turístico de distintos municipios de la Comunidad Valenciana. Con ello se continúa desarrollando los artículos 25 y 29, de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunidad Valenciana, que establece el procedimiento a través del cual determinados municipios pueden alcanzar esta declaración de municipio turístico, tal y como ya se había hecho el año anterior con otros municipios de la Comunidad autónoma.

En cuarto lugar el Decreto 61/2002, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que viene a desarrollar la Ley 1/2001, de 6 de abril, por la que se regulan las uniones de hecho. En este sentido se trata de configurar el registro administrativo de uniones de hecho de la Comunidad Valenciana, como registro único, fijándose los tipos de inscripciones y el procedimiento de inscripción en el mismo.

En quinto lugar está el Decreto 79/2002, de 23 de mayo, en el que se modifican determinados preceptos del Decreto 77/1993, de 28 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de salones recreativos y salones de juego, que supone el desarrollo de la Ley de juego que se aprobó en su momento en la Comunidad Valenciana.

En sexto lugar nos encontramos por un lado con el Decreto 90/2002, de 30 de mayo, sobre el control de la calidad de los centros y servicios de acción social y entidades evaluadoras de la misma, que desarrolla los artículos 69, 70 y 71, de la Ley 5/1997, de 25 de junio, que regula los servicios sociales; y como consecuencia de ello se concreta el procedimiento de control y evaluación de la calidad a que deben someterse los servicios y centros de acción social, así como el régimen de acreditación administrativa y registro de las entidades evaluadoras de calidad de los mismos. Asimismo, y dentro del desarrollo de esta Ley, tenemos el Decreto 91/

2002, de 30 de mayo, sobre registro de titulares de actividades de acción social y de registro de autorización de funcionamiento de los servicios y centros de acción social en la Comunidad Valenciana. Este Decreto desarrolla no sólo la Ley 5/1997, de 25 de junio, de servicios sociales, en sus artículos 15, 45 y siguientes, sino también, los artículos 6 y 3, de la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar.

En séptimo lugar nos encontramos el Decreto 156/2002, de 17 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 60/1998, de 5 de mayo, por el que se regula las federaciones deportivas de la Comunidad Valenciana y que a su vez viene a desarrollar lo establecido en la Ley del deporte valenciano.

En octavo lugar está el Decreto 173/2002, de 15 de octubre, por el que se modifica el Decreto 41/2001, de 27 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de organización y régimen jurídico del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), que viene a desarrollar la Ley aprobada en su momento por las Cortes Valencianas.

Y finalmente, en noveno lugar, nos encontramos el Decreto 187/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de estructura y funcionamiento del Consejo Valenciano del Voluntariado, desarrollando así el artículo 25 de la Ley 4/2001, de 19 de junio, del voluntariado en orden a regular el referido Consejo.

A diferencia de la tendencia de años anteriores en el 2002 no hay desarrollo ni de Leyes estatales, ni del Derecho Comunitario Derivado.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido cuatro los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia a lo largo del año 2002. En esta ocasión son sanidad, medio ambiente, educación y administración local.

En cuanto a sanidad, hemos de destacar un total de siete Decretos.

En primer lugar nos encontramos el Decreto 2/2002, de 8 de enero, por el que se crean los servicios de información y atención al paciente como unidad funcional responsable de atender e informar a los ciudadanos que utilicen el sistema sanitario público, así como para tramitar sus sugerencias, quejas o reclamaciones. En segundo lugar está el Decreto 41/2002, de 5 de marzo, que regula el procedimiento de autorización administrativa y funcionamiento de los establecimientos de óptica en la Comunidad Valenciana. Este Decreto tiene por objeto determinar los requisitos que los establecimientos de óptica deben cumplir y establecer asimismo el procedimiento de concesión de autorización administrativa sanitaria y del funcionamiento de los mismos. También se fijan las formas de colaboración entre las autoridades sanitarias valencianas y el Colegio Nacional de Óptico-Oftometristas. En tercer lugar está el Decreto 147/2002, de 10 de septiembre, por el que se aprueba la creación del sistema de emovigilancia de la Comunidad Valenciana, obligándose a los facultativos a declarar todas las reacciones adversas

imputables a todo el proceso de transfusión que puedan tener un riesgo vital para los pacientes. En cuarto lugar el Decreto 148/2002, de 10 de septiembre, por el que se crea la categoría de médico de urgencia hospitalaria en el ámbito de las instituciones sanitarias de la Consejería de Sanidad. En quinto lugar el Decreto 149/2002, de 10 de septiembre, por el que se crean las categorías de médico, ATS/DUE, conductor-camillero, del Servicio de Ayuda Médica Urgente (SAMU) y locutor de centros de información y coordinación de urgencias (CICU). En sexto lugar el Decreto 164/2002, de 24 de septiembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de la comisión mixta de salud escolar. Y en séptimo lugar, quizás el Decreto más importante de los que se dictan en materia sanitaria, es el Decreto 201/2002, de 10 de diciembre, por el que se establecen medidas especiales ante la aparición de brotes comunitarios de legionelosis de origen ambiental, definiéndose además unas zonas de actuación especial como consecuencia no sólo del rebrote de casos de legionela en las ciudades de Alcoi y Cocentaina, sino por la aparición de un nuevo brote en la ciudad de Segorbe.

En materia de medio ambiente hay que destacar la creación de tres nuevos parques naturales, al amparo de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos. Se trata de los Parques Naturales de la Serra de Mariola (Decreto 3/2002, de 8 de enero); de la Serra de Calderona (Decreto 10/2002, de 15 de enero); y de la Serra d'Irta y de la Reserva Natural Marina de Irta (Decreto 108/2002, de 16 de julio).

Por otro lado se logra por fin un acuerdo que permite aprobar el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) del Parque Natural del Montgó en la Marina Alta (Decreto 180/2002, de 5 de noviembre).

Finalmente también en materia medioambiental, hay que reseñar el Decreto 135/2002, de 27 de agosto, por el que se aprueba el plan de descontaminación y eliminación del PCB de la Comunidad Valenciana, un plan que finalizará el año 2010.

En materia educativa distinguiremos aquellos Decretos que afectan al ámbito no universitario de los que se refieren al universitario. En cuanto al primero, destacaremos el Decreto 62/2002, de 25 de abril, por el que se regula la acreditación de los conocimientos lingüísticos para el acceso y la provisión de puestos en la función pública docente no universitaria en la Comunidad Valenciana y que supone que quienes tengan la titulación de filología catalana deben de realizar las pruebas de acceso de la *Junta Qualificadora de Coneixements del Valencià*.

Por otro lado, el Decreto 128/2002, de 30 de julio, establece el currículo de las enseñanzas de nivel superior de danza y se regulan las pruebas de acceso a estos estudios; y los Decretos 39/2002, de 5 de marzo y 50/2002, de 26 de marzo, modifican parcialmente a su vez respectivamente los currículos de educación secundaria obligatoria y de bachillerato que estaban anteriormente regulados respectivamente por los Decretos 47/1992, de 30 de marzo, y el Decreto 174/1994, de 19 de agosto.

En cuanto a la enseñanza universitaria la mayoría de los Decretos se refieren, como es habitual, a la ampliación de enseñanzas en las Universidades valencianas. Tal es el caso de la Universidad de Alicante –Licenciado en Ciencias del Trabajo

y Diplomado en Nutrición Humana y Dietética– (Decreto 64/2002, de 25 de abril); Jaume I de Castellón –Licenciado en Ciencias del Trabajo, Ingeniero Técnico en Informática de Sistemas y Licenciado en Psicopedagogía– (Decreto 66/2002, de 25 de abril); València-Estudi General –Licenciado en Sociología, Licenciado en Ciencias Ambientales, Licenciado en Ciencias del Trabajo, Licenciado en Investigación y Técnica del Mercado, y Diplomado en Nutrición Humana y Dietética– (Decreto 67/2002, de 25 de abril), –e Ingeniero Técnico de Telecomunicaciones y Licenciado en Podología (Decreto 179/2002, de 5 de noviembre); Politécnica de Valencia –Licenciado en Ciencias Ambientales, Licenciado en Comunicación Audiovisual, Ingeniero Técnico en Información de Gestión e Ingeniero Geólogo– (Decreto 68/2002, de 25 de abril), –Licenciado en Enología (Decreto 101/2002, de 11 de junio), –y Diplomado en Gestión y Administración Pública (Decreto 176/2002, de 28 de octubre); Miguel Hernández de Elx –Ingeniero Técnico Industrial, Ingeniero Técnico de Informática de Gestión y Diplomado en Terapia Ocupacional– (Decreto 65/2002, de 25 de abril); y Cardenal Herrera-CEU –Licenciado en Odontología y Arquitecto– (Decreto 102/2002, de 11 de junio).

Además el Decreto 177/2002, de 28 de octubre, autorizó la transformación en la Universidad Politécnica de Valencia de determinadas escuelas universitarias en Escuelas Técnicas Superiores; y en la Universidad Miguel Hernández de Elx se crea el Instituto de Biología Molecular y Celular (Decreto 134/2002, de 27 de agosto), y se pone en marcha el Claustro Constituyente (Decreto 129/2002, de 30 de julio).

Por último hay que reseñar en materia educativa universitaria el Decreto 174/2002, de 15 de octubre, sobre régimen de retribuciones del personal docente investigador contratado laboral de las Universidades públicas valencianas y sobre retribuciones adicionales del profesorado universitario.

Por lo que se refiere al cuarto gran apartado sectorial que es el de la Administración Local, destacaremos en primer lugar tres Decretos distintos sobre denominación de municipios. El primero es uno de los habituales de años anteriores y supone la recuperación del nombre valenciano del municipio de *El Castell de Guadalest* (Decreto 6/2002, de 8 de enero). El segundo es una modificación de este proceso de normalización de los nombres de los municipios. En un primer momento *l'Alqueria de la Comtessa* optó por una denominación bilingüe valenciano-castellano. El nuevo Decreto (197/2002, de 3 de diciembre). Con el nuevo Decreto (197/2002, de 3 de diciembre) se opta sólo por la denominación valenciana. Y el tercer Decreto que es novedoso (Decreto 196/2002, de 3 de diciembre) es la negativa al cambio de denominación del municipio Muro de Alcoy, para pasar a denominarse simplemente Muro. La denegación viene dada porque ya existe un municipio con el mismo nombre de Muro en la isla de Mallorca.

Por otro lado, hay una permuta de parte del término municipal entre los Ayuntamientos de Geldo y Segorbe en la comarca del Alto Palancia (Decreto 165/2002, de 24 de septiembre).

Finalmente reseñaremos que en el capítulo de transferencias de competencias entre la Generalidad y los Ayuntamientos valencianos hay dos Decretos de signo

distinto. Mediante el Decreto 28/2002, de 26 de febrero –como ya vimos que pasaba en otros Ayuntamientos en el año 2001–, se transfieren el Servicio de Planificación Familiar del Ayuntamiento de Ibi, en la comarca de l'Alcoia, a la Generalidad Valenciana. En cambio, mediante el Decreto 133/2002, de 28 de agosto, se modifica parcialmente el Decreto 111/1996, de 5 de junio, para agilizar los trámites que permiten transferir tramos de carreteras de la Generalidad a determinados Ayuntamientos.

Además de estos cuatro 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 materia de Colegios Profesionales, que dejamos aparcado anteriormente a la hora de referirnos a las Leyes valencianas, hemos de indicar que el Decreto 4/2002, de 8 de enero, aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana. Y al amparo de la Ley y de este Reglamento se dictan 3 Decretos referidos a la constitución del Consejo Valenciano de los Colegios Oficiales de Oftalmólogos y Estomatólogos de Alicante, Castellón y Valencia (Decreto 16/2002, de 8 de febrero); de la nueva denominación del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Castellón (Decreto 31/2002, 26 de febrero); y de la constitución del Consejo Valenciano de los Colegios Profesionales de Ingenieros Técnicos Industriales (Decreto 32/2002, de 26 de febrero).

En materia de puertos se dictan tres Decretos referentes a una modificación puntual del Plan de Puertos e Instalaciones Naútico-Deportivas (Decreto 36/2002, de 5 de marzo); normas de gestión de amarres de titularidad para embarcaciones deportivas en los puertos de gestión directa de la Generalidad Valenciana (Decreto 7/2002, de 5 de marzo); y determinación de la composición de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias de Alicante, Castellón y Valencia (Decreto 145/2002, de 10 de septiembre), después que se hayan transferido los puertos de Torrevieja y Vinaròs a la Generalidad Valenciana.

Por último, en materia cultural destacaremos la declaración como bienes de interés cultural del conjunto de Segorbe y de la Iglesia Catedral Basílica de esta ciudad (Decreto 163/2002, de 24 de septiembre); del conjunto histórico de Sant Mateu (Decreto 166/2002, de 24 de septiembre); y del «*Betlem de Tirisiti*» de Alcoi (Decreto 192/2002, de 26 de noviembre).

Otros aspectos

Al margen de estas normas sectoriales queremos destacar dos Decretos un tanto peculiares y referidos a manifestaciones culturales bien distintas: los «*Bous al carrer*» y el tatuaje y el «*piercing*».

Por lo que se refiere al primero es el Decreto 60/2002, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de festejos taurinos tradicionales en la Comunidad Valenciana conocidos como «*Bous al carrer*».

Este Decreto sustituye a la normativa anterior (Decreto 148/1998, de 22 de

septiembre, modificado a su vez por el Decreto 155/1999, de 17 de septiembre), ya que el gran número de festejos y el riesgo inherente a ellos obliga a introducir mayores medidas de seguridad –con conexión al teléfono de emergencias 112–, así como la simplificación de los trámites administrativos. En todo caso, ésta es una norma que viene a regular una actividad festiva y enormemente extendida a lo largo y ancho de la Comunidad Valenciana, que plantea siempre problemas entre los organizadores de los festejos, las administraciones públicas fundamentalmente, el Ayuntamiento respectivo y la Generalidad, y, por otra parte, los Colegios de Veterinarios.

El segundo es el Decreto 83/2002, de 23 de mayo, por el que se establecen las normas que rigen la práctica del tatuaje, la micropigmentación, *piercing* u otras técnicas similares, así como los requisitos para la autorización y funcionamiento de los establecimientos en donde se practican estas técnicas. Este Decreto viene a abordar una práctica que se ha extendido especialmente entre los jóvenes y para ello se dictan las normas sanitarias que deben cumplir los establecimientos que se dediquen a estas prácticas, así como las medidas higiénico-sanitarias básicas que deberán observar los profesionales que realicen y que entrañen un contacto directo con los usuarios de sus servicios con el fin de proteger la salud de los mismos y de los trabajadores y específicamente el contagio de enfermedades transmisión por vía sanguínea.

Conflictividad jurídica

La principal novedad que se produce en esta materia durante el año 2002 es la presentación del recurso 1.846/2002, por presunta inconstitucionalidad del artículo 40, de la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el año 2002, que presentan 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados.

Por lo demás continúan todavía pendientes de resolución el recurso 1.279/96, contra la disposición adicional tercera de la Ley 8/1995, de «acompañamiento», presentado por el Presidente del Gobierno; el recurso 1.275/97, contra el artículo 3°, anexo II y disposición transitoria cuarta, de la Ley 2/1996, de creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche, presentado por 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados; el recurso 1.083/98, contra el artículo 8 núm. 1, de la Ley 8/1997, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana, presentado por el Defensor del Pueblo; y el recurso 6.613/2000, como conflicto en defensa de la autonomía local, planteado por el Ayuntamiento de Torrent y 10 Ayuntamientos valencianos más, contra el artículo 2, y la disposición transitoria, de la Ley 8/1999, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

Actividad institucional

Sin lugar a dudas el aspecto más importante que indicábamos al inicio de esta Crónica es la renuncia que se produce el día 9 de julio por parte del Presidente de la Generalidad Eduardo Zaplana Hernández-Soro. Esta renuncia, presentada ante

la Mesa de las Cortes Valencianas, no sólo de su condición de Presidente de la Generalidad, sino también, de diputado, abre el proceso de investidura que acaba el día 22 de julio con la elección de un nuevo Presidente de la Generalidad Valenciana, en la persona de José Luis Olivas Martínez.

Dos días más tarde, el 24 de julio, se nombra el nuevo Gobierno valenciano, cuyas principales novedades son básicamente que sólo hay un Vicepresidente, José Joaquín Ripoll Serrano, que es también Secretario del Gobierno valenciano. Así aparece nombrado por el Decreto 4/2002, de 24 de julio, del Presidente de la Generalidad Valenciana.

Ese mismo día en otros dos Decretos (5/2002 y 6/2002, también del Presidente de la Generalidad Valenciana), se procede al nombramiento del nuevo Gobierno, en el que no hay ninguna variación en cuanto a su composición respecto al presidido hasta ese momento por Eduardo Zaplana Hernández-Soro y solamente se produce un cambio de denominación, ya que la Consejería de Innovación y Competitividad que el año 2001 había recibido este nombre, vuelve a recuperar una denominación tradicional pero en este caso con el enunciado de Industria, Comercio y Energía.

Al día siguiente, 25 de julio, mediante Decreto 7/2002, del Presidente de la Generalidad, se procede a la asignación de competencias al nuevo Gobierno. En este sentido, hay que indicar que se asigna a la Presidencia las competencias en materia de turismo, cooperación internacional, relaciones institucionales y externas, secretariado del Gobierno y relaciones con las Cortes, política científica y tecnológica, investigación, desarrollo e innovación (I + D +I), telecomunicaciones, modernización y racionalización

A la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, las competencias de las áreas de economía y hacienda y normativas de fomento de empleo y economía social, formación profesional ocupacional y continua, e intermediación en el mercado laboral.

Y se asignan a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes las competencias en materia de obras públicas, urbanismo y ordenación del territorio, transportes, arquitectura, vivienda, puertos y costas.

A la Consejería de Cultura y Educación las competencias relativas a educación, política lingüística, promoción cultural, patrimonio artístico y deportes.

A la Consejería de Sanidad las competencias en materia de sanidad.

A la Consejería de Industria, Comercio y Energía las competencias en materia de industria y energía, comercio y consumo.

A la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación las competencias en agricultura, ganadería, pesca y alimentación.

A la Consejería de Medio Ambiente las competencias en materia de medio ambiente.

A la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas las competencias relativas a justicia, función pública, emergencia e interior, administración local, ges-

tión de la unidad del cuerpo de la policía adscrita a la Comunidad Valenciana, asociaciones, fundaciones, colegios profesionales, registro y notariado y consultas populares y electorales.

A la Consejería de Bienestar Social las competencias relativas a políticas de integración de la inmigración, servicios sociales, acción social en los sectores de discapacitados, mujer, familia, juventud, menor y adopciones, drogodependencias y planes especiales de vivienda.

Finalmente a la Consejería de Portavoz del Gobierno las competencias relativas a la portavocía del Gobierno y comunicación.

Al finalizar el verano un posterior Decreto también del Presidente de la Generalidad (el 9/2002, de 5 de septiembre), delega determinadas funciones de la propia Presidencia en el Vicepresidente, en el Subsecretario de la Oficina de Ciencia y Tecnología y en el Secretario General de la Presidencia.

Por lo que se refiere a otras Instituciones de la Generalidad Valenciana hemos de destacar como indicábamos al inicio de esta Crónica, los dos acuerdos adoptados por la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* referentes a la aprobación del referente normativo oficial del valenciano, en sus reuniones plenarias del 25 de marzo y del 20 de mayo. Este acuerdo tendrá además su expresión política por un lado en la creación de una comisión de seguimiento del pacto por la lengua por parte de los grupos parlamentarios que la firmaron, es decir, del Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes, y por otro lado, como veremos posteriormente, la creación en sede parlamentaria de una Comisión de política lingüística, para tratar de manera monográfica estos temas y ante la que comparecerá cada año la Presidenta de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* para presentar la memoria anual referente a las actividades realizadas por la Institución.

En cuanto a las Cortes Valencianas hay que indicar que en el año 2002 no ha habido un debate de política general como es tradicional en septiembre, al haberse realizado el debate de investidura en el mes de julio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la Ley de Gobierno valenciano.

Por ello disminuyen las Resoluciones aprobadas por las Cortes Valencianas, ya que en el debate de política general de cada año es cuando suelen aprobarse un mayor número de ellas. Como consecuencia de ello son sólo 40, correspondiendo 20 a Pleno y 20 a las diversas Comisiones de las Cortes Valencianas. Por otra parte, hay que reseñar que no ha sido aprobada ninguna moción a lo largo del año 2002 como consecuencia de la existencia de una mayoría absoluta en el seno de las Cortes Valencianas.

En cuanto a las preguntas bajan de manera sensible al no llegar a las 2.900, frente a las más de 4.600 del año 2001. Se mantienen el número de solicitudes de comparecencias en 360 y también disminuyen casi a la mitad (423) las solicitudes de documentación, que habían sido más de 800 en el año 2001.

No hay variación en la composición de la Cámara, pero sí en los grupos parlamentarios, en especial en el Grupo Parlamentario Popular por renuncia de algunos de sus diputados, como es el caso de Eduardo Zaplana Hernández-Soro, o de

Manuel Ortuño Cerdá-Cerdá, que es nombrado Delegado del Gobierno valenciano en la ciudad de Elx.

En cuanto a las Resoluciones aprobadas este año hay que reseñar como importantes, en primer lugar las dos referidas al apoyo al Plan Hidrológico Nacional, como ya se había hecho con la Resolución 125/V, 16 de mayo de 2001, que son adoptadas el 27 de febrero (Resolución 178/V) referente a la situación y perspectiva del Plan Hidrológico Nacional ante el pronunciamiento de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo; y el 13 de noviembre (Resolución 208/V) referente al cumplimiento y defensa de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que enfrentaron a la mayoría del Grupo Parlamentario Popular con el resto de la Cámara.

Otra Resolución importante es la adoptada el 20 de febrero (Resolución 176/V) mediante la que por vez primera en la Quinta Legislatura el Grupo Parlamentario Popular acepta una iniciativa legislativa de la oposición, como es la proposición de ley sobre publicidad institucional, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes.

Por último, son destacables dos Resoluciones que crean en el seno de las Cortes Valencianas comisiones permanentes no legislativas de legislatura: se trata de la Resolución 185/V, de 14 de marzo, que crea la Comisión de derechos humanos, cooperación y solidaridad con el Tercer Mundo; y la Resolución 190/V, de 22 de mayo, de creación de una Comisión de Política Lingüística, a la que nos referíamos antes y que se acuerda 48 horas después de que la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* adoptara el acuerdo definitivo sobre el referente normativo del valenciano, igualmente mencionado antes.

Aparte de estas Resoluciones también están las que suponen lógicamente la elección de José Luis Olivas Martínez como nuevo Presidente de la Generalidad (Resolución 200/V, de 22 de julio); y la de designación de Eduardo Zaplana Hernández-Soro como Senador por la Comunidad Valenciana (Resolución 199/V, de 22 de julio).

En cuanto a otros debates –aparte del de investidura del nuevo Presidente de la Generalidad– hay que destacar la celebración de un Pleno monográfico, convocado el 23 de diciembre al finalizar el debate de presupuestos, para realizar la comparecencia a petición propia por la Consejera Portavoz del Gobierno, para explicar su supuesta participación en la formación de un grupo mediático favorable al Partido Popular, a partir de la empresa Aguas de Valencia, S.A.

Con relación a las comparecencias del Presidente de la Generalidad como Presidente del Gobierno valenciano, para contestar a preguntas de interés general, se produjeron por parte del anterior Presidente, Eduardo Zaplana Hernández-Soro, los días 21 de febrero, 18 de abril, 22 de mayo y 13 de junio; y del nuevo Presidente, José Luis Olivas Martínez, los días 17 de octubre y 28 de noviembre.

En cuanto al resto de las Instituciones de la Generalidad, además de indicar los acuerdos en materia lingüística ya reseñados, las únicas novedades que se producen son en el *Consell Valencià de Cultura* y en el Consejo Jurídico Consultivo.

En el *Consell Valencià de Cultura*, se trata del acuerdo que se produce entre las fuerzas políticas parlamentarias y que permite realizar el 4 de julio la renovación parcial de los miembros de la Institución. Los nuevos Consejeros son nombrados por el Presidente de la Generalidad, mediante el Decreto 2/2002, de 8 de julio.

En el caso del Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana, mediante Decreto 17/2002, de 8 de febrero, se procede a nombrar a Carlos Climent González como Presidente del mismo, persona que ya venía ocupando este cargo anteriormente. Y mediante el Decreto 18/2002, de 8 de febrero, se nombra a los Consejeros del Consejo Jurídico Consultivo, siendo nombrados Miguel Mira Ribera, Vicente Cuñat Edo, Vicente Garrido Mayol y Juan Ferrando Badía. Y, por último, mediante el Decreto 20/2002, de 26 de febrero, se nombra Secretario General del Consejo Jurídico Consultivo en la Comunidad Valenciana a David Blanquer Criado. Con lo que cual queda renovada esta Institución, de acuerdo con el mandato establecido en su propia Ley.

Por lo que se refiere a Reales Decretos de transferencias, la única novedad es el Real Decreto 1.077/2002, de 21 de octubre, sobre determinación del coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 282/2000, de 25 de febrero, en materia de educación (profesorado de religión) (DOGV núm. 4.369, de 31 de octubre de 2002).

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89
Composición a 31-12-2002:
Popular: 49
Socialista-Progressistes: 34
Esquerra Unida del País Valencià: 5
Mixto: 1

Estructura del Gobierno

A 31-12-2002:
Presidente: José Luis Olivas Martínez
Vicepresidente: José Joaquín Ripoll Serrano
Número de Consejerías: 10
Economía, Hacienda y Empleo: Vicente Rambla Momplet
Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: José Ramón García Antón
Cultura y Educación: Manuel Tarancón Fandos
Sanidad : Serafín Castellano Gómez
Industria, Comercio y Energía: Fernando Castelló Boronat
Agricultura, Pesca y Alimentación: Mª 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

Tras la renuncia de Eduardo Zaplana Hernández-Soro como Presidente de la Generalidad –9 de julio– y la elección de un nuevo Presidente el 22 de julio –José Luis Olivas Martínez–, se nombra un nuevo Gobierno el 25 de julio con un solo Vicepresidente –José Joaquín Ripoll Serrano– y 10 consejerías con los mismos titulares que con el gobierno de Eduardo Zaplana solo cambiando la denominación de la consejería de Innovación y Competitividad por la de Industria, Comercio y Energía.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Tras la dimisión de Eduardo Zaplana Hernández– Soro como Presidente de la Generalidad, se celebra el 22 de julio la sesión de investidura resultando elegido con los votos del Grupo Parlamentario Popular –49– José Luis Olivas Martínez como nuevo Presidente de la Generalidad Valenciana tomando posesión, como es específico y tradicional, ante el Pleno de las Cortes Valencianas el día 24 de julio ante las que realiza la «Proposició» de acuerdo con el art. 131 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y Resoluciones aprobadas

Leyes aprobadas: 12

Proposiciones no de Ley: 227

Resoluciones : 40

Preguntas: 2.895

Interpelaciones: 29

Solicitudes de información: 423

Resoluciones y debates más importantes:

El día 22 de julio tuvo lugar sin duda el debate más importante del año 2002: la investidura del nuevo Presidente de la Generalidad, José Luis Olivas Martínez, que obtuvo los 49 votos del Grupo Parlamentario Popular.

El otro debate importante tuvo lugar el 23 de diciembre cuando compareció antes las Cortes Valencianas a petición propia la consejera Portavoz del Gobierno para informar sobre la creación de un grupo mediático favorable al Partido Popular a partir de la sociedad anónima Aguas de Valencia.

Las Resoluciones más importantes aprobadas durante el año 2002 fueron las siguientes:

Resolución 176/V, de 20 de febrero, sobre toma en consideración de la proposición de ley sobre publicidad institucional, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes.

Resolución 178/V, de 27 de febrero, sobre situación y perspectivas del Plan Hidrológico Nacional ante el reciente pronunciamiento de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo.

Resolución 185/V, de 14 de marzo, de creación de una Comisión permanente no legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo.

Resolución 190/V, de 22 de mayo, de creación de una Comisión permanente no legislativa de Política Lingüística.

Resolución 199/V, de 22 de julio, de designación de Eduardo Zaplana Hernández-Soro como senador por la Comunidad Valenciana.

Resolución 200/V, de 22 de julio, de elección de José Luis Olivas Martínez como Presidente de la Generalidad Valenciana.

Resolución 208/V, de 13 de noviembre, sobre cumplimiento y defensa de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Reformas del Reglamento

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

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

En el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana fue vuelto a nombrar al finalizar su mandato Carlos Climent González (Decreto 17/2002, de 8 de febrero), así como los consejeros – Miguel Mira Ribera, Vicente Cuñat Edo, Vicente Garrido Mayol y Juan Ferrando Badía– (Decreto 18/2002, de 8 de febrero) y el secretario – David Blanquer Criado (Decreto 20/2002, de 26 de febrero).

EXTREMADURA

Francisco Javier Donaire Villa

Rasgos generales

Uno de los acontecimientos de mayor relevancia para Extremadura en 2002 fue el acuerdo alcanzado entre el Presidente del Ejecutivo regional y el Ministro de Hacienda en febrero, merced al cual la Comunidad extremeña pasa a ser la primera en asumir el nuevo modelo de financiación autonómica, en contraste con su rechazo a los sucesivamente vigentes durante los dos quinquenios anteriores. El acuerdo propició la aprobación, unos meses después, de la Ley 28/2002, de 1 de julio, de cesión de tributos estatales a la Comunidad Autónoma, que retrotrae sus efectos al 1 de enero del mismo año. El citado texto legal modificó primer párrafo de la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Autonomía, donde se determina la «cesta» de tributos cuyo rendimiento se cede por el Estado.

La cesión comprende el 33% del IRPF, el 35% del IVA, el 40% de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco, así como el 100 % de los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de los Tributos sobre el Juego, de los Impuestos Especiales sobre la Electricidad y sobre Determinados Medios de Transporte, y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Junto al hecho mismo de la cesión, que se ajusta al patrón general diseñado por 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, es de destacar la liquidación de las sumas adeudadas por el Estado a la Comunidad Autónoma desde 1997, año a partir del cual, y hasta el final de 2001, se vino entregando a cuenta el 98 % de las cifras globales. La liquidación ha supuesto un montante de 231,4 millones de euros.

El total de los diversos conceptos financieros alcanza los 1.156 millones de euros para Extremadura en 2002, un 17,46 % más que en el ejercicio anterior, a los que se unen los 913,5 millones adicionales previstos en el acuerdo de diciembre de 2001 sobre traspaso de los servicios sanitarios. Conforme al nuevo modelo, la Comunidad extremeña pasa a sostenerse en un 37 % con recursos generados en su propio territorio, absorbe el 51 % de los fondos relacionados con la densidad de población, y se nutre de la partida de renta relativa beneficiándose de las modulaciones destinadas a zonas que se hallen por debajo del 70% de la media española. A todo ello hay que añadir que Extremadura ejerció ya en 2002 las competencias

normativas atribuidas por el Estado sobre los tributos cedidos, y también introdujo cambios en buena parte de los tributos propios. Ambas cosas se hicieron mediante la Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma de Extremadura, disposición sobre la que se volverá más adelante.

De no menor significación, el 1 de enero se hizo efectivo el traspaso de los servicios en materia de sanidad, según los términos previamente convenidos con el Estado durante el mes anterior. Ello ha dado pie a una intensa actividad de la Comunidad Autónoma a largo del año, tanto de organización del propio servicio como, sobre todo, de consolidación y mejora de las infraestructuras sanitarias en la región, finalidad esta última para la que se habilitaron en diciembre recursos financieros adicionales a través de medidas legales específicas, que serán reseñadas en el apartado sobre ejercicio de competencias legislativas.

Continuando con la dinámica de traspasos, a finales de año comenzaron los trámites para formalizar el correspondiente a las competencias ejecutivas sobre medios materiales y personal no jurisdiccional al servicio de la Administración de Justicia. Tras una primera reunión, en octubre, del titular de Administraciones Públicas con el Presidente autonómico y la Consejera de Presidencia, en diciembre se constituyó la Ponencia Técnica entre la Junta de Extremadura y el referido Ministerio para negociar la transferencia. La Comunidad Autónoma ha manifestado la disposición a asumir el traspaso, aunque matizando que además del coste efectivo de los distintos capítulos presupuestarios es precisa la financiación adicional que está suponiendo el desarrollo del pacto de Estado para la reforma de la Justicia.

2002 se caracterizó, en otro terreno, por la litigiosidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Al cruce de recursos de inconstitucionalidad de los ejecutivos regional y central se sumó el formalizado por la Asamblea legislativa extremeña frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica de Universidades, lo que no impidió, sin embargo, que la Junta de Extremadura desistiera de sus diversas impugnaciones pendientes contra las leyes del anterior modelo de financiación autonómica, gracias al mencionado acuerdo de aceptación del actual, como quedará expuesto en el apartado sobre conflictividad. Y en cuanto a la dinámica institucional, prosiguieron durante el año las controversias iniciadas en 2001 con el rechazo del Consejo General del Poder Judicial a la terna presentada por la Asamblea de Extremadura para la designación de un magistrado de la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, y con la puesta en marcha de la televisión regional, sobre las que posteriormente se ofrecerán mayores detalles.

En clave estrictamente regional, uno de los focos de atención ha sido la propuesta patrocinada por el Alcalde de Mérida (del PP) de dotar a la ciudad de un Estatuto de Capitalidad, mediante la aprobación de una ley de la Asamblea que conllevaría la ubicación de todos los órganos regionales en Mérida y la asignación anual, con cargo al presupuesto de la Comunidad Autónoma, de 3 millones de euros al municipio, en compensación a los gastos que de ello se derivarían. Además de las reacciones de otras ciudades extremeñas solicitando para sí la capitalidad, en el debate sobre la propuesta ha terciado la Junta de Extremadura señalando que la condición de capital autonómica asignada estatutariamente a Mérida no es inamovible, y que no debe admitirse un trato discriminatorio a ninguna

localidad, mientras que el Ministerio de Administraciones Públicas ha manifestado no ver motivos para trasladar la Delegación del Gobierno, actualmente radicada en la ciudad de Badajoz. En esta línea, la Asamblea de Extremadura rechazó en diciembre la toma en consideración de una Proposición de ley sobre el Estatuto de Capitalidad de Mérida, presentada por los Diputados de IU.

Por otro lado, y siguiendo con acontecimientos relevantes acaecidos en la región, las fuerzas políticas con representación en la Cámara legislativa extremeña seleccionaron a sus candidatos respectivos a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, con vistas a los comicios del próximo año. En cuanto al PSOE (cuya normativa permite que no se celebren primarias en las Comunidades gobernadas por socialistas que opten a la reelección), el Presidente autonómico aceptó en Mérida, en una rueda de prensa en mayo junto al Secretario General del Partido Socialista, la petición que éste le había efectuado previamente para que concurra de nuevo como candidato a la Presidencia de la Junta de Extremadura en las elecciones de mayo de 2003.

Por su parte, el Presidente regional del PP, tras su reelección como tal en septiembre durante el VIII Congreso de esta formación en Extremadura, fue designado en octubre candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma por el Comité Electoral Nacional de su partido, a propuesta de los órganos locales del mismo. Finalmente, el Comité Regional de Izquierda Unida proclamó al Coordinador General de la coalición en la Comunidad como candidato a la Presidencia autonómica, siendo destacable además el pacto entre esta misma formación política y SIEX (Socialistas Independientes de Extremadura) para presentar más de 190 candidaturas conjuntas en los comicios municipales y autonómicos de 2003.

Junto a lo ya señalado, quizá otras dos cuestiones merezcan destacarse en una valoración de conjunto: la acogida del Decreto-ley de reforma laboral dictado por el Gobierno central, particularmente en relación con la modificación del subsidio agrario, y el trazado y construcción del Tren de Alta Velocidad. En cuanto a lo primero, la Junta de Extremadura, y en especial su Presidente, han expresado a lo largo del año repetidos posicionamientos contra la reforma del subsidio (el AEPSA, antiguo PER), culminando con la impugnación del Decreto-ley recién aludido ante el Tribunal Constitucional. Además, el Ejecutivo extremeño abrió frente común con la Junta de Andalucía en la lucha por la restitución del subsidio, con medidas como la emisión de una campaña publicitaria a favor del mantenimiento del mismo.

Pero la negativa de Televisión Española y Antena 3 Televisión en noviembre a emitir los anuncios, al considerarlos partidistas y no ajustados a las exigencias legales aplicables a una campaña institucional, dio lugar a otra de las polémicas del año. A diferencia del Ejecutivo andaluz, la Junta de Extremadura hizo saber que emprendería acciones judiciales contra RTVE por incumplimiento del convenio suscrito con el Área comercial del citado ente público televisivo para la difusión de la campaña, sin que a 31 de diciembre de 2002 se hayan interpuesto todavía los correspondientes recursos, aún en estudio. A su vez, el Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Extremadura hizo pública una resolución, aprobada con los votos de sus componentes designados a propuesta de PSOE e IU, donde además de rechazar la decisión de RTVE de no transmitir la campaña, denunciaba el

hecho de no haber sido consultado al respecto, pese a tener competencia para pronunciarse sobre los criterios de selección de publicidad, aunque su decisión no sea vinculante.

El segundo asunto de interés que se apuntaba tiene que ver con el paso por Extremadura del futuro Tren de Alta Velocidad. El Ejecutivo central declaró en este sentido que el Corredor Regional de Alta Velocidad pasará por las principales ciudades de la Comunidad Autónoma (Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia). En cambio, sigue sin conocerse cuál será el trayecto definitivo del Corredor Internacional que enlace con la línea portuguesa, ante la diferencia de criterios entre el Gobierno luso, que prefiere hacerlo por el norte extremeño a través de Cáceres para abreviar la conexión de Lisboa y Oporto con Madrid, y el Gobierno español, que se inclina en cambio por aprovechar el corredor regional y conectar al sur por Badajoz. Aunque esta última cuestión ha quedado aplazada, el Presidente autonómico ha solicitado el comienzo inmediato de las obras del Corredor regional y el incremento de la partida destinada por Fomento para el próximo año, pues a su juicio las cantidades previstas supondrían en la práctica la inexistencia de un proyecto de alta velocidad para Extremadura a corto plazo.

Ejercicio de competencias

Actividad legislativa

Prosiguió en 2002, aunque a menor ritmo que en 2001, la tendencia a una abundante producción de leyes por la Asamblea de Extremadura, con la aprobación de un total de doce. Al margen de la adoptada como forma prescrita por la legislación estatal para la cesión del dominio de un monte de titularidad autonómica a un ente local, las otras once han sido de notable relevancia cualitativa, afectando al régimen jurídico del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, al sistema tributario extremeño y a los Colegios Profesionales, o, fuera ya del marco institucional y organizativo, a importantes ámbitos, como el sector eléctrico, el comercio, la vivienda o la industria.

Leyes de desarrollo de títulos competenciales extremeños

–Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. Según su Exposición de Motivos, el texto legal se dicta al amparo de los títulos competenciales estatutarios de desarrollo legislativo y ejecución en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía que discurran dentro del territorio de la región sin afectar a otras Comunidades Autónomas, y sobre protección de los consumidores, así como en ejercicio de la competencia exclusiva sobre comercio interior. En cuanto al objeto de la Ley, éste se cifra en el desarrollo de la normativa general de ordenación del sector eléctrico para proteger a los usuarios finales, mediante la regulación de las características de los suministros que aseguren niveles adecuados de calidad, y el reconocimiento de los derechos de los consumidores, incluido el de obtener reducciones en la facturación por determinadas variaciones de tensión o interrupciones de suministro.

–Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. A tenor de la Exposición de Motivos, la Comunidad extremeña fija mediante este texto legal las líneas directrices a largo plazo sobre comercio interior al amparo de la competencia estatutaria exclusiva en la materia, de la que constituye su plasmación normativa básica. A grandes rasgos, se ordenan la actividad comercial y ciertas modalidades de venta, se prevén a tal fin instrumentos como las licencias para grandes superficies y los Planes para la programación de los usos comerciales del suelo, se arbitran medidas de fomento, se establecen cauces de participación de organismos e interlocutores relacionados con la aplicación de la Ley, y se señala el régimen sancionador. La Ley incluye una regulación propia de los horarios del comercio, si bien su Disposición Final Segunda suspende la aplicación de dichas reglas hasta la resolución del recurso de inconstitucionalidad formulado por la Junta de Extremadura contra la norma del Estado sobre horarios, declarando aplicable entre tanto la legislación estatal vigente.

–Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo. En aplicación de la competencia estatutaria exclusiva sobre vivienda, esta norma trata de paliar los incrementos de precios en el sector inmobiliario a través de la figura de la autopromoción, sumándose a la legislación ya existente desde 1995 en la Comunidad Autónoma, tal y como declara la Exposición de Motivos. Con este propósito, la Ley configura el régimen jurídico de la autopromoción, prevé instrumentos específicos de planificación dentro de las actuaciones regionales sobre viviendas, regula los derechos y obligaciones de quienes intervienen en el proceso de autopromoción, determina los requisitos a que debe someterse el titular la vivienda autopromovida (restricciones temporales al poder de disposición sobre ella, que se ven compensadas por la exención del seguro decenal de responsabilidad y una subvención de hasta 12.020 euros), disciplina el control de calidades y establece el régimen sancionador. Asimismo, se reforman ciertos preceptos de la Ley 8/1997, de Promoción de la Accesibilidad en la Vivienda, y de la reciente Ley 15/2001, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en la que se introducen modificaciones sobre la clasificación del suelo no urbanizable protegido.

–Ley 9/2002, de 14 de noviembre, de Impulso a la Localización Industrial de Extremadura. La norma apela en su Exposición de Motivos a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de fomento del desarrollo económico y sobre la ordenación del sector industrial, y sitúa su origen en el II Plan de Industria y Promoción Empresarial de Extremadura. A fin de contribuir al fomento del empleo y al desarrollo económico de la región, la Ley diseña el régimen de actuaciones destinado a facilitar la adquisición de suelo para la puesta en marcha de proyectos públicos de polígonos industriales y parques empresariales, y a promover la ubicación de grandes industrias en Extremadura. A tales efectos, este texto legal establece las condiciones y el procedimiento para la concesión, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, de la calificación de Industria o Proyecto de Interés prioritario, que comporta la expropiación del suelo preciso para la instalación o ampliación de explotaciones industriales y facilidades para la imposición o incremento de ciertas servidumbres de paso que puedan resultar necesarias.

–Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios

Profesionales de Extremadura. Invoca este texto legal en su Exposición de Motivos la competencia estatutaria sobre desarrollo legislativo de la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales (actualmente, la Ley preconstitucional de 1974) y ejercicio de las profesiones tituladas. Con anterioridad, la Comunidad Autónoma se había limitado a la ejecución íntegra de la legislación del Estado y a la aprobación de algunas leyes de creación de Colegios Profesionales determinados. A través de esta nueva Ley se acomete por vez primera la ordenación del régimen jurídico general de los Colegios Profesionales en Extremadura. De sus previsiones destacan la subordinación de la creación de nuevos colegios (mediante ley autonómica) a razones de interés público que justifiquen el carácter colegiado de una profesión, el requisito de la colegiación obligatoria para el ejercicio profesional privado como principio general, y la no exigencia de dicha colegiación al personal funcionario, estatutario o laboral de las Administraciones Públicas de Extremadura para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas.

Leyes de desarrollo institucional

–Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se trata de un amplio texto legal (más de 130 artículos) que reemplaza a la anterior Ley de 1984, moderniza la regulación del Ejecutivo y la Administración autonómicos, acoge recientes aportaciones de la jurisprudencia constitucional y adapta la regulación extremeña a las últimas reformas de la legislación estatal de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (por ejemplo, en materia de silencio administrativo y duración de los procedimientos). Los elementos más sobresalientes de la norma se exponen en el lugar de este trabajo dedicado a las modificaciones administrativas relevantes.

–La *Ley 4/2002, de 23 de mayo*, por su parte, da nueva redacción al artículo 4 de la Ley 1/1990 de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. La reforma añade una escala más a los Cuerpos de Policía Local en la Comunidad Autónoma, reconoce el derecho a la segunda actividad de los miembros de las Policías Locales en Extremadura y determina el régimen disciplinario aplicable a los mismos, por remisión al establecido para la Policía Nacional en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Igualmente, concede a los Ayuntamientos de la región un plazo de dos años, durante el cual podrán convocar pruebas selectivas restringidas que permitan a los Auxiliares el acceso a la categoría de Agente, todo ello por razones de eficiencia en el sistema organizativo de la Policía Local.

Leyes de contenido económico-tributario

–Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Como ya se ha anticipado, mediante este texto legal se adapta el sistema tributario extremeño al nuevo modelo de financiación autonómica y se ejercen las competencias normativas atribuidas por el Estado respecto a los tributos cedidos en la anteriormente citada Ley 28/2002, de 1 de julio. La Ley extremeña suprime dos tributos propios, los Impuestos sobre Dehesas Calificadas

En Deficiente Aprovechamiento y sobre Tierras de Regadío Infrautilizadas, y modifica el Impuesto sobre el Suelo Sin Edificar y Edificaciones Ruinosas, en este último caso para sujetar también a gravamen el suelo urbanizable no edificado en un cierto plazo, aunque al tiempo se rebaja el tipo máximo de dicho Impuesto en diez puntos y se señalan diversas exenciones y bonificaciones.

En cuanto a los tributos cedidos por el Estado, se establecen deducciones sobre la cuota autonómica del IRPF por las adquisiciones de viviendas de jóvenes residentes en la Comunidad Autónoma, por trabajo dependiente, y por donaciones de bienes integrantes del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura o por inversiones en ellos; se eleva hasta el 100 por 100 la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en ciertos supuestos de adquisición *mortis causa* de viviendas de protección oficial; se estipula un tipo general del 7 por 100 para las operaciones inmobiliarias sujetas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, y del 1 por 100 para la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, junto a otros tipos especiales para ciertas categorías de transacciones; y finalmente, se determina la cuota fija de la tasa fiscal sobre el juego. Junto a todo ello, se da cierta entrada a la utilización de Internet para la publicación sustitutiva de notificaciones tributarias infructuosas, y se introducen reglas sobre el contenido del dictamen de peritos de la Administración en las comprobaciones de valores.

–Ley 10/2002, de 12 de diciembre, de Financiación de Inversiones Extraordinarias. La norma autoriza al Consejero de Economía, Industria y Comercio de la Junta de Extremadura a realizar operaciones de endeudamiento por un importe máximo de 120 millones de euros, y a generar los correspondientes créditos en los distintos entes integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma. A lo largo del debate parlamentario, el responsable regional de Economía enumeró algunas de las inversiones que está previsto financiar por esta vía, relacionadas con la infraestructura sanitaria, según se adelantaba al inicio del presente *Informe,* y también con la educación.

–Ley 12/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2003. Aprobados con los votos del Grupo Socialista y rechazadas todas las enmiendas presentadas por la oposición, los Presupuestos crecen en un 44% con respecto a los del año anterior, hasta llegar a los 3.591,6 millones de euros. Se trata de la cifra presupuestaria más alta hasta el momento, debido a la inclusión de los gastos asociados a la sanidad y a la construcción de las autovías regionales. Asimismo, la Ley integra los presupuestos del Consejo Consultivo y del Servicio Extremeño de Salud en las Cuentas de la Comunidad Autónoma.

Otras leyes

–Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Su finalidad es velar por los animales domésticos o salvajes en cautividad, excluyendo a las especies autóctonas y a la fauna silvestre, que se rigen por su legislación específica. En el texto se recogen esencialmente las condiciones de cuidado y respeto de los animales y de mantenimiento de los mis-

mos en circunstancias higiénico-sanitarias adecuadas, las obligaciones y prohibiciones de sus poseedores, el abandono y los centros de recogida, los criaderos y los establecimientos de venta o de mantenimiento temporal de animales de compañía, las normas sobre censo, inspección y vigilancia, las potestades administrativas de la Junta de Extremadura, las reglas específicas sobre animales salvajes en cautividad y, finalmente, el régimen sancionador en la materia.

–*Ley 7/2002, de 24 de octubre, de Cesión del Dominio de Monte a Entidad Local.* Con esta particular denominación, la norma cede al Ayuntamiento de Villasbuenas de Gata el Monte «Lote del Medio», de conformidad con la Ley estatal de Montes, que requiere para ello la forma legal.

Potestad reglamentaria

Como en años anteriores, el Ejecutivo extremeño desplegó durante 2002 un elevado ritmo de producción reglamentaria. Además de la atención habitual a ámbitos destacados de la vida económica, social y cultural de la región (como la agricultura, el fomento del empleo o el turismo), merece resaltarse la aprobación de disposiciones destinadas a ejercer las facultades autonómicas de configuración de contenidos curriculares para las enseñanzas no universitarias.

Tal y como acaba de apuntarse, la relevancia de la *materia agrícola y ganadera* en la economía regional sigue determinando la elaboración de un buen número de disposiciones reglamentarias, de las que varias se han dedicado en 2002 a establecer el régimen aplicable a ayudas finalistas. Así, pueden mencionarse la regulación de las dirigidas a fomentar la producción agraria integrada compatible con el medio ambiente para el cultivo del arroz (Decreto 35/2002) y de los frutales de pepita (Decreto 75/2002), o para estimular la forestación de tierras agrícolas (Decreto 36/2002); y, de otro lado, la introducción de reformas en la disciplina de las subvenciones para la suscripción de seguros agrarios (Decreto 4/2002, que modifica el Decreto 202/2001). Otro de los ejes de actuación ha sido la sanidad vegetal, al señalarse la normativa rectora de los establecimientos y servicios plaguicidas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 9/2002), acordarse las medidas fitosanitarias compensables de lucha contra el virus de la Sharka y el bronceado (Decreto 49/2002), y estipularse las indemnizaciones por las medidas fitosanitarias adoptadas para la erradicación y control de determinadas enfermedades de la patata (Decreto 164/2002).

Capítulo significativo dentro del sector agroganadero fueron las acciones relativas a la sanidad animal adoptadas a lo largo de 2002, que enlazan claramente con las emprendidas en 2001 a consecuencia de la EEB (la encefalopatía espongiforme bovina o «enfermedad de las vacas locas»): se han reglamentado el sistema de tramitación, autorización y expedición de autorizaciones de traslados de animales a mataderos por los Directores de las Agrupaciones de Defensa Sanitaria (Decreto 37/2002), y la autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal (Decreto 171/2002), y se ha reformado la regulación aplicable a los centros de desinfección de vehículos dedicados al transporte de ganado, de productos para alimentación animal y de cadáveres de animales (De-

creto 176/2002, de modificación del Decreto 203/2001). Este frente se ha complementado, por último, con la introducción de cambios en el régimen de ayudas para la construcción y dotación de centros de sanidad animal (Decreto 10/2002) y para la desinfección de vehículos de transporte de ganado (Decreto 157/2002), y en la subvención complementaria para la reposición de ganado ovino/caprino en explotaciones sometidas a campañas de saneamiento ganadero prevista en el Decreto 205/2000 (Decreto 153/2002).

Sin duda la preocupación por la lucha contra la EEB subyace también a los Decretos 3/2002, sobre autorización y registro de los Laboratorios Agroalimentarios, y 136/2002, relativo al Registro de Entidades Privadas de Inspección y/o Certificación de Productos Agroalimentarios. Por último, se ha creado el Consejo Asesor Regional de Organizaciones Profesionales Agrarias de Extremadura (Decreto 62/2002), y se han implantado líneas de ayudas a estas mismas Organizaciones (Decreto 84/2002) y a las Agrupaciones de Productores Agrarios y sus Uniones en la Comunidad Autónoma (Decreto 30/2002).

En materia de *caza*, se modificó la reglamentación de los terrenos sometidos a régimen cinegético especial gestionados directamente por la Junta de Extremadura (Decreto 8/2002, que introduce reformas en el Decreto 130/2000), y, atendiendo también a consideraciones medioambientales y ecológicas, se ordenaron las ayudas a los Clubes Deportivos Locales de Cazadores que colaboren en la conservación, fomento y mejora de la riqueza cinegética compatible con la conservación de la biodiversidad (Decreto 130/2002).

Según se ha anticipado, la producción reglamentaria en el campo de la *educación* ha sido cualitativamente relevante. Sobresale por su peso específico la configuración en junio de los currículos del Bachillerato (Decreto 86/2002) y de la Educación Secundaria Obligatoria (Decreto 87/2002). E igualmente debe citarse el Decreto 94/2002, sobre el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad de Extremadura, dictado en aplicación de las previsiones de la Ley Orgánica de Universidades. El resto de la actividad reglamentaria reseñable en este ámbito va referida a la creación de centros docentes públicos (Decreto 63/2002), y a la regulación o convocatoria de ayudas: Decreto 40/2002, por el que se modifica el Decreto 126/2001, que establece subvenciones en materia de enseñanzas no universitarias; Decreto 65/2002, sobre las ayudas para la contratación, por parte de Ayuntamientos y Entidades Locales Menores, de Conserjes destinados a Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria; o Decreto 64/2002, de convocatoria de ejecución de proyectos correspondientes a la iniciativa *e-Extremadura* en el marco del Programa Regional de Acciones Innovadoras del FEDER en la Comunidad Autónoma.

Como en años precedentes, el *fomento del empleo* ha sido objeto prioritario de la actividad reglamentaria de la Junta de Extremadura a lo largo de 2002. Se ha de subrayar en este sentido la aprobación de las bases reguladoras de la concesión de diversas subvenciones por el Servicio Extremeño Público de Empleo (Decreto 33/2002), de las ayudas al empleo público local (Decreto 46/2002), y de otras líneas de actuación: en materia de desarrollo y empleo local (Decreto 110/2002), y para la contratación de Agentes de Desarrollo en Nuevas Tecnologías por las Mancomunidades de Municipios (Decreto 140/2002). También se han de mencionar

las normas sobre programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo y sobre el procedimiento para la concesión de las correspondientes subvenciones (Decreto 25/2002).

Siguiendo una tendencia de clara continuidad con la actuación en años anteriores, se impulsaron en 2002 fórmulas encaminadas a facilitar la incorporación al mercado laboral de sectores castigados por el desempleo, entre las que se hallan la normativa rectora del denominado «cheque de inserción laboral» para la mujer, con vigencia de seis meses y por valor de 6.010 euros destinados a la empresa que contrate durante al menos dos años a la mujer titular del mismo (Decreto 73/2002), o los programas de estímulo a trabajadores autónomos para facilitar la inserción laboral de familiares colaboradores (Decreto 141/2002) e incentivar la contratación indefinida del primer asalariado (Decreto 154/2002). Asimismo, se han regulado la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal (Decreto 28/2002), y los requisitos básicos para la contratación de titulados universitarios por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en prácticas y por tiempo determinado, entre quienes cuenten con los mejores expedientes académicos (Decreto 166/2002), y se han modificado las reglas sobre concesión de ayudas para la realización de acciones de Formación Profesional Ocupacional con compromiso de creación de empleo (Decreto 95/2002).

La actividad reglamentaria del Ejecutivo extremeño también ha dedicado atención al *turismo* como factor de crecimiento de la economía regional. Así, se han introducido cambios en las líneas de ayudas a la modernización y valorización de los balnearios de Extremadura (Decreto 6/2002) y al fomento y promoción de fiestas de interés turístico (Decreto 67/2002), se han establecido subvenciones para las Asociaciones Profesionales de Turismo y los Centros de Iniciativas Turísticas de Extremadura (Decreto 11/2002), se han instituido los premios «Extremadura de Turismo» y «Extremadura: Excelencia y Calidad Turística» (Decreto 21/2002), se han adoptado reglas sobre precios, reservas y servicios complementarios en alojamientos turísticos (Decreto 22/2002), se ha señalado el procedimiento para la declaración de Excelencia Termal en Extremadura (Decreto 68/ 2002) y se han dictado normas sobre ordenación y clasificación de las Empresas de Restauración en la Comunidad Autónoma (Decreto 69/2002).

Por lo que se refiere a las medidas en *materia económica*, han de reseñarse las disposiciones complementarias de apoyo al tejido productivo (Decreto 16/2002), la regulación del Registro de Altos Cargos de las Cooperativas de Crédito con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma (Decreto 26/2002), del funcionamiento de las Secciones de Crédito de las Sociedades Cooperativas de la Comunidad Autónoma (Decreto 129/2002), o de la promoción de la Propiedad Industrial en Extremadura (Decreto 106/2002), y la reforma de las subvenciones para la formación en el sector del transporte (Decreto 39/2002, que modifica el Decreto 169/1999). Respecto al *comercio*, puede mencionarse la implantación de un sistema de ayudas para la mejora de la organización comercial en el sector de la ganadería extensiva (Decreto 19/2002), la ordenación del régimen electoral para la renovación del Pleno de las Cámaras de Comercio e Industria de la región (Decreto 23/2002), y la normativa sobre composición, funcionamiento y régimen

jurídico del Consejo de Comercio previsto en la Ley 3/2002, de Comercio de la Comunidad Autónoma (Decreto 145/2002); asimismo, hay que hacer referencia en este contexto a la regulación de los horarios comerciales y de las temporadas de rebajas en Extremadura para el año 2003 (Decretos 174 y 175/2002, respectivamente).

En otro sector relevante de actuación, el Decreto 76/2002 modificó diversos artículos del Decreto 162/1999, relativo a las ayudas y subvenciones para la adquisición, adjudicación y promoción, rehabilitación, autopromoción y promoción pública de *viviendas*, en el marco del Plan Regional para el período 1999-2003. Y en *industria y energía*, se introdujeron nuevas reglas aplicables a las subvenciones para la seguridad minera en Extremadura (Decreto 24/2002), se establecieron las bases para la concesión de ayudas al aprovechamiento de energía solar (Decreto 155/2002), y se fijaron los requisitos de obtención del carné de instalador de productos petrolíferos líquidos y del certificado de empresas instaladoras de éstos (Decreto 151/2002).

Por lo que atañe a la *sanidad*, ha de citarse, en cuanto al plano organizativo, la aprobación del régimen provisional de contratación, gestión presupuestaria, tesorería y contabilidad del Servicio Extremeño de Salud, con vigencia exclusiva para el año 2002 (Decreto 29/2002), y de las normas sobre composición, funcionamiento y estructura del Consejo Extremeño de Salud (Decreto 88/2002). Y respecto a lo que cabría definir como acciones materiales, deben anotarse el Reglamento Sanitario de Piscinas de Uso Colectivo de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 54/2002) y el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (Decreto 161/2002).

En el terreno de la *cultura*, sobresale la adopción del Plan de Fomento de la Lectura (Decreto 41/2002), la creación de la Filmoteca de Extremadura (Decreto 43/2002), la aprobación de los Estatutos del Consorcio «Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida» (Decreto 66/2002) y la reforma de la composición y el funcionamiento del Consejo de Bibliotecas (Decreto 42/2002, que modifica el Decreto 9/1998) y del régimen de ayudas a la producción cinematográfica y audiovisual contenido en el Decreto 160/2000 (Decreto 17/2002). En el ámbito *deportivo*, destacan la regulación del Deporte Extremeño de Alto Rendimiento (Decreto 44/2002), y del programa de ayudas para la difusión y promoción de los Clubes y Sociedades Anónimas Deportivas extremeñas que participan en competiciones oficiales de carácter nacional (Decreto 51/2002).

En el capítulo de *fiscalidad e intervención*, se ha dictado el Reglamento del Impuesto sobre Aprovechamientos Cinegéticos (Decreto 90/2002), se ha establecido el procedimiento de recaudación por tributos propios, precios públicos y otros ingresos (Decreto 105/2002), y se han modificado diversos Decretos relativos a la función interventora (Decreto 57/2002). Además, se ha aprobado el modelo de declaración ordinaria de bienes para el ejercicio 2002 correspondiente al Impuesto sobre el Suelo Sin Edificar y Edificaciones Ruinosas (Decreto 61/2002), y se fijaron las tasas de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales en la Universidad de Extremadura para el curso académico 2002/ 2003 (Decreto 91/2002) y por la impartición de música e idiomas en Conservatorios y Escuelas Oficiales de Idiomas dependientes de la Consejería de Educación, Cien-

cia y Tecnología (Decreto 93/2002), así como los precios públicos por prestación de servicios de residencia en los Centros de Formación Agraria (Decreto 92/2002) y en Institutos de Educación Secundaria (de nuevo, Decreto 93/2002).

Asimismo, cabe subrayar la elaboración de varios Decretos que suponen *modificaciones administrativas* de interés, a los que se hace referencia en sección específica más adelante.

Por lo que respecta a la *relación con los entes locales*, se ha ordenado el Fondo de Cooperación para las Mancomunidades de Municipios de Extremadura (Decreto 56/2002), se han habilitado ayudas para la creación, mejora y modificación de infraestructuras eléctricas por las Entidades Locales (Decreto 27/2002), y se han adoptado las Normas Marco de los Policías Locales de Extremadura (Decreto 74/2002).

Cabe reseñar además otros apartados que, dando lugar a una acción reglamentaria cuantitativamente más reducida, poseen no menor relevancia cualitativa. Así, se ha procedido a la actualización del *Plan Territorial de Protección Civil* de la Comunidad Autónoma de Extremadura (PLATERCAEX), mediante Decreto 143/2002, y, en lo que podría calificarse de la «*proyección externa*» de la región, sobresale la modificación de las reglas sobre ayudas a países en vías de desarrollo (Decreto 32/2002, que reforma el Decreto 60/2001) y del régimen jurídico, funcionamiento y habilitación de Entidades Colaboradoras en materia de Adopción Internacional (Decreto 55/2002, que hace lo propio con el Decreto 142/1996).

Aunque a menor ritmo que en 2001, también se han creado durante 2002 algunos *órganos de asesoramiento y participación* en el diseño de políticas regionales. Así ha sucedido con el Consejo Extremeño de los Consumidores (Decreto 79/2002) y con otros dos órganos ya antes mencionados, el Consejo Asesor Regional de Organizaciones Profesionales Agrarias de Extremadura (Decreto 62/2002) y el Consejo de Comercio previsto en la Ley 3/2002, de Comercio de la Comunidad Autónoma, cuyas prescripciones ha detallado el Decreto 145/2002, a lo que deben añadirse los cambios introducidos en el sistema de elección de miembros del Consejo de Comunidades Extremeñas en representación de Entidades Asociativas (Decreto 165/2002, que reforma el Decreto 23/1990).

Competencias ejecutivas

A diferencia de años anteriores, 2002 se ha caracterizado más por la aplicación o modificación de Planes en vigor, varios de ellos desde 2001, que por la elaboración de otros nuevos. Precisamente en el terreno de las modificaciones hay que referirse otra vez al Decreto 76/2002, que adapta la norma reguladora de las ayudas y subvenciones que concede la Junta de Extremadura en el marco del Plan Regional de Vivienda 1999-2003 (Decreto 162/1999) a las señaladas en el Plan Nacional sobre esta misma materia; e igualmente se ha de recordar el ya citado Decreto 143/2002, de actualización del Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura (PLATERCAEX).

Dentro de las medidas emprendidas a lo largo del año, se ha de traer nuevamente a colación el Decreto 41/2002, que aprobó el *Plan de Fomento de la Lec-*

tura, con el objeto de incrementar los índices de lectura y el uso de las bibliotecas públicas y escolares, potenciar el sector editorial en Extremadura, mejorar la calidad de la enseñanza y reducir el fracaso escolar. En su aplicación, se ha decidido crear un Observatorio para controlar el desarrollo de todos los programas relacionados, y se ha firmado un Pacto por la Lectura, en el que participan las Consejerías de Cultura y Educación, las dos Diputaciones Provinciales, varias editoriales y en torno a medio centenar de entidades públicas y privadas, con el fin de impulsar diversas iniciativas en este contexto.

Y cierra el capítulo de la actividad de programación el *Plan de Actuación para la Prevención de Riesgos Laborales 2002-2003*, suscrito por la Junta de Extremadura, las organizaciones sindicales, la Confederación Regional Empresarial Extremeña, mutuas de accidentes de trabajo y otras entidades, con una dotación económica de 1.879.716 millones de euros para el año 2002. El Plan tiene como objetivos la lucha contra la siniestralidad laboral y la mejora de las condiciones de trabajo. A tal fin, se contemplan acciones de sensibilización en los centros escolares, la coordinación con la Fiscalía a fin de depurar responsabilidades en la materia, la aplicación de medidas disuasorias hacia las empresas con menor grado de seguridad en el trabajo y la implicación de las diferentes Consejerías de la Junta de Extremadura en la prevención de riesgos.

Por sectores materiales de intervención, varios merecen reseña en el apartado de las *actuaciones administrativas y ejecutivas* relevantes. Uno de ellos ha venido referido a las *infraestructuras*, destacando la programación de dos autovías autonómicas destinadas a conectar, respectivamente, la Comarca de La Vera (al norte de la provincia de Cáceres) con la futura autovía estatal de la Ruta de la Plata (Nacional 630, Gijón-Sevilla), y la zona de Las Vegas Altas (en la provincia de Badajoz) con la autovía estatal de Extremadura (Nacional V), además de facilitar en este último caso el acceso al futuro Tren de Alta Velocidad. La inversión total prevista ronda los 240 millones de euros para financiar la construcción de unos 52 kilómetros de autovías regionales. El año comenzaba en este ámbito con el sometimiento al trámite de información pública de los correspondientes estudios y dictámenes técnicos, y concluía, tras las adjudicaciones de las obras (en buena medida a empresas radicadas en la región), con el inicio de las actuaciones expropiatorias pertinentes.

La *sanidad* ha generado una amplia actividad ejecutiva y administrativa a consecuencia del traspaso del servicio en enero, como se adelantaba al inicio de este *Informe*. La Junta de Extremadura ha desarrollado una intensa labor orientada a la adquisición o mejora de instalaciones sanitarias, con la compra del hospital privado de Zafra por 13,8 millones de euros, o la aprobación de las obras de ampliación del hospital de Llerena para transformar en individuales sus habitaciones y adaptarlo a las exigencias propias de un hospital de referencia, en este caso por un coste de 4,6 millones de euros, además de haberse anunciado la creación de 18 centros de salud y la reforma de cinco hospitales. Asimismo, han comenzado a implantarse la jornada de tarde en los centros de atención primaria y la cita previa por teléfono único, y se ha alcanzado un acuerdo entre la Consejería de Sanidad y los sindicatos para la homologación salarial progresiva del personal del Servicio Extremeño de Salud a la media retributiva nacional.

También la *educación* ha sido objeto de buen número de medidas de orden ejecutivo y administrativo, que se suman a la ya antes reseñada configuración de contenidos curriculares de las enseñanzas no universitarias por vía normativa. Así, se ha efectuado la convocatoria para que los centros se acojan a la jornada escolar continuada (que ha gozado de una amplia aceptación), se han adjudicado obras de mejora y ampliación de varios centros educativos, se ha producido la apertura de trece nuevos institutos de secundaria y la ampliación de otros cuatro, y se ha ejecutado el proyecto de la Intranet educativa extremeña, a cuya regulación reglamentaria se hizo referencia en el *Informe* de 2001. Igualmente hay que dejar constancia del notable éxito cosechado con el desarrollo del sistema operativo informático de acceso libre *Linex* para el desenvolvimiento de la mencionada Intranet educativa, que además de suponer un ahorro de 30 millones de euros en licencias a la Administración autonómica, ha tenido tal grado de difusión que incluso el diario norteamericano *Washington Post* se hizo eco de la iniciativa y de la competencia que ello está suponiendo en la región extremeña para la multinacional *Microsoft.*

En materia de *vivienda*, además de la aplicación del Plan Regional vigente, con las correspondientes actuaciones de convocatoria y concesión de ayudas, se ha puesto en práctica un programa de inspección gratuita de viviendas para defender los derechos de los usuarios y comprobar la calidad de las nuevas construcciones que se llevan a cabo en Extremadura, habiéndose producido alrededor de 150 inspecciones.

En el ámbito *económico*, junto a las diversas convocatorias de ayudas destinadas a apoyar a empresas turísticas, textiles y de otros sectores, muchas de ellas entre las pymes, resulta destacable la previsión de 400 puntos de orientación empresarial, 200 de ellos ya en funcionamiento desde septiembre, para que los emprendedores puedan contar con información y asesoramiento, todo ello en el marco del II Plan de Industria y Promoción Empresarial de Extremadura 2000-2003. De otro lado, la Consejería de Economía, Industria y Comercio obtuvo la autorización previa del Gobierno central para la emisión de deuda pública por valor de 84 millones de euros a un plazo máximo de quince años.

Por último, se han de resaltar los esfuerzos realizados en materia de *Protección Civil.* A la actualización del Plan Territorial (PLATERCAEX), ya mencionada, se añade la constitución de grupos técnicos para la aprobación e implantación de planes especiales sobre inundaciones, transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, incendios forestales y riesgos sísmicos, así como la realización de actividades de apoyo al Voluntariado de Protección Civil en Extremadura.

La *Cooperación Transfronteriza con regiones portuguesas* sigue siendo prioridad del Ejecutivo autonómico. El 27 de enero se supo que Extremadura y las comarcas lusas de Centro y Alentejo ultiman trabajos para la creación de un Gabinete conjunto de Iniciativas Transfronterizas, a fin de asegurar la continuidad de los procesos de colaboración impulsados en años anteriores. Los contactos y reuniones se suceden con fluidez desde que la Comisión Europea dio el visto bueno definitivo para el programa *Interreg III-A* de cooperación transfronteriza entre España y Portugal durante el período 2000-2006, en el que se enmarca como subprograma número cuatro el Extremadura-Centro-Alentejo, dotado con una inversión pública total de 243,19 millones de euros.

Las primeras actuaciones que se están perfilando se centran en agricultura, salud, turismo y patrimonio, mereciendo una referencia especial la propuesta de creación de un Observatorio de Toxicodependencia para las tres comarcas, o la próxima iniciación de un programa de control alimentario. Se han previsto, del mismo modo, el desarrollo de proyectos de aplicación de nuevas tecnologías, y la apertura de rutas y redes turísticas.

En julio se produjo la firma de un Protocolo entre el *Instituto Camões* de Portugal y la Junta de Extremadura para la puesta en marcha de cursos de portugués, la concesión de becas por el referido Instituto para apoyar la formación científica de docentes en lengua portuguesa, y el intercambio de documentación entre los sistemas educativos de ambos países. Ya en noviembre, la capital autonómica fue escenario del III *Foro Ágora: el debate peninsular*, que se consolida como polo de diálogo, reflexión y conocimiento mutuo entre España y Portugal, con la participación del Presidente de la República portuguesa, Jorge Sampaio, quien impuso al Presidente extremeño la *Gran Cruz de la Orden del Infante Don Henrique*, la más importante condecoración que entrega el país vecino a personalidades extranjeras.

También en noviembre, Extremadura y Alentejo acordaron el desenvolvimiento durante los próximos cuatro años de un sistema de información para la gestión ambiental y económica del ecosistema dehesa-montado, con la intervención de la Junta y la Universidad de Extremadura, el Ministerio portugués de Agricultura y los servicios administrativos del Alentejo, con un presupuesto de 6.071.200 euros, aportados por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura y su homólogo de la región portuguesa. Finalmente, cabe señalar que Extremadura se ha hallado presente en la constitución de la Red Ibérica de Regiones Innovadoras, compuesta por trece Comunidades Autónomas españolas y cuatro departamentos de Portugal, cuya finalidad es promover que la Unión Europea y los Estados miembros dediquen más ayudas al desarrollo de la innovación empresarial, habiendo asumido la Comunidad extremeña el secretariado institucional de la Red.

En el *plano exterior*, y en relación con Latinoamérica y Caribe, Extremadura abrió en marzo una oficina en Argentina para canalizar la información y las ayudas que se destinan a extremeños y descendientes de extremeños, mientras que el 5 de julio el Presidente autonómico y el Vicepresidente del Consejo de Ministros de Cuba firmaban dos acuerdos bilaterales: el primero de ellos contempla actuaciones en los ámbitos de la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente y la agricultura, mientras que el segundo establece fórmulas de colaboración para la realización de estudios arquitectónicos, la rehabilitación de inmuebles y el fortalecimiento de la capacidad institucional en materia educativa, previéndose la cesión de locales a la Junta de Extremadura.

De otro lado, y en cuanto a la acción en Europa, el 15 de marzo tuvo lugar en Bruselas la aprobación de los Estatutos para la creación de una Red Cultural Europea, «*Culture*», de la que la Consejería de Cultura de la Junta de Extremadura asumirá la Vicepresidencia.

Convenios de colaboración

Durante 2002 han sido inscritos en el Registro de la Comunidad Autónoma un total de 553 Convenios firmados por la Junta de Extremadura, de los cuales 13 lo han sido con la Administración del Estado, 512 con Corporaciones Locales, y 28 con otras entidades públicas, de estos últimos en su gran mayoría con la Universidad de Extremadura.

Entre los acordados con la Administración del Estado, hay que destacar un convenio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para el suministro de información, y otro con el Instituto Nacional de Estadística para la cooperación e intercambio de datos entre ambas Administraciones, con carácter de convenio marco. Digno igualmente de reseña es el firmado con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se constituye el organismo intermediario para la aplicación de la subvención global de la Comisión Europea relativa a la iniciativa comunitaria *LEADER PLUS* en Extremadura, así como, finalmente, el convenio suscrito con el Ministerio de Fomento sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan estatal 2002-2005.

Por lo que se refiere a los convenios con otras entidades públicas, merece resaltarse nuevamente el Protocolo rubricado por la Presidencia de la Junta de Extremadura con el *Instituto Camões* de Portugal para la divulgación de la lengua y cultura portuguesas en el territorio extremeño. Y, asimismo, cabe hacer mención a los convenios suscritos con Fomento Extremeño de Mercado Exterior para la Internacionalización y Promoción Exterior de las Empresas Extremeñas.

Respecto a los convenios con Entidades Locales, se han referido éstos fundamentalmente a la ejecución de dotaciones urbanas, planeamiento municipal, infraestructura agraria, medioambiental, turística y deportiva, centros culturales y bibliotecas, así como a la realización de programas sociales o culturales de diversa índole. Igualmente, se han seguido registrando convenios con Ayuntamientos para la cesión del patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias Locales, dando así continuidad a las actuaciones iniciadas en el año 2000. Siete de estos convenios con Administraciones Locales se han firmado con las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz, algunos, como en años anteriores, con destino a la realización de obras diversas, y otros de nuevo contenido, como los acordados con la Diputación de Badajoz en materia de promoción de la accesibilidad o para rehabilitación de un inmueble provincial destinado al Consejo Consultivo de Extremadura y otras dependencias de la Junta extremeña. Asimismo, se firmó con las dos Diputaciones provinciales un convenio relativo al fomento de agrupaciones para sostenimiento en común de un puesto de Secretaría-Intervención, que sustituye al hasta entonces vigente en la misma materia, de 1990.

Conflictividad

Según quedó apuntado al comienzo del presente *Informe*, el año 2002 se ha caracterizado por un incremento de la litigiosidad entre el Estado y la Comunidad de Extremadura, pues a la interposición de dos Recursos de Inconsti-

tucionalidad por parte del Ejecutivo regional contra Leyes o normas con fuerza de ley del Estado, como en 2001, y de otro más por iniciativa de la Asamblea extremeña, se han sumado cuatro Recursos de Inconstitucionalidad del Gobierno central frente a relevantes leyes de la Comunidad Autónoma. Pero también fue 2002 un año de composición extrajudicial de controversias, merced a los diversos desistimientos instados por la Junta de Extremadura, todos ellos a raíz del acuerdo, igualmente citado ya, que se alcanzó con el Gobierno a principios de año respecto al modelo de financiación autonómica.

Comenzando con los nuevos frentes de impugnación abiertos por la Comunidad Autónoma, la Junta de Extremadura interpuso en marzo el Recurso de Inconstitucionalidad número 1488-2002 contra determinados preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, impugnándose, primordialmente, aquellas disposiciones que configuran la obligación de «déficit cero» por estimar que vulneran la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en su vertiente de definición de la capacidad de endeudamiento.

El segundo Recurso de Inconstitucionalidad promovido por la Junta de Extremadura, el número 4749-2002, se formalizó a finales de julio contra el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Las alegaciones se cifran sustancialmente en el incumplimiento de las condiciones constitucionales ligadas al hecho habilitante, por no concurrir las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige la Constitución, en la indebida afectación a derechos de los trabajadores cuya regulación mediante Decreto-ley prohíbe la Norma Fundamental (el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, y el derecho a la igualdad ante la ley), y en la infracción de los principios constitucionales de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que se imputa a las reglas de la norma recurrida sobre la determinación de cuándo se rechaza una colocación adecuada como motivo de disminución o pérdida del derecho a las prestaciones por desempleo.

Además, la Asamblea de Extremadura interpuso el Recurso de Inconstitucionalidad número 1777-2002, contra varios preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, conforme al Dictamen aprobado por la Cámara legislativa regional el 21 de marzo de 2002. La impugnación va referida a 15 artículos de la norma estatal, la Disposición Transitoria 2ª, y las Disposiciones Finales 1 a 4, esencialmente por considerar que tales preceptos lesionan la autonomía universitaria y las competencias de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Gobierno central inició la serie impugnatoria de leyes de la Comunidad extremeña con la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad 1894-2002, contra la Ley regional número 14/2001, de 29 de noviembre, reguladora del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito. Resumidamente, las objeciones formuladas se basan en que esta normativa atentaría contra la potestad originaria del Estado para establecer tributos, y además, en la vulneración de diversas disposiciones de la LOFCA, entre ellas la prohibición de doble imposición. Hecha invocación del artículo 161.2 de la Constitución por parte del

Gobierno, el Tribunal Constitucional levantó la suspensión de la norma mediante Auto de 1 de octubre.

El 3 de abril formuló el Ejecutivo central el Recurso de Inconstitucionalidad 1196-2002 contra varios preceptos de la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, referidos al régimen de la propiedad del suelo urbano, la valoración del suelo y la expropiación forzosa. Al igual que en el caso anterior, el Gobierno hizo invocación del artículo 161.2 de la Constitución, y, asimismo, el Tribunal Constitucional decretó el levantamiento de la suspensión de la norma mediante Auto fechado el 1 de octubre.

La siguiente impugnación del Gobierno central se produjo en julio, con la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad número 4573-2002, frente a la Ley 2/2002, de 25 de abril, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico en Extremadura, invocándose también el artículo 161.2 del texto constitucional. Las tachas alegadas se centran básicamente en la consideración de que es a la Administración del Estado, y no a la autonómica, a quien incumbe especificar objetivos de calidad en el servicio, y de que los descuentos en la facturación señalados en el texto extremeño son diferentes de los previstos en la legislación estatal, e incompatibles con ella.

El último Recurso de Inconstitucionalidad planteado por el Gobierno durante el año, ya en agosto, fue el número 4842-2002, contra la ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, una vez más con invocación del artículo 161.2 de la Norma Fundamental. Se cuestionan, en concreto, las disposiciones del referido texto legal en materia de horarios comerciales, al entenderse que vulneran la competencia del Estado sobre coordinación de la planificación general de la actividad económica. No obstante, y como ya se dijo, la propia Ley extremeña suspende provisionalmente sus preceptos sobre regulación de horarios, a la espera de la resolución del recurso formulado en su día por la Comunidad Autónoma frente a la Ley estatal de comercio.

Pero no todo fueron nuevas impugnaciones. Según quedó expuesto, el acuerdo con el Estado sobre el nuevo modelo de financiación autonómica propició que la Junta de Extremadura instara el 25 de febrero de 2002 el desistimiento en los Recursos de Inconstitucionalidad dirigidos por el propio Ejecutivo extremeño contra las siguientes normas, integrantes del modelo anterior: la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado y Medidas Fiscales Complementarias; el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se fijan los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado durante el período 1997-2001, y las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001, en sus correspondientes preceptos referidos a dichos porcentajes.

El Tribunal Constitucional ha dictado cuatro Autos acogiendo los mencionados desistimientos. De tales resoluciones, tres se hallaban ya reseñadas en el *Boletín Oficial del Estado* al cierre del presente *Informe*: un Auto de 7 de mayo de 2002 (*BOE* de 21 de mayo), en relación con el desistimiento instado en el

Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2001, y dos Autos de 21 de mayo de 2002 (ambos incluidos en el *BOE* de 4 de junio de 2002), aceptando los desistimientos en los Recursos contra las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1999 y para 2000, respectivamente. En cuanto a los cinco Recursos de Inconstitucionalidad restantes, el desistimiento de la Junta de Extremadura ha sido declarado mediante Auto de 4 de junio de 2002, aún no publicado en el *Boletín Oficial del Estado* al término de este trabajo, pero notificado al Senado con fecha de 11 de junio.

Actividad institucional

A lo largo de 2002 siguieron generándose nuevos acontecimientos en la polémica surgida en 2001 a propósito de la puesta en marcha de la televisión regional. Conviene recordar en este sentido que, ante la imposibilidad de procederse a la designación del Consejo de Administración de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» prevista en la Ley 4/2000 de la Asamblea de Extremadura, por la negativa del PP en una materia para la que la legislación estatal requiere una mayoría reforzada de 2/3 del legislativo autonómico, la Junta de Extremadura había optado en 2001 por una fórmula alternativa. En primer lugar, la firma de un Protocolo de Intenciones con la Junta de Andalucía para la recepción de Canal Sur en el territorio extremeño, y en segundo lugar, la contratación con empresas privadas tanto de la distribución de la señal televisiva de la emisora andaluza en Extremadura como de la elaboración de horas de programación propia.

A tal fin se convocaron y adjudicaron por el Ejecutivo regional dos concursos públicos, que recayeron en Retevisión en cuanto a la distribución de la señal, y en la Productora Extremeña de Televisión, S.A. (PETSA), con participación mayoritaria del Grupo Prisa, en cuanto a elaboración de programas propios. Pero tanto el Protocolo de Intenciones con Andalucía como la convocatoria y adjudicación de los dos concursos dieron lugar a diversas impugnaciones jurisdiccionales en 2001, de las que en dicho año sólo quedó resuelta la demanda por vulneración de derechos fundamentales formulada por IU ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura contra la adjudicación a PETSA de la programación extremeña, que dio lugar a un fallo anulatorio de dicha adjudicación, pero que no llegó a ejecutarse ante la falta de depósito de la fianza exigida a causa del recurso que la Junta de Extremadura promovió contra la Sentencia ante el Tribunal Supremo.

Por su parte, el Ministerio de Ciencia y Tecnología formuló cuatro recursos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dos contra la convocatoria de los concursos para la distribución de la señal televisiva y para la elaboración de programas propios, y otros dos contra las resoluciones de ambos concursos. Y además, el propio Ministerio de Ciencia y Tecnología, por un lado, y el Partido Popular, por otro, impugnaron ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el Protocolo de colaboración firmado por los Presidentes extremeño y andaluz.

Pasando ya a los acontecimientos acaecidos en 2002, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura accedió, mediante Auto fechado el 14 de marzo, a la petición del Ministerio de Ciencia y Tecnología de suspender los concursos y las adjudicaciones efectuadas por la Junta de Extremadura a favor de Retevisión y PETSA. El recurso de súplica articulado el 22 de marzo por el Ejecutivo autonómico fue desestimado el 2 de abril, en tanto que otro Auto del mismo órgano jurisdiccional rechazaba la recusación formalizada por la Junta extremeña contra el magistrado ponente del proceso seguido respecto a la televisión regional.

Simultáneamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en un Auto conocido también en abril, denegó la suspensión de la ejecución del Protocolo suscrito entre Andalucía y Extremadura. A la vista de ello, la Junta extremeña solicitó al Tribunal Superior de Justicia de la región que precisara a qué órgano judicial había de obedecerse, por considerar incompatibles los pronunciamientos de dicho Tribunal y de la Audiencia Nacional, al tiempo que requería la acumulación ante esta última de todos los procesos relacionados con la televisión regional para evitar ulteriores decisiones contradictorias.

No obstante, el 18 de mayo el Tribunal Superior de Justicia ratifica el acuerdo de suspensión, y adopta una providencia concediendo plazo para poner término a las emisiones. Como consecuencia, el 25 de junio el Vicepresidente de la Junta de Extremadura anuncia el final de la transmisión televisiva, la Productora PETSA concluye el día siguiente la difusión de contenidos extremeños, mientras que el fundido en negro tiene lugar a las cero horas del día 28 de junio. Ya en julio, la Audiencia Nacional rechazó la acumulación de todos los recursos judiciales contra Canal Sur Extremadura, y decidió que sólo resolvería los presentados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el PP de Extremadura frente al Protocolo firmado por los dos Presidentes autonómicos.

Con posterioridad, se producen contactos entre la Junta de Extremadura, el PSOE e IU, que culminan, tras varias reuniones, en un principio de acuerdo para poner en marcha una televisión pública autonómica. Los principales puntos de coincidencia se centran en la reforma de la Ley de 2000 sobre Creación de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, para introducir reglas que garanticen la representación en el Consejo de Administración del Ente televisivo a todos los grupos, respetando el equilibrio de fuerzas de la Asamblea de Extremadura, y la exigencia del apoyo de al menos dos grupos para la elección del Director. Además de anunciar la elaboración de una lista conjunta para el Consejo de Administración del referido órgano, las dos fuerzas invitaban al PP a sumarse a la iniciativa, cuyo líder expresaba poco después su opción por una televisión regional, pública y analógica.

Otro de los puntos de atención en la dinámica institucional del año giró en torno a la controversia ligada al rechazo del Consejo General del Poder Judicial, por segunda vez, a la terna de juristas que presentó la Asamblea de Extremadura para la designación de un magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia. Tal y como se anticipaba en el *Informe* correspondiente a 2001, el Consejo General devolvió ya a principios de 2002 la terna, aunque con la discrepancia de los vocales del Consejo designados a propuesta del PSOE y del vocal que lo fue a propuesta Izquierda Unida, no sólo por consideraciones de

estricta legalidad, sino porque ello suponía, a juicio de este sector del Consejo General, la apertura de un conflicto institucional innecesario con la Asamblea de Extremadura como órgano donde radica la voluntad popular.

El 28 de enero, la Asamblea legislativa extremeña adoptó una resolución en la que rechazaba la actuación del Consejo General del Poder Judicial, reivindicaba su competencia exclusiva de propuesta de la terna de juristas de reconocido prestigio e instaba del referido órgano la reconsideración de lo actuado, llamamiento que no encontró respuesta del Consejo General. Por su parte, el Presidente de la Asamblea de Extremadura solicitó en febrero la mediación del Rey, quien poco después declinó intervenir al estimar que existen vías en el ordenamiento para encauzar la cuestión, mostrando al tiempo el agradecimiento por la solicitud y el deseo de un pronto y total entendimiento entre ambas instituciones. No obstante, el procedimiento para la designación de una nueva terna ha sido puesto nuevamente en marcha por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea extremeña de 17 de noviembre, cuya culminación antes de las elecciones de mayo de 2003 con la aprobación de los tres candidatos se considera segura.

Por último, y también en el terreno de los acontecimientos institucionales de interés, resulta obligada la mención al proceso de reflexión, discusión y debate desarrollado a lo largo del año en la Comunidad Autónoma para articular una respuesta legislativa a la integración del ocio en la convivencia, y en particular a la problemática del consumo abusivo de bebidas alcohólicas por los jóvenes en fin de semana, con el propósito de atajar sus efectos nocivos sobre toda la sociedad y promover políticas que alejen a la juventud de un tipo de ocio basado en el consumo de alcohol. En esta línea, la Administración regional ha impulsado una amplia campaña de diálogo y participación de todos los sectores sociales, con la intervención del Consejo de la Juventud, sindicatos, asociaciones de padres de alumnos, medios de comunicación, profesionales de la salud y la educación, policía, diversos expertos, etc., a través de encuestas, cuestionarios y encuentros, entre los que sobresalió la celebración del Foro «Jóvenes y Futuro».

La información y las propuestas surgidas del citado proceso de reflexión y diálogo fueron recogidas por la Junta de Extremadura en un Proyecto de Ley de Convivencia y Ocio que, tras ser sometido al trámite de información pública y haberse reunido nuevas aportaciones de los diversos sectores sociales implicados, fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 26 de diciembre y remitido a la Asamblea legislativa extremeña. Los grupos de la oposición han mostrado su apoyo en líneas generales al texto del proyecto, y piden que se consensúe su contenido a lo largo del trámite parlamentario. El PP estima que se contienen en él medidas muy positivas, como la educación para la salud en los colegios, la creación de espacios de ocio, y la inspección y los controles en la venta de alcohol, mientras que IU aboga por la prevención en los centros educativos y el diálogo con los colectivos juveniles. La tramitación y debate del referido Proyecto de Ley en el seno de la Asamblea de Extremadura se convierte así en uno de los asuntos que protagonizarán la agenda del legislativo regional durante 2003.

Modificaciones administrativas importantes

2002 ha sido un año de profunda renovación en la normativa reguladora del ejecutivo y la organización administrativa regionales, que encabeza la ya citada *Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Pero las novedades no se han limitado al escalón legal, extendiéndose también al desarrollo reglamentario de algunos aspectos relevantes de la propia Ley 1/2002, como ha sido la regulación en detalle de la Comisión de Secretarios Generales, a lo que hay que añadir la aprobación de disposiciones, también de índole reglamentaria, sobre acceso a la función pública autonómica por parte de extranjeros, en aplicación de la libertad comunitaria de circulación de personas y de los principios contenidos en la Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

La Ley 1/2002, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, reemplaza a la anterior Ley de 1984 para adaptar la regulación legal de la organización y el funcionamiento de los órganos ejecutivos regionales a las reformas introducidas en el Estatuto de Autonomía, a la legislación básica estatal vigente desde la década de los noventa sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, así como al crecimiento de la Administración autonómica ante la asunción de nuevas y relevantes competencias por parte de la Comunidad extremeña.

La Ley de 2002 regula de forma conjunta el Gobierno de la Comunidad Autónoma y la organización, régimen jurídico y funcionamiento de la Administración regional. De entre sus nuevas aportaciones, cabe subrayar la ordenación de las relaciones del Presidente de la Junta con la Asamblea de Extremadura, fundamentalmente en lo relativo al procedimiento de elección del propio Presidente autonómico y la incorporación de la potestad de éste para disolver la Cámara legislativa extremeña, de acuerdo con las previsiones introducidas en el Estatuto de Autonomía a raíz de su reforma en 1999. Asimismo, se establece un régimen más detallado para figuras como el Vicepresidente o Vicepresidentes, cuando existan, y se incorporan a la Ley otros órganos antes sujetos únicamente a normas reglamentarias, como ocurre con la Comisión de Secretarios Generales.

Son innovaciones de relevancia en el nuevo texto legal la configuración del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en la que sobresale la exigencia del informe de impacto de género, y las reglas sobre órganos colegiados, los convenios administrativos y el régimen jurídico de los organismos públicos, superando el vacío anteriormente existente en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma sobre estas cuestiones. La Ley introduce también previsiones acerca de la potestad sancionadora y la responsabilidad de la Administración autonómica ajustadas a la legislación básica estatal aplicable a ambas materias, da entrada a la utilización de medios informáticos y telemáticos, y acomete la racionalización de los procedimientos administrativos, regulando la duración de éstos y el silencio administrativo.

En desarrollo de la nueva Ley sobre el Gobierno y la Administración autonómicos, el Decreto 47/2002 ha regulado el detalle la *Comisión de Secretarios Generales*, órgano preparatorio de las deliberaciones del Consejo de Gobierno de

la Junta de Extremadura y de los asuntos que se sometan a la consideración de éste por la especial relevancia de los mismos o por afectar a varias Consejerías. Disciplina el Decreto la composición de la Comisión (incluyendo dentro de ella al Vicepresidente, o Vicepresidente primero si hubiera varios, además de a los propios Secretarios Generales), la constitución del órgano, el régimen y las actas de las sesiones, la posible asistencia a ellas de otras autoridades o funcionarios de la Junta de Extremadura, la convocatoria, el orden del día y el desarrollo de las reuniones, así como la clasificación y documentación de asuntos.

Ya a finales de año, se aprobó otra de las disposiciones que entrañan modificaciones administrativas de interés, el Decreto 170/2002, de 17 de diciembre, sobre el *acceso al Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura de ciudadanos de otros Estados a los que sea aplicable el derecho a la libre circulación de trabajadores, y de ciudadanos extranjeros residentes en España*. Sus preceptos van referidos a los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea, a aquellas personas que en general se encuentren incluidas en el ámbito de aplicación de la libre circulación de trabajadores, así como a los ciudadanos extranjeros que residan legalmente en territorio español, a tenor de lo señalado en el artículo 10 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

El criterio ordenador básico del Decreto se cifra en el principio de acceso en condiciones de igualdad tanto a puestos de trabajo de personal funcionario como de personal laboral en la Administración autonómica. A tal fin, se establecen las reglas para concretar los puestos de personal funcionario o laboral que quedan reservados a nacionales españoles, remitiéndose la cuestión a las relaciones de puestos de trabajo, si bien la propia norma prescribe con carácter general los tipos de funciones que darán lugar a la reserva: inspección, instrucción y resolución de expedientes sancionadores, participación en la potestad expropiatoria, administración financiera y tributaria, tesorería, auditoría, fiscalización económico-contable y cualquier otra relacionada con la gestión y custodia de caudales públicos, tutela de organismos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma, secretaría de órganos colegiados y los que impliquen el otorgamiento de la fe pública registral, desarrollo de actividades de elaboración de actos jurídicos, de ejecución de los mismos y de control de dicha ejecución, así como cualesquiera otros de similar naturaleza a los enumerados, y todos aquellos que lleven aparejado el reconocimiento de la condición de autoridad pública.

Se determinan, además, los requisitos de participación de quienes se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la norma en las pruebas de acceso a los correspondientes puestos, junto con la forma de acreditar el conocimiento del español a tales efectos. Y se fijan los supuestos de pérdida de la condición de funcionario o de personal laboral, relacionados con la pérdida de la nacionalidad, del vínculo de parentesco que motive la sujeción al Decreto, o de la residencia legal en España.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-2002:

Socialista: 34

Popular: 28

Mixto: 3 diputados, de la Coalición Izquierda Unida

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2002:

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 2002: 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

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones sustanciadas: 26
Preguntas orales (con respuesta):
En Pleno: 36
Al Presidente: 21
En Comisión: s. d.
Preguntas escritas (presentadas): 227
Mociones subsiguientes a interpelaciones aprobadas: 0
Proposiciones no de ley aprobadas:
En Pleno: 28
En Comisión: 2
Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 7
Leyes aprobadas: 12

Debates y resoluciones más importantes

De los *debates* celebrados en la Asamblea de Extremadura durante 2002, pueden destacarse los siguientes:

A) *Debate sobre la orientación política general de la Junta de Extremadura.* A lo largo del mismo, el Presidente autonómico propuso cincuenta y cuatro medidas con incidencia en todos los sectores económicos y sociales de la región, especialmente en los ámbitos de la sanidad, la educación y la fiscalidad, la modulación vinculada al empleo de las ayudas agrarias, el ejercicio de la capacidad normativa sobre los impuestos cedidos por el Estado, el fomento de la contratación de muje-

res, la adopción de medidas para atraer empresas de sectores en implantación, así como para la vertebración del territorio a través de las infraestructuras estatales (Nacional V, Nacional 630, Tren de Alta Velocidad), de planes regionales para la construcción de nuevas Autovías que conecten las zonas de Las Vegas Altas y La Vera con las carreteras y autovías estatales, y de carreteras transversales. La oposición criticó al Ejecutivo por opacidad, por ausencia de iniciativa, y por la falta de inversión de sumas disponibles equivalentes a 450 millones de euros.

El debate trajo como consecuencia la aprobación de 7 resoluciones: la 78/V, por la que la Asamblea se solidariza con los trabajadores de la Empresa de producción cerámica *Waechtersbach*, a propuesta del Grupo Parlamentario Mixto (Diputados de Izquierda Unida); y las restantes a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Nueva Izquierda): la 79/V, «una idea de España»; la 80/V, «crear riqueza para redistribuir mejor»; la 81/V, «educar para la ciudadanía»; la 82/V, «salud y bienestar social»; la 83/V, «Administración al servicio de los ciudadanos», y la 84/V, «las nuevas tecnologías».

De entre todas ellas, resulta de particular interés la número 79/V, «una idea de España», en la que se aborda el reparto de tareas y la relación armónica entre las diferentes Administraciones públicas para acercar las decisiones al ciudadano y ofrecerle servicios de la mayor calidad. La Resolución aboga por el diálogo, la participación y la cooperación entre las distintas Administraciones e insta a las fuerzas políticas y a los diversos órganos competentes a reformar el Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial, a establecer la Conferencia de Presidentes Autonómicos que asegure un diálogo fluido entre las diferentes Comunidades Autónomas y entre éstas y el Gobierno central, a instaurar las Conferencias Sectoriales Horizontales que permitan celebrar sesiones a las diferentes Consejerías autonómicas sin necesidad de ser convocadas por el Gobierno, y a garantizar la autonomía municipal traspasando nuevas competencias en condiciones de saneamiento económico y de permanencia en el tiempo de su correcta financiación.

Igualmente, cabe resaltar la Resolución 81/V, «educar para la ciudadanía», en la que la Cámara legislativa extremeña acuerda mostrar su rechazo al procedimiento opaco y secretista con el que la Administración Central está tratando de tramitar la Ley de Calidad de la Enseñanza, rechazar la duplicidad de pruebas para acceder a la Universidad por reaccionaria y porque impide garantizar la igualdad de todos los alumnos independientemente del territorio del que procedan, exigir al Ministerio de Educación el establecimiento de cauces de diálogo con la comunidad educativa y las Autonomías para negociar reformas que afectan a servicios transferidos, y apoyar a la Junta de Extremadura en la introducción y desarrollo de la Intranet extremeña, con la previsión de un ordenador por cada dos alumnos en los institutos de nueva construcción y paulatinamente en todos los centros escolares, así como en la implantación de la enseñanza del inglés a los 4 años durante el curso 2002/2003 y a los 3 años durante el curso 2003/2004.

B) *Debate de Presupuestos*: tras día y medio de deliberaciones e intervenciones, el Grupo Socialista rechazó las 559 enmiendas presentadas por el PP e IU. Estas dos fuerzas reclamaron nuevos mecanismos que garanticen el adecuado control de las cuentas de la Comunidad Autónoma, proponiéndose por Izquierda

Unida que las modificaciones presupuestarias de cierta cuantía se sometan a la autorización de la Asamblea extremeña. Por su parte, los socialistas defendieron las cuentas elaboradas por la Junta de Extremadura, y lamentaron que la oposición presente cada año enmiendas a la totalidad que en rigor no afectan a porciones significativas del articulado, criticando la falta de alternativas. Como ya se ha señalado, el presupuesto para el año 2003 asciende a 3.591,6 millones de euros, el más alto hasta el momento debido al traspaso de los servicios sanitarios.

En el capítulo de *resoluciones*, además de las aprobadas a consecuencia del debate de orientación general, se ha de subrayar la presentación y, en su caso, aprobación de varias Proposiciones no de ley.

Así, en primer lugar, la ya citada Resolución 77/V, relativa al rechazo, por el Consejo General del Poder Judicial, de la terna para la designación de un Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acordada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura (*BOAE* 231, de 20 de febrero). El legislativo regional reclama su exclusiva competencia de propuesta de la mencionada terna de juristas, deplora la incorrecta actuación del Consejo General del Poder Judicial por haber incumplido en dos ocasiones su obligación de efectuar la designación, rechaza y considera ilegal esta reiterada conducta omisiva del Consejo General que la despoja de su potestad de participar en la referida designación, insta a este órgano para que reconsidere lo actuado, y proclama que lo que está en juego es la administración de justicia y la tutela del derecho de los ciudadanos al acceso a la justicia.

También cabe recordar la Resolución 92/V (*BOAE* 272, de 16 de mayo), adoptada a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista (PSOE – Nueva Izquierda), con enmiendas del propio Grupo Socialista y los Diputados de Izquierda Unida del Grupo Mixto, por la que la Asamblea manifiesta su decidido apoyo al Plan de Empleo Rural (PER), rechaza cualquier modificación del sistema de protección social que hasta el momento venía cumpliendo tal función de cobertura, y exige del Gobierno de la Nación la negociación de una serie de medidas tendentes a paliar el desempleo que afecta a los trabajadores eventuales del campo y a mejorar las condiciones de vida de los mismos, contemplando al menos las siguientes: equiparación del subsidio agrario al Salario Mínimo Interprofesional, garantía de dos meses de empleo público con cargo a los fondos del AEPSA, y que dichas peonadas se consideren válidas para el subsidio de desempleo agrario. Al propio tiempo, la Resolución incluye el compromiso de utilización de todos los medios constitucionales y estatutarios para impedir que el Gobierno central siga degradando los niveles actuales de cobertura e inversión en Extremadura.

A este mismo grupo de cuestiones fueron referidas las Resoluciones 96/V y 97/V, subsiguientes a las Proposiciones no de ley 269/V y 271/V, por las que se insta al Gobierno Central a retirar, respectivamente la propuesta contenida en el documento «Medidas de Reforma de la Protección por Desempleo y de la Ley Básica de Empleo», y la propuesta de reestructuración del sistema de protección social, haciendo un nuevo llamamiento al Ejecutivo de Madrid para abrir un proceso de negociación con los Sindicatos encaminado a la mejora del empleo y de la cobertura social en España (las dos en el *BOAE* 283, de 19 de junio).

Ya en relación con la reforma laboral efectivamente aprobada por el Gobierno central, la Resolución 105/V, subsiguiente a la Proposición no de ley 279/V (*BOAE* 311, de 17 de octubre), insta a aquél a retirar las medidas incluidas en el Decreto-ley publicado el 25 de mayo de 2002 relativas al subsidio agrario que perciben los trabajadores del campo de Extremadura y Andalucía, y adopta el acuerdo de que la Asamblea inicie los trámites necesarios para la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad contra el mencionado Decreto-ley, si bien la única impugnación formulada en este sentido durante 2002 fue la que planteó el Consejo de Gobierno de la Junta extremeña en julio, según quedó dicho en el apartado sobre conflictividad.

En materia educativa, la Resolución 99/V, subsiguiente a la Proposición no de ley 255/V (*BOAE* 291, de 2 de julio) solicita al Ministerio de Educación que reconsidere el documento denominado «Bases para una Ley de Calidad de la Educación» e inicie un proceso de consulta y de debate acerca de las necesidades de la LOGSE, con la participación de toda la comunidad educativa y de la Junta de Extremadura, inspirado en los siguientes principios: la calidad y la equidad como pautas básicas de la reforma del sistema educativo, la escolarización obligatoria y gratuita hasta los 16 años, el carácter irrenunciable del concepto de atención a la diversidad, la no segregación del alumnado de la secundaria obligatoria, la corresponsabilidad y participación de todos los sectores educativos, y una financiación adecuada que suponga la inclusión en los Presupuestos de Educación de fondos hasta llegar al 5,12 % del PIB, media dedicada por los países de la UE.

En relación con la Presidencia española de la Unión Europea, la Asamblea adoptó la Resolución 93/V subsiguiente a la Proposición no de ley 245/V (*BOAE* 278, de 3 de junio), en la que solicitaba del Gobierno que promoviera durante la referida Presidencia las medidas necesarias para alcanzar una Unión Europea más comprometida con los derechos humanos, más abierta y tolerante, más influyente en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, más ligada a Latinoamérica, más volcada hacia África, más cercana al Mediterráneo, más decidida a restablecer la dimensión de los derechos humanos en el debate sobre el asilo, más transparente en la exportación de armas y más responsable como potencia económica.

En el contexto de la polémica televisiva a la que anteriormente se hizo mención, la Asamblea extremeña aprobó, a propuesta del Grupo Socialista-Nueva Izquierda (*BOAE* 258, de 17 de abril), la Resolución 90/V subsiguiente a la Proposición no de ley 254/V, por la que el legislativo regional manifiesta su apoyo a los más de 100 trabajadores de la Productora Extremeña de Televisión, S.A. (PETSA), e insta además al Gobierno de la Nación, al Partido Popular y a Izquierda Unida a retirar los recursos presentados contra la adjudicación de las emisiones y la distribución de la señal de Canal Sur Extremadura, y a todos los Grupos Políticos de la Cámara a consensuar la puesta en marcha del Consejo de Administración previsto en el artículo 4 de la Ley 4/2000, de Creación de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales».

En cambio, la Asamblea rechazó la Proposición no de ley 155/V (*BOAE* 252, de 1 de abril) presentada por los Diputados de Izquierda Unida en el Grupo Mixto, en la que se instaba a la Junta de Extremadura y al Gobierno de la Nación a presentar ante la Asamblea de Extremadura un estudio acerca de la conveniencia de que la

Comunidad Autónoma asuma las competencias en materia penitenciaria, y a llevar a cabo una serie de actuaciones para mejorar las condiciones de los reclusos.

Lo que sí aprobó el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2002 (*BOAE* 252, de 1 de abril), fue la interposición del ya aludido Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y en concreto respecto a los siguientes preceptos: artículos 4.1.b) y disposición adicional primera en lo que guarda conexión con el artículo anterior; 10.1 párrafo segundo; 11.2; 15.2 *in fine* (*«Además, serán miembros del Consejo de Gobierno tres miembros del Consejo Social, no pertenecientes a la propia comunidad universitaria»*); 19; 42.3; 43.1; y 51, así como los artículos 58.3 y 59.3 en relación con el anterior (en la expresión *«sólo en aquellas áreas de conocimiento que establezca el Gobierno previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria»*); 57 y concordantes (artículos 58 a 60; 62 y 63 a 66, que traen causa de aquél); 63.1 *in fine* (*«la plaza deberá proveerse en todo caso, siempre que haya concursantes a la misma»*); 72.2; disposición adicional cuarta, apartado 2, en su inciso final, y disposición transitoria segunda, en su apartado 1, así como aquellos otros artículos que por conexión con los anteriores pudieran resultar contrarios al bloque de la constitucionalidad.

En cuanto a las *comisiones de investigación*, la creada en 2001 para el estudio de las subvenciones y ayudas de la Política Agraria Común presentó su Dictamen en junio de 2002, acompañado de dos Votos Particulares formulados, respectivamente, por el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Mixto, Diputados de Izquierda Unida (*BOAE* 288, de 26 de junio). El Dictamen se halla, no obstante, pendiente aún de debate y votación en el Pleno de la Cámara.

Asimismo hay que dejar constancia de las solicitudes de creación de sendas Comisiones de Investigación por parte del Grupo Popular, ambas inadmitidas por la Asamblea extremeña. Una de ellas tenía por objeto el estudio de las ayudas (préstamos subvencionados) concedidas en virtud del Decreto 124/1995, de 5 de septiembre (solicitud, *BOAE* 231, de 1 de febrero; rechazo por el Pleno, *BOAE* 238, de 22 de febrero). Por su parte, la segunda Comisión postulada habría venido referida al análisis de las circunstancias anteriores, coetáneas y posteriores a la aprobación de la Ley 4/2000, de 16 de noviembre, por la que se crea la Comisión Extremeña de Medios Audiovisuales, y a la puesta en marcha de las emisiones de Canal Sur Extremadura (solicitud, *BOAE* 253, de 5 de abril; rechazo, *BOAE* 263, de 2 de mayo).

Por último, el Pleno de la Asamblea de Extremadura adoptó el 12 de diciembre el acuerdo de no tomar en consideración la Proposición de ley presentada por los Diputados de Izquierda Unida para la regulación del Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Mérida, tal y como se refirió al inicio del presente *Informe*.

Reformas del Reglamento parlamentario

No se produjo en 2002 ninguna modificación del Reglamento de la Cámara, pero debe anotarse la Resolución de la Presidencia de la Asamblea legislativa regional sobre el procedimiento de designación de Consejeros electivos del Consejo Consultivo de Extremadura (*BOAE* 253, de 5 de abril de 2002).

Se prevé en ella que para cubrir la cuota de tres Consejeros cuya selección por mayoría absoluta corresponde al legislativo extremeño, de los cinco electivos que sean juristas de reconocido prestigio con al menos diez años de experiencia profesional, residentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura y con la condición política de extremeños, todo ello de conformidad con el artículo 4.2 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura, el procedimiento será el siguiente: cada Grupo Parlamentario podrá proponer hasta un máximo de tres candidatos que reúnan las condiciones legalmente exigidas, adjuntando el *curriculum* profesional de cada uno de ellos, todo dentro de un plazo de presentación que fijará la Mesa de la Cámara. La Mesa, tras verificar que los candidatos cumplen los requisitos legales, elaborará una lista única en la que por orden alfabético figuren aquéllos que hayan sido propuestos y el Grupo Parlamentario proponente. La votación será secreta, y cada Diputado podrá señalar el nombre de hasta tres de los candidatos presentados, recayendo la designación en los más votados de entre quienes alcancen al menos la mayoría absoluta de la Cámara. Se prevé una segunda votación si en la primera no resultasen seleccionados tres Consejeros.

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

En 2002 ha tenido continuidad la línea de implantación del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma que se inició en 2001 con la aprobación de la Ley reguladora de este órgano. En enero se crearon dos puestos de Letrado en la institución, con las mismas características y retribuciones que los Letrados de la Junta de Extremadura. Y, ya a final de año, se han designado los tres Consejeros electivos cuya selección corresponde a la Asamblea extremeña, resultando elegidos un Catedrático de la Universidad de Extremadura, un Magistrado y un Abogado.

A todo ello se suma la firma del ya citado convenio entre la Junta de Extremadura y la Diputación de Badajoz para la rehabilitación de un inmueble provincial en la capital pacense destinado al Consejo Consultivo, así como la inserción en la Ley regional de Presupuestos de los correspondientes a esta nueva institución, cuya entrada en funcionamiento se espera que tenga lugar en 2003.

Siguen sin existir en Extremadura las figuras del Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo autonómicos.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés

Introducción: líneas generales

Sin ningún género de dudas el año 2002 ha sido en Galicia el año del *Prestige*. Y ello a pesar de la circunstancia de que el accidente del petrolero que dará lugar a la que muy pronto va a ser considerada como la mayor catástrofe ecológica de la historia de España no tuvo lugar hasta mediados del otoño. Todo cambió en la dinámica política e institucional de Galicia después de aquel fatídico miércoles 13 de noviembre en que el *Prestige* dio las primeras señales de alarma tras la ruptura de uno de sus tanques: esto es cierto. Pero no lo es menos, sin embargo, que a lo largo de los meses previos a esa fecha aquella dinámica estuvo marcada de forma decisiva por el aun vivo rebufo de las últimas elecciones autonómicas, celebradas el 21 de octubre de 2001. La nueva victoria por mayoría absoluta del Partido Popular y el equilibrio de las dos fuerzas que comparten la oposición al Gobierno presidido por Manuel Fraga Iribarne (el BNG y el PSdeG, que pasarán a disponer del mismo número de escaños en el Parlamento surgido de los comicios mencionados) serán los datos decisivos que explicarán el desarrollo de los acontecimientos políticos e institucionales hasta el 13 de noviembre.

Durante el año 2002 la mayoría parlamentaria-gubernamental del Partido Popular acometerá con total comodidad su acción legislativa, de una entidad cualitativa menor de lo que en principio podría indicar su dimensión cuantitativa, y se enfrentará, también con similar tranquilidad, a los debates principales de *políticas públicas* que recorrieron la vida política autonómica hasta mediados del otoño (el de la alta velocidad y el del llamado «feismo urbanístico»), así como a los debates de carácter constitucional, entres los que destacarían el de la posible reforma estatutaria y el de la exigencia de representación autonómica en las instituciones de la Unión. Los partidos de la oposición, por su parte, salían librados de modo muy distinto del resultado electoral: el socialista impulsado por la mejora relativa de su posición electoral respecto al BNG y este último muy afectado internamente por un resultado que se alejaba por completo de las expectativas de los nacionalistas, quienes habían apostado muy fuerte en los comicios autonómicos, convencidos de la posibilidad de la alternancia o, en todo caso, de la posibilidad de despegarse de forma clara y tal vez definitiva de sus competidores socialistas.

Los barómetros publicados a lo largo del año 2002 por el diario de mayor tirada del país, *La Voz de Galicia*, indicaban bien a las claras la traducción que el resultado electoral estaba teniendo en la evolución de la opinión pública gallega. Al igual que ya había ocurrido durante el año y medio previo a los comicios autonómicos, la tendencia de intención de voto del Partido Popular indicaba una pérdida constante, aunque no acelerada, de sus apoyos electorales (28% en el barómetro de

invierno, 27% en el de primavera, 23% en el de verano y 24% en el de otoño), pérdida que, sin embargo, y como también había venido ya ocurriendo previamente, no beneficiaba para nada a la oposición: los electores que dejaban de apoyar al Partido Popular se pasaban en masa al grupo de indecisos (Ns/Nc). En cuanto a la oposición socialista y nacionalista, también el PSdeG y el BNG perdían electores entre el invierno y el otoño, pues la suma de sus intenciones de voto respectivas pasaba del 27% al 24%. Pero este resultado era consecuencia de un cambio apreciable en las posiciones relativas de unos y de otros, muy equilibradas en el barómetro realizado después de los comicios de finales de 2001 (el de invierno) en el que ambas fuerzas alcanzaban una intención de voto directo casi idéntica (13,7% el BNG y 13,5% el PSdeG), para pasar, después a quedar diferenciadas, siempre a favor del Partido Socialista: 13,2% PSdeG/10,9% BNG en primavera; 12,8%/11,6% en verano y 13,3%/10,7% en otoño).

Esta lenta y *tranquila* evolución se esfumó literalmente con el accidente del *Prestige* y la profunda crisis (también política e institucional) que casi de inmediato generó la catástrofe económica, ecológica y social inducida por las sucesivas e inmensas mareas negras que barrieron de norte a sur las playas y costas de Galicia. Aunque es pronto para saber cuales serán finalmente las consecuencias políticas que la crisis del *Prestige* acabará por provocar, lo cierto es que ya a finales de enero, cuando se redacta esta valoración sobre el desarrollo de la vida política autonómica gallega a lo largo del año 2002, parece difícilmente discutible que las cosas no volverán a ser, después de la catástrofe, como eran en Galicia antes de la misma. Las próximas elecciones municipales de 25 de mayo del año 2003 nos darán, en todo caso, la primera indicación fiable sobre la previsible envergadura de esos cambios.

El ejercicio de las competencias legislativas

El número de leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia a lo largo del año 2002 (nueve) es poco significativo de la auténtica trascendencia material de la acción normativa desarrollada por la Cámara e impulsada por la Junta o por la mayoría que la apoya. La razón de ello es que cinco de esas 9 leyes son normas de naturaleza financiera de obligada (o previsible) cadencia temporal: la ley de Presupuestos del año 2001 (Ley 2/2002, que no se aprobó hasta bien entrado el año de su publicación, a consecuencia de la disolución de la Cámara gallega tras el primer período de sesiones del año 2001, disolución forzada por la convocatoria de elecciones) y la Ley de Presupuestos del año 2002 (Ley 6/2002), más las correspondientes leyes de acompañamiento de una y otra (3/2002 y 7/2002, respectivamente). La quinta de esas cinco leyes (la 5/2002), se limita a modificar la posición neta deudora de la Comunidad Autónoma gallega a 31 de diciembre del año 2002, estableciendo las previsiones oportunas para hacer efectiva en la práctica tal medida financiera.

De las cuatro leyes que restan, la 1/2002, de 26 de marzo, tiene escasa densidad normativa, pese a modificar una de las denominadas leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía (aquellas que necesitan ser aprobadas por la mayoría absoluta del Parlamento de Galicia en una votación final de totalidad): la ley

de Valedor del Pueblo. La norma de reforma se limita a aumentar el número de Vicevaledores que pueden ser nombrados por el Valedor hasta un máximo de tres. Justificado a la sazón tal aumento (pues el número máximo de Vicevaledores era de dos antes de la reforma de la Ley) en la necesidad de «implementar la eficacia de la actuación de esta institución y coadyuvar, en definitiva, al cumplimiento de los fines para los que fue creada», las cosas resultan ser en la realidad algo distintas a como las explica la exposición de motivos de la Ley. En efecto, el aumento de dos a tres se explica pura y simplemente por la necesidad de desbloquear el nombramiento de un nuevo Valedor (que las minorías socialista y nacionalista venían bloqueando) para lo que los grupos de la oposición exigieron tener la posibilidad de designar cada uno a un Vicevaledor dada su paridad de escaños en la Cámara gallega surgida de las autonómicas de octubre del año 2001.

La Ley 4/2002, de 11 de julio, de Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Santiago de Compostela, presenta una doble dimensión, que no debe ser desconocida. Por un lado cierra definitivamente la vieja querella territorial sobre la capitalidad, que no pudo solventarse cuando en el año 1982 la Ley de Sede de las Instituciones Autonómicas (Ley 1/1982, de 24 de junio) hubo de limitarse a desarrollar las previsiones del artículo 8° del Estatuto de Autonomía para Galicia (relativo a la cuestión) sin mencionar para nada el polémico asunto de la capitalidad. Aunque, desde entonces, en el lenguaje periodístico y político paso a ser frecuente designar a Santiago de Compostela como *la capital* de Galicia, lo cierto es que la Ley 1/1982 se limitó a establecer en la materia que Santiago era la sede del Parlamento, de la Junta, de su Presidente y de las Consejerías. No será, por tanto, sino tras la aprobación de esta Ley 4/2002, cuando Santiago se convertirá legalmente en la capital de Galicia, tal y como lo determina el artículo 2° del propio Estatuto de capitalidad.

Su naturaleza especial determinó, además, que el procedimiento de tramitación del texto fuera un procedimiento peculiar. Comenzados los trabajos de redacción del borrador por un equipo de expertos designado por quien a la altura de 1990 era el alcalde de Santiago, Xerardo Estévez, el borrador sufrió diversos avatares, retrasos y parones, hasta que finalmente, ya bajo una nueva administración municipal, los grupos políticos presentes en el ayuntamiento de Santiago (PSdeG, PP y BNG) llegaron a un acuerdo a principios del año 2002. El texto así pactado fue enviado a la Junta de Galicia, que lo presentó en el Parlamento como proyecto de ley, órgano que, a su vez, lo aprobó finalmente por unanimidad.

Por lo que se refiere a su contenido, el Estatuto, en el que se rebajan las pretensiones minicipalistas del borrador inicial, tiene como finalidad fundamental crear un marco estable para los organismos de cooperación interadministrativa que ya venían actuando en Santiago (el Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela, que funcionaba desde el año 1992) mediante la creación de un denominado Consejo de Capitalidad, concebido como un órgano colegiado, de carácter permanente, cuyo objeto será la coordinación entre la Administración Autonómica de Galicia y la corporación municipal de Santiago en lo que afecta a sus respectivas competencias y responsabilidades derivadas del hecho de la capitalidad. Ese Consejo de Capitalidad, del que formarán parte, entre otros, el Presidente de la Junta y el Alcalde Santiago, dispondrá, además, de una Comisión

Ejecutiva, presidida por este último a la que corresponderá, entre otras funciones, preparar las sesiones del Consejo de Capitalidad. El Consejo tendrá, por su parte, la función esencial de adoptar acuerdos en relación con las materias que el pleno del propio Consejo declare de interés concurrente para la administración autonómica y el ayuntamiento santiagués y que afectan a las funciones que le correspondan a la ciudad de Santiago de Compostela como capital de Galicia. El Estatuto establece, a ese respecto, disposiciones específicas en materia de servicios y actuaciones metropolitanas, patrimonio histórico-artístico, territorio y urbanismo, seguridad pública, transporte y turismo, especificidades competenciales todas ellas derivadas de la capitalidad. El Estatuto de cierra, en fin, con una escueta disposición en materia de financiación, cuya importancia es, sin embargo, decisiva, para dotar de verdadero contenido a sus diversas previsiones: la de que la condición de capital de Galicia de la ciudad de Santiago tendrá un apartado específico en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma y que, a tal fin, antes de elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos, en Consejo de Capitalidad podría emitir el correspondiente informe. Debe subrayarse, en todo caso, que finalizado el año 2002 todavía no se habían puesto en marcha las diversa previsiones contendidas en la Ley.

La ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia, viene a añadirse a otras dos disposiciones ya vigentes en la materia: las leyes 12/1995, de 29 de diciembre, del impuesto sobre contaminación atmosférica, cuyo objetivo era el de limitar, mediante instrumentos de naturaleza tributaria, la emisión de ciertos contaminantes producidos en Galicia; y 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica, con la que se pretendió hacer frente a los problemas provocados los ruidos en ambientes urbanos. En este contexto, la nueva disposición trata de enfrentase a una realidad insoslayable: la existencia en Galicia de en torno a 300 factorías catalogadas por los expertos como emisoras potenciales de residuos tóxicos, muy especialmente cementeras, centrales térmicas, industrias papeleras y refinerías.

La norma, que parte del acervo normativo de la Unión Europea en la materia (sobre todos de las directivas 1996/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69 CE, 2001/80/CE y 2001/81/CE) dispone que su objeto esencial es el de establecer los criterios y las técnicas de ordenación para mantener un alto nivel de calidad del aire ambiente y mejorarla, si fuera posible, así como para prevenir, vigilar y reducir la contaminación atmosférica. A tales efectos la Ley fija, en primer lugar, algunos de los principios que han de inspirar la acción pública a favor de la protección y la mejora del ambiente atmosférico de Galicia: entre otros, el del desarrollo sostenido, la prevención (mediante la adopción de medidas que eviten la formación y/o emisión de contaminantes), la precaución (mediante la adopción de medidas cuando existan indicios de riesgos graves), la transparencia en la administración y la información a la sociedad, la integración (mediante la incorporación de la exigencia de la protección del aire en las políticas sectoriales), la coordinación y la unidad de gestión entre todos los organismo competentes en Galicia en la protección del medio ambiente atmosférico), la adaptación al desarrollo científico y técnico o, en fin, la solidaridad colectiva y la responsabilidad compartida de todos los agentes económicos. En desarrollo de todos los principios apuntados, la norma detalla de forma exhaustiva las medidas dirigidas a la evaluación y protección de la calidad del aire, al control de la contaminación atmosférica producida

por las diversas actividades, al fomento de la calidad del aire ambiente y a la información y participación en la gestión del medio ambiente atmosférico. En cuanto a las funciones de las administraciones públicas en la materia, destaca la creación de un denominado Comité Gallego de Integración y Coordinación Ambiental que, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, impulsará y coordinará la acción administrativa, formulando sugestiones y elaborando propuestas para mejorar la protección del ambiente atmosférico de Galicia. La Ley dedica, en fin, sendos capítulos, a la disciplina ambiental y al régimen infracciones y sanciones que, calificadas en muy graves, graves y leves, pueden llegar a alcanzar, en el primero de los casos, el monto de 1.200.000 euros.

La última de las nueve leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia a lo largo del año 2002 (la 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio ambiente rural) se inscribe en el contexto de una problemática que ya había sido objeto de un amplio debate político y social a lo largo de 2001: el del denominado feismo urbanístico, al que ya se hizo referencia en el *Informe Comunidades Autónomas* del pasado año. La norma menciona, de hecho, en su exposición de motivos, el dato histórico de que la necesidad de elaborar una normativa común del urbanismo del futuro para Galicia dio lugar a la firma de un «Acuerdo marco para la reforma del urbanismo en Galicia», fechado el 27 de julio de 2001, y suscrito por el Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, el Presidente de la Federación Gallega de Municipios y Provincias y los alcaldes de las siete grandes ciudades de Galicia (las cuatro capitales de provincia, Santiago, Ferrol y Vigo), además de los regidores de algunos otros pequeños municipios.

Ese «Acuerdo Marco» incluía, entre otras medidas, la adopción de acciones legislativas para combatir el feismo y el desorden urbanístico gallego en el contexto de un conjunto de propuestas contenidas en su borrador técnico: planeamiento urbanístico de mayor calidad, edificaciones más respetuosas con el medio ambiente y el entorno, definición con más claridad de conceptos urbanísticos susceptibles de crear problemas a los ayuntamientos, redistribución de competencias entre la Junta y los ayuntamientos (permitiendo a los municipios de más de 20.000 habitantes disponer de más autonomía urbanística), mejora de la calidad de los espacios públicos, simplificación de la gestión urbanística, potenciación del patrimonio del suelo, refuerzo de la disciplina para controlar el crecimiento ordenado de núcleos de población, reducción de la densidad de las edificaciones y reducción del número de viviendas unifamiliares dispersas.

En el ámbito de ese «Acuerdo Marco» se desarrollaron a lo largo del año 2002, como ya había sucedido en el año 2001, amplios debates entre las diversas fuerzas políticas, entre las instituciones implicadas en el pacto, y entre los diversos profesionales e intereses económicos relacionados con el sector, debate puntualmente reflejados por los medios de comunicación y, muy especialmente, por la prensa escrita. Tales debates vinieron además potenciados por la política desarrollada por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, que, entre febrero y junio paralizó (total o parcialmente) la construcción y/o la concesión de licencias en cinco municipios (pequeños o medianos) de Galicia: Teo, Oroso (ejemplos ambos flagrantes de feismo y especulación salvaje) Puenntearea, El Grove, La Guardia y Tuy.

Pese al grado notable de acuerdo político entre los tres partidos gallegos con representación en la Cámara autonómica que había venido presidiendo todo el proceso descrito, la Ley 9/2002, se aprobó finalmente, con los únicos votos del Partido Popular. Se trata de un texto muy extenso (237 artículos, además de varias disposiciones adicionales y transitorias) en el que de una forma completa y exhaustiva se procede a regular la ordenación urbanística en todo el territorio de Galicia, así como a la regulación, ordenación y protección del medio rural, de los núcleos rurales de población que se localicen en él y del patrimonio rural. Entre otras materias fundamentales la Ley regula, así, a lo largo de sus ocho títulos, el régimen urbanístico; el planeamiento urbanístico; las normas de aplicación directa en materia de edificación; la ejecución de los planes de ordenación; los instrumentos de intervención en el mercado del suelo; las intervenciones en la edificación, uso del suelo y disciplina urbanística; los órganos urbanísticos de carácter público, tanto autonómicos, como locales; y los convenios urbanísticos. Dado que, como es obvio, resulta del todo imposible ofrecer siquiera una mínima información respecto de estos diversos aspectos, quizá sea útil mencionar las finalidades que la propia norma fija para la actividad urbanística, finalidades que vertebran muchos de los principios reguladores contenidos en la Ley. Entre ellas podrían mencionarse las de asegurar que el suelo se utilice en coherencia con su utilidad pública y la función social de la propiedad; impedir la desigual atribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios y afectados; asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística; preservar el medio físico, los valores tradicionales, las señales de identidad y la memoria histórica de Galicia; armonizar las exigencias de conservación de los recursos naturales y el paisaje con el mantenimiento, diversificación y desarrollo sostenible del territorio; velar para que la actividad urbanística se desarrolle promoviendo la más amplia participación social; conseguir la integración armónica del territorio y proteger los valores naturales y la riqueza y variedad arquitectónica fomentando el empleo de formas constructivas propias de las diversas zonas y garantizando su integración en el medio rural; fomentar la ordenación y mejora de los núcleos rurales, evitando la degradación y pérdida de las construcciones tradicionales y favoreciendo el uso y disfrute del medio rural.

La actividad reglamentaria

Como suele ser habitual, procederemos a agrupar seguidamente las distintas normas reglamentarias aprobadas por la Junta de Galicia a lo largo del año 2002 en los correspondientes sectores de actividad, no sin antes aclarar que, desde una perspectiva *transversal*, muchos de ellos han tenido por objeto la creación de distintos tipos de registros (de entidades de voluntariado de Galicia, de entidades colaboradores con el Plan de Galicia sobre drogas, de identificación de animales de compañía y potencialmente peligrosos y de adiestradores caninos, o, en fin, de convenios que celebre la Junta de Galicia, organismos autónomos y entes de derecho público con otras administraciones u otros entes) o el establecimiento de comisiones u organismos de coordinación de diferentes naturaleza en relación con distintos tipos de materias (seguridad industrial, alertas sobre riesgos relacionadas con los medicamentos y productos sanitarios de uso humano, lucha contra la pobreza,

consentimiento informado, pesca, medios audiovisuales o, en fin, personas discapacitadas).

En cuanto a la agrupación por sectores de actividad, algunos de los mismos han vuelto a concentrar, como ocurre frecuentemente, la actividad reglamentaria de la Junta:

A) En el ámbito de los *servicios sociales* se han aprobado los Decretos 405/2001, por el que se regula el Registro de entidades de acción voluntaria; el 244/2002, por el que se regula la Comisión interdepartamental de lucha contra la pobreza; el 300/2002, por el que se crea y regula el Consejo gallego de personas discapacitadas; y el 347/2002, por el que se regulan los pisos protegidos, viviendas de transición y unidades residenciales para personas con trastornos mentales persistentes.

B) En materia de *sanidad* la Junta ha realizado una activa labor reglamentaria, dentro de la que destacan los Decretos 74/2002, por el que se crea el Registro de entidades colaboradores del Plan de Galicia sobre drogas y se regula el procedimiento para su declaración de interés; el 90/2002, por el que se regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos y se crea el registro de identificación de animales de compañía y potencialmente peligrosos y de adiestradores caninos; el 170/2002, por el que se crea la Red gallega de alerta sobre riesgos relacionados con los medicamentos y sus productos sanitarios de uso humano; el 224/2002, por el se regula la hemodonación y hemoterapia; y el 247/2002, por el se determina la constitución, composición y funciones de la Comisión de consentimiento informado.

C) Han sido también varios los decretos referidos a la regulación de diferentes aspectos de la estructura y actividades de las *organizaciones profesionales*: el 63/2002, por el que se regulan los procesos electorales para la renovación de los miembros de los consejos reguladores de denominación de calidad en materia agroalimentaria; el 246/2002, por el que regula el Consejo gallego de pesca; y el 261/2002, por el que se aprueban las normas reguladoras de las cofradías de pescadores y sus federaciones.

D) Un número significativo de disposiciones reglamentarias han tenido por objeto la regulación del funcionamiento de ámbitos concretos de la *administración autonómica*: así ha sucedido con los Decretos 229/2002, por el que se regula el Registro de convenios que celebre la Junta, sus organismos autónomos y entes de derecho público dependientes de ella con otras administraciones u otros entes de derecho público; 230/2002, por el que se regula la legalización de documentos de la Comunidad Autónoma que deban producir efectos en el extranjero; 267/2002, por el que se regula la habilitación profesional para la traducción y la interpretación jurada de otras lenguas al gallego y viceversa; 293/2002, de creación del Centro de Estudios Locales de Galicia; y 294/2002, por el que se constituye y regula la composición y funciones del Consorcio Audiovisual de Galicia.

E) En el sector de actividad del *medio ambiente*, objeto de una regulación reglamentaria muy activa a lo largo de los últimos años, deben incluirse los Decretos 329/2002, por el que se aprueba el reglamento que establece las ordenanzas tipo sobre la protección contra la contaminación acústica; y 352/2002, por el que se regula la producción de residuos de la construcción y demolición.

F) En materia de *economía e industria* destacan el Decreto 426/2001, por el que se regulan los organismos de control en materia de seguridad industrial y control reglamentario y se crea la Comisión de coordinación de seguridad industrial; y el 133/2002, por el que se regula la concesión de préstamos por el Instituto Gallego de Promoción Económica.

G) Por último deben destacarse también otros sectores de actividad donde se han aprobado al menos una norma reglamentaria significativa: el del *juego* (decreto 181/2002, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo), el de la *vivienda* (decreto 228/2002, sobre subvenciones a fondo perdido para la rehabilitación protegida de viviendas en el medio rural de Galicia, además del ya mencionado 347/2002, sobre vivienda para personas con trastornos mentales persistentes), el de la *educación* (decreto 266/2002, de contratación del profesorado universitario) y, finalmente, en el del *turismo* (decreto 297/2002, por el que se regulan el «libro de visitas de la inspección turística» y las hojas de reclamación de turismo).

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Como ya al principio se apuntaba, el naufragio del *Prestige* y la inmensa catástrofe provocada por el mismo, condicionó el desarrollo de la vida pública gallega (y española) como pocos acontecimientos desde el inicio de la etapa política autonómica. Por eso, el análisis de la dinámica político-institucional desarrollada en Galicia a lo largo del año 2002 debe realizarse tomando como frontera esa catástrofe, que supuso un punto de inflexión en 2002 y que posiblemente condicionará el futuro de Galicia a corto y medio plazo.

Galicia antes del Prestige

La vida política gallega estuvo marcada hasta noviembre principalmente por tres grandes focos de atención: el generado por las discusiones producidas en torno a algunas políticas públicas altamente significativas y de gran importancia para Galicia; el derivado de la creciente crisis interna del BNG y de los cambios estratégicos en su política en relación con la Junta de Galicia; y el centrado en un debate constitucional que estuvo referido sobre todo a la posibilidad y/o conveniencia de una reforma estatutaria, en la reivindicación de la presencia de Galicia en los foros europeos y en la eventual reforma del Senado.

Por lo que se refiere al primero de esos focos, el de las *políticas públicas*, uno de los asuntos objeto de atención y de debate a lo largo del año 2002, el del «feismo», ha sido ya comentado previamente con cierto detalle, con ocasión del tratamiento del contexto que permite situar correctamente la aprobación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio ambiente rural. Junto al del «feismo», en 2002 siguió coleando el tema de las infraestructuras de transporte por carretera (referido sobre todo ahora a la realización de algunas vías estratégicas de comunicación interior, una vez finalizadas las grandes obras de comunicación con la meseta) y adquirió un gran protagonismo el de la «alta velocidad ferroviaria». Un protagonismo éste condicionado por la falta

de acuerdo en relación con unos trazados de los que en última instancia iba a acabar por depender la auténtica naturaleza del proyecto, es decir, que el AVE gallego fuera finalmente un tren de *alta velocidad* o, simplemente, de *velocidad alta*. A la altura de marzo la prensa gallega se hacía eco de la existencia de al menos cuatro propuestas de trazado, al margen de las concretas reivindicaciones de las diversas ciudades afectadas, identificadas o no con alguna de las mismas: la (oficial) del Ministerio de Fomento, la de los empresarios gallegos, la de la federación gallega de UGT y la de los empresarios lucenses, empresarios estos últimos que arremetían ese mismo mes contra la Junta por apoyar la propuesta de Fomento. El fondo del asunto residía en el hecho de que de aceptarse sin modificaciones el trazado oficial propuesto por fomento el futuro AVE gallego terminaría siendo, según quienes discrepaban con el trazado referido, uno de los trenes de alta velocidad más lentos de toda Europa, lentitud que, a su vez, redundaría casi con total seguridad en la falta de competitividad de la alta velocidad gallega. En octubre, poco antes de producirse el accidente del *Prestige*, la Junta planteó al Ministerio de Fomento la necesidad de llevar a cabo una inversión ferroviaria de 2.400 millones de euros, lo que según ella podría situar al AVE gallego en una situación similar al catalán. Pocos días después, el secretario general del Partido Socialista, Emilio Pérez Touriño, propuso al Presidente de la Junta cerrar un acuerdo parlamentario para garantizar la efectividad de su propuesta de paridad entre el AVE gallego y catalán, pacto que fue desechado por Manuel Fraga. Ya en noviembre, un amplio y diverso grupo de sectores sociales (sindicatos, patronal, asociaciones de ingenieros) solicitaron de la Junta un posicionamiento rotundo a favor de un AVE más veloz que el previsto en las propuestas conocidas del Ministerio de Fomento, advirtiendo de que un ferrocarril de «segundo nivel» hipotecaría el futuro de Galicia. El 11 de noviembre el Partido Socialista pidió al ejecutivo que llegara a un acuerdo con Fomento en el plazo máximo de dos meses y el BNG que se estableciera de inmediato un plan definitivo, que permitiese acabar con la incertidumbre que venía presidiendo todo el proceso de diseño del trazado. Finalmente el 13 de noviembre, el mismo día que el *Prestige* se accidentaba, la prensa gallega publicaba la noticia de que el Consejero de Política Territorial, Xosé Cuiña, cifraba en 1.800 millones el coste adicional de un AVE gallego más veloz que el que figuraba en las propuestas oficiales. Esa tarde-noche llegaron las primeras noticias del petrolero siniestrado y sus efectos fueron inmediatos también en lo relativo al debate sobre el AVE: la cuestión desapareció casi por completo de los medios, que solo tuvieron espacio ya para seguir la evolución de las sucesivas mareas negras. Transcurridos algo más de dos meses los efectos de la crisis de *Prestige* se han dejado sentir también en relación con un asunto que no acababa de avanzar: y así cuando se escriben estas páginas se ha producido ya el anuncio por parte del Presidente del Gobierno de una inversión, la del llamado «Plan Galicia», que, según las previsiones contenidas en el Plan, permitiría hacer frente a la construcción de un AVE con la velocidad que hasta ahora venía siendo solicitada desde diversas instancias públicas y privadas, sociales e institucionales, de Galicia.

La *crisis interna del BNG*, segundo foco de atención de los tres antes citados, se explicitó el mismo día en que se conocieron los resultados de las elecciones autonómicas y se fue agravando de forma paulatina hasta que, de nuevo, el accidente del *Prestige*, la sacó del primer plano del debate político autonómico y la

aplazó o (algo que resulta más dudoso) la resolvió por consunción. Las autonómicas habían hecho saltar por los aires las esperanzas que se habían ido apoderando poco a poco de los dirigentes benegistas: que el ciclo de Fraga había terminado y que, con su ocaso, se iniciaba un nuevo ciclo que estaría protagonizado por el Bloque, llamado a liderar sin ningún género de dudas la alternativa a la (pronto seguro) derrotada mayoría popular. Las cosas, como es conocido, sucedieron de modo bien distinto: y ello no sólo porque el PP volvió a ganar las elecciones con indiscutible autoridad (superando de nuevo la mayoría absoluta necesaria para asegurarse el control de la Junta de Galicia), sino también porque el BNG veía igualmente frustrada su expectativa de despegarse electoralmente del Partido Socialista. Todo ello iba a traducirse, tras las primeras semanas de sorpresa y desconcierto, en un cambio estratégico liderado directamente por el portavoz nacionalista, Xosé Manuel Beiras Torrado, quien decidirá, para escándalo de algunos de los sectores más ortodoxos del frente de partidos que se agrupan en el Bloque, iniciar una nueva etapa en su relación con el Presidente de la Junta, hasta la fecha inexistente en lo personal y marcada en lo político por la dureza extrema de las descalificaciones que uno y otro dirigentes solían frecuentemente dedicarse. El 9 de enero Fraga y Beiras se reunieron por primera vez en mucho tiempo (su anterior encuentro no había pasado de una coincidencia ocasional en Oporto en 1990) y acordaron normalizar sus relaciones institucionales, colaborando en los grandes temas del país. Fruto de esa nueva situación, Beiras declaraba pocos días después al diario *El País* que «el discurso de Fraga no [era] el del patriotismo español de Aznar» y, de inmediato, el BNG se pronunciaba oficialmente sobre el nuevo contexto de sus relaciones con el Partido Popular: «Evaluamos muy positivamente los contactos entre nuestro portavoz y el Presidente de la Junta».

Pero, como pronto podría comprobarse, esta situación de conformidad y calma interna resultaba más aparente que real. Y así, a principios de febrero, la prensa gallega se hará eco del anteproyecto de los nuevos Estatutos de la formación nacionalista en los que la gran novedad no era otra que la previsión de una dirección bicéfala que rompía el claro monopolio que Beiras había tenido hasta la fecha. A partir de ese momento las noticias de la crisis fueron conociéndose en cascada: en abril, y coincidiendo con un viaje a Hispanoamérica del portavoz del BNG, la Unión del Pueblo Gallego (UPG), partido independentista hegemónico en el Bloque, pidió a Beiras que abandonase la portavocía de la formación nacionalista cuando tuviese lugar su X Asamblea Nacional, cuya celebración estaba prevista para finales de abril; poco más tarde, la propia UPG defendería la paridad de posiciones entre los dos nuevos puestos de dirección previstos en su Anteproyecto de Estatutos: el de portavoz y el de coordinador ejecutivo. Tras varias de semanas de confrontación interna entre Beiras y UPG, los diversos sectores implicados en la crisis llegaron finalmente, terminando marzo, a un compromiso: Beiras sería reelegido portavoz en la X Asamblea (que nombraría también un coordinador ejecutivo de la confianza de UPG), pero el propio Beiras asumiría el compromiso de abrir a mediados de la legislatura (finales del 2003 o comienzos de 2004) el proceso para designar a un nuevo candidato a la Presidencia de la Junta. El resultado de la Asamblea confirmó el pacto suscrito entre Beiras y la UPG, pero ello no fue capaz de cerrar la crisis que se había instalado en el interior del BNG, de la que iba a ser una muestra indiscutible la elección del

nuevo Consejo Nacional, en el que, contra todo pronóstico, los independientes de la formación nacionalista consiguieron colocar a 13 miembros de un total de 50. El pacto sirvió, además, para que Beiras fuera suspendido de militancia por el partido (Izquierda Nacionalista) a través del cual había militado en el Bloque hasta la fecha, fuerza ésta que no había participado en el consenso congresual. Las permanentes fricciones que se siguieron produciendo en el interior del BNG tras la nueva política de acuerdo institucional entre Beiras y el Presidente de la Junta (paralela a una política de aislamiento del Partido Socialista por parte de este último), unidas a las tensiones derivadas del proceso de preparación de las candidaturas para las futuras elecciones municipales del año 2003, no dieron tregua interna al BNG que iba a llegar al mes noviembre profundamente dividido y con sus expectativas electorales en caída lenta aunque constante. Pero entonces se produjo el accidente del *Prestige* y también de pronto todo pasó a ser aquí, como veremos, sustancialmente diferente.

El tercer foco de atención de la política autonómica se centró en lo que podríamos denominar el *debate constitucional de carácter autonómico*, debate referido, según ya antes se apuntaba, a tres cuestiones esenciales: la de la eventual reforma estatutaria, la de la presencia institucional de la Comunidad Autónoma gallega en los foros de la Unión (muy especialmente en el Consejo de Ministros) y la de la reforma del Senado.

Las tesis sobre una eventual reforma de la Constitución destinada a reformar el Senado para convertirlo en lo que ha venido en denominarse una *auténtica Cámara de representación territorial* y para dar un encaje a las diversas exigencias de representación de las Comunidades en la Unión habían sido defendidas, aunque sin éxito, por el Presidente de la Junta en el XIV Congreso del PP. Ya iniciado el año 2002, a finales de febrero, Pérez Touriño y Manuel Fraga pactan en el Parlamento de Galicia, a iniciativa del primero, exigir al Gobierno nacional una salida a las reiteradas exigencias autonómicas de representación ante la Unión.

La declaración acordada tiene gran interés, pues en ella se contiene lo esencial de la posición que sostendrá hacia el futuro el Presidente de la Junta y –en parte– el propio Partido Socialista. El texto establece que «el Parlamento gallego insta a la Junta para que ésta a su vez lo haga al gobierno central sobre la vigencia de la propuesta que fue aprobada por la Cámara gallega en 1994» relativa al autogobierno de Galicia, en la que se contemplaban las siguientes áreas: «1. Revisión de las competencias, composición y elección del Senado, convirtiéndolo en cámara de representación efectiva de las Comunidades Autónomas y de su participación en la formación de la voluntad estatal, y como expresión del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüístico de España. 2. La institucionalización de la participación de la Junta de Galicia en la formación de la voluntad estatal en las instituciones comunitarias, especialmente a través del Senado reformado. 3. Asegurar la participación ordinaria de la Junta y demás Comunidades Autónomas en la representación española en el Consejo Europeo, y entre los órganos de la Unión Europea, cuando se traten materias de competencias autonómicas. 4. Que la Junta y demás Comunidades Autónomas puedan ejercer por delegación estatal la representación española ante las Instituciones de la UE cuando trate de materias de competencia autonómica, de acuerdo con el artículo 203 del Tratado de la UE».

El gran revuelo que la propuesta suscita de inmediato en los órganos centrales del Partido Popular es acallada en un primer momento por el Presidente de la Junta argumentado que no conocía *a fondo* la declaración pactada con el Partido Socialista, pero ante la insistencia para que Fraga se retracte de algún modo de lo acordado previamente, el Presidente de la Junta responde insistiendo en que la reforma constitucional no sería un grave problema en su opinión y que algunas cosas se ven de forma diferente desde Madrid y desde Santiago. El acuerdo entre el PP y el PPdeG llega finalmente cuando el Presidente de la Junta decide *congelar* de forma provisional sus reivindicaciones e insistir en su lugar en la dimensión municipalista del Partido, teniendo a la vista el XI congreso de los populares de Galicia (celebrado el 16 y 17 de marzo) y las elecciones municipales que deberían celebrarse a mediados del año 2003.

Pasados unos meses, y en gran medida coincidiendo con las celebraciones oficiales del «Día de Galicia» (25 de julio), el Partido Socialista lanza una propuesta de reforma estatutaria destinada a favorecer la apertura de un proceso de «federalización del Estado de las autonomías», propuesta considerada de inmediato irresponsable y poco seria por parte del PP. El texto de la misma incluye el compromiso con un «nuevo impulso al pacto Constitucional» que se concretaría en un impulso a la profundización del autogobierno de Galicia (un nuevo galleguismo, un impulso que implique la reforma del Senado como Cámara territorial y la presencia de las Comunidades en la Unión), un impulso a los derechos de la ciudadanía y del sistema de derechos sociales, un nuevo impulso a la redifinición europea y un nuevo impulso a la autonomía local.

De los bandazos en este terreno de la reforma estatutaria y, más en general, de la reivindicación de un mayor autogobiermo, pueden ser buena muestra los acontecimientos que subsiguen a la propuesta del Partido Socialista: de una parte, la coincidencia entre Beiras y el Presidente de la Junta en el sentido de que era el momento de *exprimir* y no de reformar el Estatuto (2 de septiembre), lo que no impide a Manuel Fraga solicitar casi de inmediato (4 de septiembre) la ampliación del Estatuto para asumir la competencia de control de los aeropuertos; el 9 de septiembre el propio Fraga desafía al PP nacional y vuelve a la carga con la exigencia de presencia de la Comunidad en las instituciones de la Unión. Pero ambas exigencias resultan contestadas muy pronto por diversos líderes nacionales del PP (Javier Arenas, Mariano Rajoy) que ponen fecha a la posibilidad misma de someterlas a debate: no antes de 2004 la cuestión de la presencia europea y no antes del 2007 la de la transferencia en materia de aeropuertos; el BNG exigirá, por su parte, también a mediados de septiembre, la gestión íntegra por parte de la Comunidad autónoma gallega de los fondos estructurales europeos. Como es fácil de observar, el fresco resulta, en su conjunto, lo suficientemente expresivo de la confusión que ha presidido lo que hemos denominado el *debate constitucional de carácter autonómico* a lo largo del año 2002, donde las propuestas han presentado una naturaleza muy diferente (de la participación en Europa a la transferencia de la gestión aeroportuaria) sin que los partidos hayan sido capaces de pactar un orden de prioridades, un calendario y un mapa de sus auténticos puntos de acuerdo y sus verdaderos desacuerdos. Una situación en suma de profunda confusión que se caracteriza, además, por la puesta en el primer plano del debate político e institucional de cuestiones que apenas interesan al conjunto de la ciudadanía. De

hecho una de las características definidoras de la crisis que se abre con el accidente del *Prestige* será la de la desaparición de ese *gap* entre la clase política gallega y la inmensa mayoría del cuerpo electoral, al instalarse en el centro de la agenda una cuestión que ha centrado, como pocas en las últimas dos décadas, la atención de todos los gallegos.

Galicia después del Prestige

El accidente: A las 15.15 horas del miércoles 13 de noviembre el petrolero *Prestige*, que a las ordenes de la operadora *Universe Maritime* navegaba con bandera de conveniencia (de Bahamas) cerca de las costas de Galicia, emite sus primeras señales de S.O.S. tras haberse desprendido de su casco varias planchas, lo que había sometido al buque a una escora de estribor de 25 grados y había dejado al descubierto alguno de sus tanques. Cargado con 77.000 toneladas de fuel valoradas en 60 millones de euros, el buque, una auténtica bomba de relojería, tratará de ser remolcado a todo lo largo de la tarde del día 13, pero sin éxito, lo que conduce a una situación de extremada gravedad: al final del día el petrolero ha perdido unas 6.000 toneladas de fuel y ha ido dejando una mancha de petróleo diez kilómetros de largo por 300 metros de ancho. La imposibilidad de remolcarlo se traduce en que la mañana del 14 el *Prestige* se encuentre a tan solo 4 millas de Mugía, una pequeña villa marinera de las rías altas gallegas. Enganchado el buque el día 14 a los remolcadores situados en la zona, comienza entonces un largo periplo destinado a alejarlo de la costa que solo termina cuando a las 8,50 horas del martes 19 el buque se parte en dos y se hunde en el océano a 3.500 metros de profundidad: el barco se encuentra entonces a 260 kilómetros de las Islas Cíes, ha recorrido 243 millas (437 km.) y perderá en el hundimiento en torno a 5.000 toneladas de fuel que se unirán a las cerca de 6.000 que ya había perdido previamente.

La sucesivas mareas negras: Al igual que ya había acontecido con accidentes anteriores (*Polycomander* en 1970, *Urquiola* en 1976, *Andros-Patria* en 1979 y *Mar Egeo* en 1992) el accidente del *Prestige* provocará una catástrofe ecológica, pero que será en esta ocasión de proporciones realmente incomparables: primero por la envergadura del vertido; segundo por el tipo de vertido; tercero por la cantidad de costa afectada y cuarto por el hecho de que las meras negras serán al menos tres, que irán entrando de forma sucesiva desde el accidente del *Prestige*: la primera entre el 13 y el 19 de noviembre, la segunda entre el 19 de noviembre y el 10 de diciembre y la tercera con posterioridad al 6 de diciembre. Para darse cuenta del tamaño real de la catástrofe ecológica (que será de inmediato económica y social) será suficiente con señalar que 12 días después del accidente la marea negra, que cubría playas y zonas rocosas de la costa, se extendía a lo largo de varios cientos de kilómetros desde la Ría de Arosa al sur (donde los marineros consiguieron finalmente contenerla) hasta la bahía de La Coruña, donde también pudo ser frenada la entrada del chapapote procedente del *Prestige*. Ello significó que las autoridades pesqueras de la Junta de Galicia decretarán una prohibición de pesca y marisqueo que se extendía, en el primero de los casos desde la ensenada de Corrubedo hasta los límites costeros de Cedeira y en el segundo desde la Playa de Queiruga (cercana a Puerto del Son) hasta las playas de Cedeira.

El debate provocado por el accidente del Prestige: En realidad, y para ser precisos, más que del debate habría que hablar de *los debates*. El primero fue el relativo a cual hubiera sido la mejor solución técnica para hacer frente al accidente: la de alejar el barco (como efectivamente decidieron las autoridades españolas) o la de haber intentado acercarlo a un puerto de refugio para allí extraer el fuel y proceder a su reparación. Los defensores (políticos y técnicos) de la segunda de las alternativas apuntadas han defendido que tal solución hubiera evitado el *efecto abanico* (que, según ellos, habría estado en el origen de la gran envergadura de las sucesivas mareas negras) y hubiera permitido minimizar, en lo posible, las consecuencias del desastre. Los defensores de la alternativa gubernamental han argumentado que el acercamiento era imposible por las condiciones del *Prestige* después del accidente, por las malísimas condiciones de la mar en el momento en que el mismo lo sufrió (con olas de 7 y 8 metros), y por la imposibilidad técnica (¡y política!) de encontrar un puerto de refugio que ofreciera las mínimas condiciones de seguridad para llevar a cabo una maniobra de atraque de gran dificultad, como era la que planteaba la entrada en puerto de un petrolero seriamente accidentado y con una fuerte escora de estribor.

El segundo debate (que durante semanas coincidió temporalmente con el hasta ahora referido) fue el relativo a la eficiencia o ineficiencia de la Junta y el Gobierno español en su respuesta a la catástrofe, una vez que aquella se hubo producido: en concreto la de si los medios técnicos y la respuesta (técnica, política y administrativa) ante la misma fue de la rapidez y la envergadura que los hechos requerían. Las críticas al gobierno español y a la Junta fueron también aquí de una gran dureza, no sólo por parte de la oposición y por una parte de los medios, sino también por parte de algunas de las diversas asociaciones de afectados (cofradías, sindicatos) y de grupos de expertos de diferente procedencia. Con el transcurso del tiempo los ejecutivos autonómico y estatal variaron en este ámbito la forma de enfrentarse a todas esas críticas, desde una posición inicial que las consideró del todo injustificadas y para nada procedentes a una que se fue haciendo más comprensiva hacia algunas de las mismas, a medida que la catástrofe dejaba sentir sus efectos devastadores sobre las costas de Galicia. El punto de inflexión en tal sentido vino marcado por una larga entrevista concedida por el Presidente de la Junta al diario *La Voz de Galicia* (el día 8 de diciembre de 2002) en la que Manuel Fraga aceptaba, por ejemplo, que la decisión de alejar el barco «la menos mala», había sido «más mala de lo que estaba previsto».

El tercero y último de los debates que ha de referirse es el relativo al tratamiento de la información por parte de los ejecutivos autonómico y central: según sus críticos, uno y otro habrían practicado desde el momento en que tuvo lugar el accidente una consciente y programada política de desinformación destinada a negar o a minimizar, en todo caso, la envergadura de la catástrofe que se iba a producir (o que ya se estaba produciendo). Defendiéndose de todas esas críticas, los responsables de la Junta y del Gobierno nacional han sostenido que la opinión pública fue informada en todo momento de lo que estaba sucediendo y que las dificultades en dar informaciones precisas y ajustadas no fue sino la consecuencia de la propia evolución de unos acontecimientos difícilmente previsibles de antemano.

La respuesta institucional ante la catástrofe: Como ya se ha apuntado, el acci-

dente del *Prestige* y sus inmediatas consecuencias ecológicas, económicas, sociales y políticas produjeron una auténtica concentración informativa (muy especialmente en Galicia, pero también, aunque en menor medida, en el resto de España), concentración que, con muy pocas excepciones, tuvo como consecuencia eliminar del primer plano de la actualidad cualquier noticia que no tuviera que ver directa o indirectamente con el accidente y sus secuelas. Pero además, uno y otras dieron lugar a una ruptura política sin precedentes de las relaciones institucionales entre el gobierno de Galicia y su oposición parlamentaria, pues tanto el Partido Socialista como el Bloque mantuvieron desde el principio una posición fuertemente crítica con la actuación de los ejecutivos autonómico y central en todos los ámbitos de debate que hasta ahora se han citado (el generado por el acierto o desacierto en la decisión oficial de alejamiento del buque, por la adecuación o inadecuación de la respuesta de las administraciones autonómica y central ante la crisis ecológica y por la política informativa oficial en relación con todo ello). Es posición fue contestada por la Junta y el Gobierno del Estado con constantes acusaciones a la oposición de deslealtad y de falta se sentido del Estado ante una catástrofe de la envergadura de la que Galicia estaba viviendo. En tal contexto, la traducción institucional de la política de los partidos de la oposición discurriría finalmente por dos caminos diferentes: por un lado, el marcado por la presentación de sendas mociones de censura (nacionalista y socialista) contra el Presidente de la Junta; por el otro, en la petición de creación de una comisión de investigación parlamentaria sobre el accidente del *Prestige*.

La creación de la comisión de investigación se acordaría finalmente, por decisión unánime de los tres grupos de la Cámara, en la sesión del Parlamento de Galicia de 3 de diciembre y aunque su actuación habría muy pronto de generar nuevos conflictos (sobre todos los derivados de la negativa del Gobierno del Estado a que compareciesen ante ella sus altos cargos y los ministros del ejecutivo nacional) todo ello se produciría comenzado ya el año 2003. En cuanto a las mociones de censura presentadas por el BNG y el PSdeG, ambas fueron discutidas en la sesión del Parlamento celebrada el día 12 de diciembre, sesión en la que como resultaba del todo previsible una y otra fueron rechazadas por la sólida mayoría parlamentaria-gubernamental del Partido Popular.

La respuesta popular ante la catástrofe: El accidente del *Prestige* y la inmensa catástrofe ecológica que ese accidente provocó estuvo en el origen de una movilización de naturaleza popular (espontánea en gran medida) que solo es explicable por la extraordinaria conmoción social que las sucesivas mareas negras –y sus gravísimas secuelas– acabaron generando. Los periódicos gallegos mantuvieron en portada de forma ininterrumpida todas las noticias que la crisis del *Prestige* iba produciendo desde el mismo día del accidente hasta muy entrado el mes de enero; los informativos televisivos y radiofónicos abrieron durante semanas sus respectivos noticieros hablando de la evolución de los acontecimientos relacionados con la crisis del *Prestige*; y la crisis del *Prestige* fue el foco de las conversaciones de café, de las tertulias, de los debates, de los pronunciamientos, de las declaraciones de los líderes políticos, de los dirigentes sociales y económicos y de las personas relacionadas con el mundo de la Universidad y la cultura.

Aunque es imposible, claro, resumir todo el cúmulo de hechos noticiables que,

relacionados de una u otra forma con lo que hemos denominado la respuesta popular ante la catástrofe, se produjeron en los dos meses que siguieron al accidente del *Prestige*, si cabe, sin embargo, tratar de aclarar como esa respuesta discurrió sobre todo en torno a dos grandes polos de movilización, uno y otro vinculados, por lo demás, en ocasiones: los polos de la solidaridad y la protesta.

La solidaridad llegó, de forma muy especial, de la mano de las docenas de miles de voluntarios (gallegos, españoles de fuera de Galicia y ciudadanos europeos) que, espeluznados por la envergadura del desastre ecológico, acudieron desde los primeros días de la crisis a las costas de Galicia a realizar todo tipo de labores solidarias, pero muy especialmente a colaborar en la limpieza de las playas y roquedales arrasados por el chapapote del *Prestige*. Un dato puede ser suficiente para expresar las dimensiones extraordinarias de esa movilización: en el puente de la Constitución se concentraron en Galicia más de 10.000 voluntarios. La labor de todos los que contribuyeron y contribuyen todavía (cuando estas páginas se escriben) a eliminar los residuos dejados en las costas por las sucesivas mareas negras ha sido un elemento decisivo para hacer frente a la catástrofe: es quizá este uno de los pocos ámbitos no sometidos a debate y en los que el acuerdo es prácticamente unánime en Galicia.

Menos unanimidad política suscitó, como era lógico, la movilización popular vinculada al segundo de los polos antes referidos: el de la protesta. Una protesta que poco a poco fue articulándose en torno a una plataforma creada por artistas, intelectuales, políticos y sindicalistas vinculados a la oposición al Partido Popular y, muy especialmente, aunque no sólo, a la oposición nacionalista: la denominada plataforma *Nunca Máis*. La plataforma y los movimientos populares que fueron surgiendo en contacto con la misma mantuvieron una protagonismo que alcanzó su zenit en la manifestación celebrada en Santiago de Compostela, cuando 150.000 personas (según la policía local) recorrieron las calles de la capital de Galicia exigiendo que la catástrofe no volviera a repetirse y exigiendo también responsabilidades políticas por la que estaba entonces produciéndose. La manifestación, como muchas de las que luego la siguieron en otras ciudades gallegas, fue apoyada por los partidos de la oposición parlamentaria (BNG y PSdeG), por los sindicatos y por un gran número de diversos colectivos ciudadanos, pero no, finalmente por el Partido Popular, que acabó denunciado a la plataforma *Nunca Máis* como un instrumento de manipulación de la opinión pública gallega puesto al servicio de los fines políticos y electorales del nacionalismo.

La crisis del *Prestige*, y todas sus consecuencias (ecológicas, económicas, políticas, sociales) inducidas, ha marcado, pues, un punto de inflexión de indiscutible relevancia en la política gallega (y española). De hecho, hasta que el petrolero se accidente el día 13 de noviembre y hasta que su carga altamente contaminante empieza a llegar a las costas españolas, nada parecía ser capaz de cambiar la tendencia hacia la estabilidad de los comportamientos políticos y electorales que había presidido la vida política institucional gallega desde la primera victoria electoral de Manuel Fraga allá por el año 1989. Aunque es pronto, claro, para saber si la referida crisis se convertirá finalmente en el motor capaz de alterar de forma sustancial tal estabilidad, no cabe duda de que la conmoción que la misma ha supuesto para el pueblo gallego ha sido extraordinaria.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2002

Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 41

Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 17

Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 17

Composición por Grupos a 31-12-2002: la misma

Estructura del Gobierno

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

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

No se han producido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

Investidura

Moción de censura, presentada por once diputados y seis diputadas pertenecientes al G.P. de los socialistas de Galicia, para exigir la responsabilidad política de la Junta de Galicia, de su Presidente y de los Consejeros, y que incluye a Don Emilio Pérez Touriño como candidato a la presidencia de la Junta de Galicia (*BOPG*, nº 248, de 3-12-2002). Rechazada en el Pleno del día 12-12-2002.

Moción de Censura

Moción de censura, presentada por trece diputados y cuatro diputadas 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 251, de 7-12-2002). Rechazada en el Pleno del día 12-12-2002.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Proposiciones de ley

Proposición de ley, formulada por el G. P del BNG, sobre la ordenación agraria de Galicia (BOPG nº 118, de 16-5-2002). Rechazada.

Proposición de ley, formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, sobre la prevención de los malos tratos y de protección a las mujeres víctima de la violencia de género (BOPG nº 122, de 22-5-2002). En trámite.

Proposición de ley, formulada por el G. P. del BNG, sobre las organizaciones interprofesionales agroalimentarias de Galicia (BOPG nº 127, de 28-5-2002). En trámite.

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, sobre las uniones de hecho de Galicia (*BOPG* nº 143, de 15-6-2002). En trámite.

Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular

Proposición de ley de modificación de la Ley 9/1984, de 11 de julio, de creación de la compañía de Radio-Televisión de Galicia (Debate en el Pleno del día 14-5-2002). Rechazada.

Proposiciones de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, relativa a la igualdad jurídica para las uniones de facto (*BOPG* nº 102, de 24-4-2002). Rechazada.

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, de corresponsabilidad laboral y familiar (*BOPG* nº 44, de 5-2-2002). Rechazada.

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de radiodifusión y televisión, y de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión (*BOPG* nº 168, de 26-8-2002). Rechazada.

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, relativa a la modificación de la ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, para atribuir las funciones relativas a la formación y renovación de los catastros inmobiliarios a las Comunidades Autónomas (*BOPG* nº 132, de 3-6-2002). En trámite.

Comisiones de Investigación

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, por iniciativa de trece diputados y cuatro diputadas pertenecientes al G.P. del BNG, para esclarecer las circunstancias y responsabilidades que se han producido en la catástrofe del petrolero *Prestige* frente a las costas gallegas.

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, por iniciativa de once diputados y seis diputadas pertenecientes al G.P. de los socialistas de Galicia, sobre el desastre ecológico producido por el *Prestige*.

BOPG nº 246, de 3011-2002. Composición: *BOPG* nº 264, de 23-12-2002.

Convenio de colaboración

Resolución del Presidente del Parlamento de 25 de abril de 2002, sobre ratificación de un convenio de colaboración entre las Comunidades autónomas de Galicia y Castilla-León en materia de extinción de incendios forestales (*BOPG* nº 112, de 8-5-2002).

Procedimientos de control e impulso político

Comunicaciones de la Junta

Comunicación en la que se solicita la comparecencia del Señor Presidente de la Junta de Galicia, para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 202, de 4-10-2002). Resoluciones aprobadas: BOPG nº 221, de 30-10-2002.

Proposiciones no de ley

Proposición no de ley, en Pleno, formulada por los grupos Parlamentarios Popular de Galicia, BNG y Socialistas de Galicia, por iniciativa del grupo de trabajo constituido en la Comisión 8ª, de Pesca y Marisqueo, sobre el primer paquete de propuestas de la Comisión Europea para la reforma de la política común de pesca (Aprobada por unanimidad. BOPG nº 187, de 17-9-2002).

Declaraciones institucionales

Declaración institucional de condena al asesinato de Don Juan Priede Pérez (*BOPG*, nº 86, de 4-4-2002).

Declaración institucional por el fallecimiento de Don Carlos Casares Mouriño (*BOPG* nº 86, de 4-4-2002).

Declaración institucional a propósito del conflicto palestino-israelí (Pleno del día 9-4-2002).

Declaración institucional de condena del asesinato de Don Juan Carlos Beiro Montes (*BOPG* nº 199, de 1-10-2002).

Declaración institucional relativa a la condena de la violencia contra las mujeres (*BOPG* nº 252, de 9-12-2002).

Declaración institucional de condena del asesinato del Guardia Civil Don Antonio Molina Martín (Pleno del día 18-12-2002).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas supletorias del artículo 155 del Reglamento del Parlamento de Galicia para la tramitación de las preguntas parlamentarias dirigidas al Presidente de la Junta de Galicia (*BOPG* nº 43, de 4-2-2002).

Modificación del acuerdo interpretativo, de 20 de junio de 1986, sobre el artículo 161 del Reglamento del Parlamento de Galicia, respecto al plazo de inclusión en el orden del día del Pleno o de las comisiones de las proposiciones no de ley (*BOPG* nº 86, de 4-4-2002).

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

Valedor del Pueblo

Resolución de 20 de febrero de 2002 del Parlamento de Galicia de nombramiento de Valedor del Pueblo de la Comunidad Autónoma a Don José Ramón Vaques Sandes (*DOG* nº 41, de 26 de febrero de 2002).

Resolución de 6 de mayo de 2002 del Valedor del Pueblo, por el que se hace público el nombramiento de los Vicevaledores primero, segundo y tercero del Valedor del Pueblo (*DOG* nº 88, de 8 de mayo de 2002).

Proyecto de modificación do Reglamento de organización e funcionamiento del Valedor del Pueblo (*BOPG* nº 147, de 20-6-2002).

Informe del Valedor del Pueblo y recomendaciones correspondiente al año 2001 (*BOPG* nº 138, de 10-6-2002). Debate en Pleno día 25-6-2002.

Consejo consultivo

Decreto 51/2002, de 25 de febrero, por el que se nombra Presidente del Consejo Consultivo de Galicia a José Antonio García Caridad (*DOG* nº 41, de 26 de febrero).

Consejo de Cuentas

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia del año 2001 e Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia correspondientes al ejercicio económico de 1999 (*BOPG* nº 214, de 19-10-2002).

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia del año 2002 (Recomendaciones aprobadas por la Comisión: *BOPG* nº 136, de 7-6-2002).

Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia correspondientes al ejercicio económico de 1998 (Debate en Pleno: sesión de 25-6-2002).

ISLAS BALEARES

Maria Torres Bonet

Rasgos generales de la actividad política e institucional

Sin lugar a dudas, ningún asunto ha concentrado con tanta intensidad la atención social e informativa en 2002 en las Illes Balears como la puesta en marcha de la «ecotasa», el impuesto creado por la Ley balear 7/2001 de 23 de abril –*vid.* Informe 2001– para gravar las pernoctaciones en los establecimientos de alojamiento turístico del archipiélago. Su aplicación ha sido posible una vez que el Tribunal Constitucional alzó la suspensión que pesaba sobre la misma desde su impugnación por el Gobierno central, y al haberse aprobado, asimismo, el reglamento que la desarrolla, a través del Decreto 26/2002, de 22 de febrero. Si bien en el plano teórico no existía ningún obstáculo para la puesta en funcionamiento del impuesto, sí se planteaban serias dudas de oportunidad; el Gobierno de la Comunidad Autónoma tuvo que enfrentarse, una vez más, con el sector hotelero, secundado por el partido en la oposición y por el Gobierno central. Incluso se alzaron algunas voces dentro del pacto de progreso que aconsejaban un aplazamiento del cobro para la siguiente temporada, ante el panorama de crisis turística que se avecinaba. Sin embargo, la recesión turística fue ausipiciada junto con lo anterior por el atentado del once de septiembre anterior y por la depresión económica que sufre Alemania, principal cliente del mercado turístico balear, y no únicamente por las reticencias a visitar nuestro archipiélago que el anunciado impuesto pudiera suscitar entre sus potenciales sujetos pasivos. Pese a todos los obstáculos, y si bien en algún momento pareció que el ejecutivo balear iba a dar su brazo a torcer, la ecotasa empezó a cobrarse a partir del primero de mayo.

Dada su condición de substitutos de los sujetos pasivos del impuesto, una parte significativa de los hoteleros han ideado un sistema para subrogarse en la impugnación del tributo: entregan a los turistas vales de consumiciones en sus instalaciones por el valor abonado y, a cambio, les ofrecen firmar una cesión del derecho a reclamar a favor del establecimiento turístico.

Otros espacios de desencuentro entre el gobierno e instituciones del archipiélago con el Gobierno central son los del transporte aéreo y el régimen económico especial de las Islas Baleares (REB). Respecto del primer ámbito, desde las islas se reclaman mayor frecuencia de vuelos, más baratos y adaptados a las necesidades de la población balear. Así, por ejemplo, entre las medidas concretas que se reclaman destaca la declaración de servicio público del transporte aéreo interinsular y entre Balears y la península –prevista en el art. 103 y de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado de 1999 y que nunca se ha cumplido–; asimismo, se reclama una igualación de las tarifas de avión y de tren, estableciéndose el precio en función de la distancia entre los puntos de salida y destino, sistema que ya se aplica en Francia respecto de Córcega.

En lo que se refiere al REB, su falta de desarrollo, desde que en 1998 las Cortes generales aprobaran una ley que incorporaba diversas medidas para compensar los costes derivados de la insularidad –*vid.* Informe 1999– ha ocasionado un duro enfrentamiento entre el Gobierno central y el Ejecutivo balear, que llegó a amenazar con llevar a los tribunales al primero.

Finalmente, en las Baleares se ha seguido con atención los avatares de la reforma del sistema de desempleo; su primera redacción como Decreto-ley era más restrictiva para los derechos de los desempleados, y afectaba seriamente a los derechos de los trabajadores fijos discontínuos, que en las Baleares agrupan a un sector muy significativo de la población activa. Por este motivo fue recibida con preocupación por el sector afectado que luego vio con satisfacción como era modificada de forma significativa una vez que se tramitó y aprobó por las Cortes Generales, como Ley 45/2002 de 12 de diciembre.

En lo que respecta a la situación política del gobierno del Pacto de Progreso, debe señalarse que la actuación del Ejecutivo presidido por Francesc Antich sigue una línea de continuidad con los años anteriores, únicamente se ha producido un cambio en la Consejería de Trabajo y Formación, dado que el Conseller de Esquerra Unida, Eberhard Grosske Fiol encabeza la candidatura de esta formación al Ayuntamiento de Palma de Mallorca, siendo sustituido por el Sr. Miquel Rosselló del Rosal, también de Esquerra Unida. Pese a la estabilidad del Ejecutivo autonómico, la actividad normativa que él impulsa ha sufrido una cierta ralentización. Ello ha provocado que en esta legislatura probablemente no puedan aprobarse leyes tan emblemáticas dentro del programa del Pacto de Progreso como la ley de cupos edificatorios o la ley de biodiversidad, entre otras, si bien, como se expondrá a continuación, se han aprobado importantes decretos de desarrollo de leyes promulgadas durante esta legislatura, e imprescindibles para la puesta en funcionamiento de las medidas que éstas contienen.

Actividad normativa

Leyes

De la actividad legislativa del Parlamento de las Islas Baleares durante el año 2002 cabe destacar su ralentización respecto del año anterior. Si veinte fueron las leyes aprobadas en el año 2001, tan sólo doce lo han sido este año. No se ha aprobado ninguna ley de atribución de competencias estatutarias a los Consejos Insulares, puesto que este proceso culminó en el año 2001, con la Ley 16/2001, de transferencia de competencias en materia de carreteras y caminos.

De entre las leyes más relevantes en el año 2002 cabe señalar la aprobación de dos de indudable calado para el refuerzo del entramado político-institucional de la Comunidad: la ley 2/2002, de 3 de abril, de financiación definitiva de los Consejos insulares, y la Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

En primer lugar, la Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Ba-

lears intenta paliar la escasa representación de las mujeres en las instancias decisorias, uno de cuyos mayores exponentes radica en las instituciones representativas. Con este objeto se adopta una medida pionera en el Estado español inspirada en la recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones. La reforma consiste en una modificación de los artículos 16 y 17 de la ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con la finalidad de posibilitar una presencia equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas electorales al parlamento autonómico. Para ello se establece lo siguiente: «para hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales han de tener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo, de forma alternativa». Se trata de una medida de discriminación positiva, en aras del cumplimiento del principio de igualdad material del artículo 9.2 de la Norma Fundamental; ello no obstante, esta ley ha sido impugnada en recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno Central y el Tribunal Constitucional, en auto de 14 de enero de 2003 ha ratificado la suspensión; por este motivo, los partidos políticos no están obligados a aplicar esta medida en la confección de las listas electorales para los comicios locales y autonómicos de mayo próximo.

Por su parte, y en relación con las administraciones insulares, cabe señalar la relevancia de la Ley 2/2002, de 3 de abril, de financiación definitiva de los Consejos Insulares. La aprobación del sistema de financiación de las administraciones insulares, previsto ya en la primera Ley de Consejos –Ley 5/1989– fue prorrogado en varias ocasiones. Finalmente ha visto la luz esta ley, que regula conjuntamente el sistema de financiación definitivo de los consejos y el Fondo de compensación interinsular –creado para corregir los desequilibros entre islas y dar cumplimiento al principio de solidaridad–, para que entren en vigor de forma paralela. La propuesta del modelo de financiación definitiva de los Consejos insulares refuerza los tres principios económicos básicos de cualquier proceso descentralizador: los de autonomía y suficiencia financiera y el de solidaridad.

Respecto del principio de autonomía financiera, los Consejos gozarán de una mayor o menor autonomía de gasto, en función del mayor o menor poder de decisión que tengan sobre cual debe ser el volumen global de su presupuesto de gastos y de qué manera debe repartirse el mismo entre las diferentes competencias que tienen asignadas.

Por otra parte, y para dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera, se intenta asegurar que la actualización del volumen de recursos corresponde a cada consejo insular no suponga, en ningún caso, una pérdida de masa financiera en términos reales. En este sentido, se propone una regla de evolución anual del volumen total de recursos, según un criterio de actualización objetivo y conocido por los consejos, lo cual dará estabilidad al modelo.

Finalmente, hay que destacar la respuesta que da el modelo a la doble insularidad que padece el Consejo insular de Eivissa i Formentera, mediante el coeficiente especialmente ideado para ello.

La ley 7/2002, de 21 de junio, autoriza una variación del nivel de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, modificando la Ley 19/2001, de

21 de diciembre, de presupuestos generales para el año 2002. La adopción de esta medida legislativa se debe a que como consecuencia de los daños que sufrieron determinadas zonas del territorio balear por las tormentas de lluvia y viento del mes de noviembre de 2001, se hizo necesario adoptar urgentemente un conjunto de medidas reparadoras adecuadas que contribuyeran a restablecer la normalidad. Con este fin, el Consejo de gobierno, los días 12 y 16 de noviembre de 2001 acordó la adopción de un anticipo de tesorería, sin perjuicio de imputarlo posteriormente al presupuesto. Con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestario, así como el nivel de inversiones para el año 2002, se ha considerado necesario ampliar el límite de endeudamiento que establece el artículo 15.3 de la vigente ley de presupuestos generales, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, el volumen de créditos presupuestarios inicialmente consignados para gastos de capital continuará siendo muy superior a la nueva cifra máxima de endeudamiento que se propone.

Otras dos leyes de contenido financiero son la Ley 4/2002, de 4 de junio, de tasas por inspecciones y controles sanitarios de los productos pesqueros destinados al consumo humano y la Ley 5/2002, de 21 de junio, de subvenciones. La primera, en cumplimiento de diversas directivas comunitarias que configuran esta actividad como obligación de los Estados miembros, fija las tasas a percibir por las inspecciones y controles sanitarios de productos pesqueros destinados al consumo humano, con la finalidad de garantizar la protección sanitaria del consumidor, mantener la libre circulación de los productos en la Unión europea y evitar las distorsiones de la competencia de los distintos productos.

Por su parte, la ley 5/2002, de subvenciones regula y controla con carácter general esta forma de intervención administrativa, sin perjuicio del propio reconocimiento que hace la norma de la necesidad de que se reserve un ámbito de autonomía administrativa para el despliegue reglamentario de esta actividad e, incluso, para dictar los actos administrativos de otorgamiento o concesión.

La Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas, se enmarca dentro de las conocidas como «leyes de acompañamiento de los presupuestos generales» y contiene materias de carácter tributario y de actuación administrativa. El Título I «normas tributarias» se estructura en tres capítulos que contienen diversas normas relativas a tributos cedidos, a tributos propios y a determinados aspectos de procedimiento de gestión tributaria. De entre sus contenidos cabe destacar el aumento de la deducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas, relativa a la adquisición de libros escolares para la enseñanza primaria y secundaria obligatoria. El Título II «normas administrativas» contiene un único artículo relativo a la posibilidad de que las sanciones en materia de juegos de suerte, envite o azar se hagan efectivas antes de la finalización del procedimiento sancionador, con una reducción del 15 por cierto de su importe.

La protección y el fomento de la cultura popular y tradicional del archipiélago es la finalidad que pretende garantizarse con la aprobación de la Ley 1/2002, de 19 de marzo, si bien en la misma se concreta que deben ser los Consejos Insulares las instituciones idóneas para impulsar y llevar a cabo dichas actuaciones en el ámbito de sus respectivas islas. La ley se estructura en cuatro capítulos relativos, respectivamente a los principios y campos de actuación administrativa

en lo referente a las manifestaciones de la memoria colectiva, en el Capítulo I; el Capítulo II establece medidas de protección y promoción de la cultura popular y tradicional, principalmente en el ámbito educativo; el Capítulo III crea y regula el Consejo asesor de la cultura popular y tradicional y, finalmente, el Capítulo IV regula la declaración de figuras de «interés cultural».

La Ley 8/2002, de 26 de septiembre crea el colegio de educadoras y educadores sociales de las Illes Balears, dada la consolidación de esta profesión de forma independiente, como actividad dedicada a las funciones de la educación social. Los principios de funcionamiento del colegio que se recogen en la ley son los establecidos por la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de colegios profesionales de las Illes Balears. Debe señalarse como aspecto más destacado de esta norma la posibilidad de que durante un periodo transitorio se colegien profesionales que trabajen en este campo, aunque no tengan la titulación específica requerida, siempre que acrediten un período mínimo de dedicación a este ámbito profesional y las titulaciones vinculadas al mismo que se detallan en la norma.

Dado que la estadística constituye un instrumento esencial para la adopción eficiente de decisiones por parte de los agentes sociales y, en este caso, por el Gobierno de las Islas Baleares, se ha considerado oportuno aprobar la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de estadística de las Islas Baleares. Se estructura en cuatro títulos y cincuenta artículos en los que destaca la importancia otorgada a los principios y garantías de secreto estadístico y de planificación de la actividad estadística, así como la creación del Instituto de Estadística de las Islas Baleares, como órgano asesor de las administraciones en el ejercicio de esta actividad.

Finalmente, en el año 2002 se aprobó la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de modificación de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares, con el objeto de permitir las actuaciones previstas en el Plan de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) de Menorca.

Decretos

De entre los decretos aprobados durante el año 2002 en las Islas Baleares destaca el 26/2002, de 22 de febrero, que desarrolla la Ley 7/2001, de 23 de abril por la que se estableció el impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento destinado a la dotación del fondo para la mejora de la actividad turística y del medio ambiente. De acuerdo con la disposición final segunda de la Ley, el gobierno de las Islas Baleares aprueba este decreto para la adecuada aplicación de este tributo. El Decreto regula aspectos tales como las exenciones relativas a las estancias de los menores de doce años y las patrocinadas por entidades públicas de cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

Además, en el Decreto se desarrollan los sistemas de estimación directa y objetiva para la determinación de la base imponible, regulando, además, de forma detallada las actuaciones a realizar por el titular del establecimiento turístico, que actúa como sustituto del sujeto pasivo del impuesto.

Otras normas reglamentarias aprobadas con una finalidad más o menos directa de protección del entorno son los Decretos 123/2002, de 4 de octubre, que da

las pautas para la implantación de la Agenda Local 21 en los municipios de las Islas Baleares, el Decreto 147/2002, de 13 de diciembre, por el cual se desarrolla la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Islas Baleares, en relación con las actividades vinculadas con el destino y naturaleza de las fincas y el régimen de unidades mínimas de cultivo, que regula la competencia para el otorgamiento de licencias para la construcción de instalaciones en las explotaciones agrícolas; en tercer lugar, el Decreto 129/2002, de 18 de octubre, de organización y régimen jurídico de la administración hidráulica de las Islas Baleares, para el ejercicio de todas las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas; finalmente, el Decreto 15/2002, de 1 de febrero, de creación del forum de educación ambiental de las Islas Baleares, como órgano consultivo de representación ciudadana para promover la participación de todos los sectores sociales en el medio ambiente.

Otro bloque normativo interviene en los distintos niveles en los que se estructura la administración educativa. En relación con el ámbito universitario, se han aprobado los Decretos 104/2002, de 2 de agosto, por el cual se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente investigador contratado de la Universidad de las Islas Baleares, en relación con la nueva situación jurídica del profesorado que introduce la Ley estatal 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, con la incorporación de la figura del personal docente e investigador contratado. Asimismo se ha aprobado un Decreto, el 128/2002, de 18 de octubre, por el cual se regula el sistema de prestaciones de acción social a favor del personal docente no universitario de las Islas Baleares y el Decreto 119/2002, de 27 de septiembre, por el cual se aprueba el reglamento orgánico de las escuelas públicas de educación infantil, de los colegios públicos de educación primaria y de los colegios públicos de educación infantil y primaria.

Por último deben señalarse dos decretos de especial relevancia; se trata del Decreto 45/2002, de 22 de marzo, por el cual se ordenan la acreditación y habilitación de las entidades colaboradoras en materia de menores infractores y el Decreto 112/2002, de 30 de agosto, por el cual se crea el registro de parejas estables de las Islas Baleares y se regulan su organización y gestión.

Composición de la Asamblea legislativa por grupos parlamentarios

Popular: 28 diputados

PSIB-PSOE: 13 diputados

PSM-NM: 5 diputados

EU: 3 diputados

Unió Mallorquina: 3 diputados

Pacte progressista d'Eivissa: 6 diputados

Coalició d'Organitzacions Progressistes (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, sustituído por Miquel Rosselló del Rosal, EU

Consejería de Obras Públicas, vivienda y transporte: 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: 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 y Grupo mixto), con el apoyo parlamentario externo de Unió Mallorquina.

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: veintitrés

Preguntas:

Orales en pleno: 380

Orales en comisión: 95

Mociones aprobadas: 15

Proposiciones no de ley aprobadas: 20

Reforma del reglamento parlamentario

Se encuentra en tramitación la reforma, en fase de debate de las enmiendas presentadas

Normas interpretativas y supletorias

No se han dado

LA RIOJA

Antonio Fanlo Loras

Rasgos Generales

En el vigésimo aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía, la vida institucional de la Comunidad Autónoma ha discurrido con absoluta normalidad y con unas expectativas que no eran siquiera imaginables cuando, en 1982, el antiguo edificio de la Diputación Provincial, acogía al nuevo Consejo de Gobierno recién constituido agrupando, en torno a sí, un embrionario aparato político y administrativo, atendido con escasísimos medios personales y materiales, que nada tienen que ver con los existentes en el momento presente. Año conmemorativo que ha coincidido con el primer ejercicio en el que se gestiona la sanidad o las políticas activas de empleo, transferidas en los últimos días de 2001. Su asunción constituye todo un símbolo de esta evolución y un reto organizativo para la Comunidad por la importancia de los medios personales y materiales asignados, como pone de relieve el incremento de las magnitudes presupuestarias en más de un sesenta por ciento para el ejercicio de 2003.

Esta normalidad institucional en nada se ha visto alterada por el temprano relevo habido en la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas. En efecto, el 17 de enero, se produce el cese del titular de la Consejería, Manuel Arenilla Sáez, que tras una intensa etapa de gestión pública (seis años), regresa al ámbito universitario del que procedía profesionalmente. Le ha sustituido Alberto Bretón Rodríguez, Letrado y Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, persona, pues, con una ya amplia experiencia profesional en las tareas administrativas y de gobierno (se ha resaltado su participación en la dirección de los recursos jurídicos contra las llamadas «vacaciones fiscales» de las Diputaciones Forales, que han concluido con éxito en las instancias europeas y nacionales), necesaria para la dirección de esa importante Consejería. Estamos ante un cambio de personas (que ha afectado, además, a la Secretaría General Técnica –Antonio Ruiz Lasanta– y a la Dirección de los Servicios Jurídicos –Juan Manuel Criado Gámez–), con talantes personales distintos, si bien con una manifiesta continuidad en las políticas públicas emprendidas.

Como ya se indicó en la valoración general y en los estudios específicos del pasado año, la viabilidad de la gestión del sistema sanitario por las Comunidades Autónomas se ha vinculado al nuevo modelo de financiación autonómica, pactado en julio de 2001. Su plasmación normativa en el caso de La Rioja, se ha materializado en le Ley 22/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Es imprescindible seguir la evolución de las magnitudes presupuestarias, pero, en el corto plazo, sus efectos están a la vista como pone de

manifiesto el significativo incremento del montante de los Presupuestos para el 2003 (882 millones de euros esto es, casi 150.000 millones de pesetas). Pese al carácter finalista de estos gastos, es indudable que la capacidad financiera regional se ha incrementado. No obstante, la capacidad expansiva de los gastos sociales (el sanitario, en particular) obligará a ser absolutamente rigurosos y eficaces en la gestión del sistema, pues, en caso contrario, puede constituir una hipoteca insoportable para La Rioja. En este sentido, se ha iniciado la construcción del Hospital San Pedro, pieza central del sistema hospitalario público, cuya financiación definitiva al término de las obras, constituirá la prueba de la corrección con la que se ha negociado el traspaso de esta importante competencia.

Es normal que las realizaciones del Gobierno de La Rioja, las políticas públicas desarrolladas o las anunciadas y proyectadas, sean valoradas de manera diferente y contradictoria por las distintas fuerzas políticas. Esa contraposición encuentra su cauce institucional de expresión en el Debate anual sobre el estado de la región, ya normalizado en el Parlamento. En el realizado los días 11 y 12 de septiembre no ha sido una excepción, a la vista de la visión tan distinta que gobierno y oposición tienen de la realidad regional. Ello, sin embargo, no altera la normalidad institucional señalada, ni ésta queda empañada por los habituales enfrentamientos dialécticos entre Gobierno y oposición parlamentaria, reducidos bien frecuentemente al terreno de la descalificación personal, sin que trascienda la discusión, como sería deseable, a cuestiones sustantivas de calado político.

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento se ha desarrollado dentro de los parámetros de normalidad de años anteriores. La producción legislativa se ha incrementado sustancialmente este año, habiéndose aprobado importantes leyes como luego diré. 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. El Parlamento, cauce de participación y debate político, ha tenido una notable actividad. Como viene siendo habitual, en su actividad de control se han registrado algunos momentos de alta crispación dialéctica.

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en diez leyes, que afectan a ámbitos materiales de extraordinaria importancia. Es la mejor prueba del extraordinario impulso político e institucional que ha supuesto para La Rioja la reforma del Estatuto de Autonomía en1999.

Con la salvedad de la *Ley 3/2002, de 21 de mayo, para el desarrollo del uso de la firma electrónica en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma* –contribución inevitable al uso de las nuevas tecnologías en los procedimientos administrativos, que tardará no obstante en generalizarse– y las dos leyes de naturaleza presupuestaria o financiera, todas las demás leyes se refieren a materias sustantivas de primera importancia política.

Es el caso de la *Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales*, que tiene por objeto garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder al sistema público de servicios sociales, aspecto imprescindible de su bienestar social. Sirviéndose de la

experiencia anterior parcialmente modificada, este sistema público se articula en dos niveles: los Servicios Sociales Generales o comunitarios (que prestan atención social a toda la población) y los Servicios Sociales Especializados (dirigidos a personas que requieren atenciones específicas). Corresponde al Gobierno de La Rioja establecer la estructura territorial que garantice el acceso a los servicios sociales de toda la población para lo que impulsará la creación de mancomunidades de servicios sociales en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Los Servicios Sociales Generales se estructurarán en «zonas básicas» (constituidas por uno o más barrios de un mismo municipio o por uno o varios municipios») y en «demarcaciones» (constituidas por la agrupación de dos o más zonas básicas colindantes). Los Servicios de segundo nivel se constituyen en zona única para toda La Rioja. La Ley establece el equipamiento mínimo de los servicios territoriales, así como los criterios de actuación y las prestaciones del sistema.

En cuanto a la delimitación de competencias, al Gobierno de La Rioja le corresponden, entre otras, las funciones de planificación y coordinación con las Entidades locales; la prestación de los servicios sociales de segundo nivel; el registro, autorización y control de las entidades, centros y servicios sociales existentes; la distribución territorial de los servicios sociales. A los municipios y otras entidades locales (mancomunidades) les corresponde la planificación y prestación de servicios de primer nivel (o de segundo nivel, de conformidad con la planificación general) y la dotación de personal y locales adecuados. La Ley crea distintos órganos de participación ciudadana en la planificación y evaluación de los servicios sociales; regula el ejercicio de la iniciativa privada en materia de servicios sociales; el voluntariado y la financiación de los servicios sociales.

Importante es, asimismo, la *Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud*, imprescindible tras la asunción de las competencias sanitarias y de la gestión del Insalud. Esta regula las actuaciones para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud; los derechos y deberes de los ciudadanos respecto de los servicios sanitarios y la ordenación general de las actividades sanitarias públicas y privadas en La Rioja. A tal efecto, establece los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos sanitarios y la titularidad de los mismos en relación con la Administración sanitaria: autonomía (consentimiento informado; testamento vital), intimidad, confidencialidad, información, constitución genética, investigación y experimentación científica, calidad asistencial y acceso a la documentación clínica. Crea además el Defensor del Usuario del sistema público de Salud de La Rioja.

Se integran en el Sistema Público de Salud de La Rioja todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la propia Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales, cuya directrices fijará el Plan de Salud cuya formulación corresponde a la Consejería competente. La ordenación *territorial* del sistema se articula en las tradicionales «áreas de salud» que comprenden «zonas básicas de salud», como unidades territoriales elementales para la prestación de la atención primaria de salud. La ordenación *funcional* del sistema cubre la prestación sanitaria en los ámbitos de la salud pública, la salud laboral y la asistencia sanitaria (atención primaria y atención especializada, incluidas las prestaciones relativas a las urgencias y emergencias sanitarias y la salud mental y drogodependencias que quedan integradas dentro del sistema como las demás prestaciones, así como la

atención sociosanitaria). El Sistema Público de Salud regional se hará cargo, cuando no pueda ofertarlas por razones obvias de economías de escala, de aquellas prestaciones que deban solicitarse en centros de otras Comunidades Autónomas.

La Ley establece instrumentos de participación de los ciudadanos en la definición de la política sanitaria y en la gestión y control de los recursos en diversos ámbitos (Consejo Riojano de Salud, Consejo de Salud de Área, Consejo de Salud de Zona y los órganos de participación en los centros asistenciales), así como los de financiación del sistema, fundamentalmente públicos, dentro de las previsiones del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los aspectos institucionales, la Ley delimita las competencias y responsabilidades de los distintos órganos (Gobierno, Consejería de Salud y Servicios Sociales, entidades locales y Servicio Riojano de Salud). Este último es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a aquella Consejería, que se convierte en la entidad proveedora, gestora y administradora de la asistencia sanitaria pública, heredero de los servicios territoriales del INSALUD en La Rioja, cuyo régimen jurídico y financiero, así como su estructura organizativa establece la ley. Finalmente se define el ámbito de colaboración de la iniciativa privada con el Sistema Público de Salud de La Rioja, instrumentada a través de convenios singulares y de conciertos sanitarios, de que resulta un papel complementario , si bien necesitado de coordinación, así como se fijan las líneas generales sobre la docencia e investigación sanitarias; la intervención pública relacionada con la salud individual y colectiva y el régimen sancionador. Son de destacar las Disposiciones Adicionales y Transitorias establecidas para garantizar el tránsito del sistema del INSALUD al nuevo modelo de organización del sistema sanitario regional.

La *Ley 4/2002, de 1 de julio de Cooperación para el Desarrollo*, tras la experiencia derivada de otra anterior de 1996 que ahora deroga, establece el régimen jurídico de las actuaciones de la Comunidad Autónoma en materia de cooperación con otros países, al tiempo que sirve de inspiración de las acciones de cooperación para el desarrollo impulsadas por cualquier otra institución pública o privada de La Rioja. Con tal fin establece los principios rectores, los objetivos, los criterios de cooperación, las prioridades generales, geográficas y sectoriales de la cooperación.

La política en materia de cooperación para el desarrollo se establecerá por el Plan Director de Cooperación de La Rioja, de carácter cuatrienal, que contendrá las líneas generales y directrices básicas. El Plan lo aprueba el Parlamento, a propuesta del Gobierno, previo informe del órgano consultivo en la materia (Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo); se desarrollará a través de un Plan Anual, aprobado por el Gobierno. Por razones de eficacia la Ley establece la coordinación de la política de cooperación entre las distintas instancias públicas nacionales o de la Unión Europea; regula las modalidades de cooperación (técnica; económica y financiera; ayuda humanitaria y de emergencia y educación para el desarrollo y sensibilización social, entre otras) y las áreas de acción preferente. Establece los órganos competentes (Parlamento, Gobierno y Consejería) y consultivos (Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo), así como los recursos económicos destinados a cooperación (los que fijen los presupuestos de

cada año) a los que podrán sumarse los de las demás entidades públicas y privadas. Establece la participación social en la colaboración para el desarrollo a través del fomento de las iniciativas de las ONG, debidamente registradas en La Rioja, la actuación del voluntariado y de los cooperantes.

Especial mención merece la *Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente*. Con la salvedad de algunas normas organizativas y algunas sectoriales (residuos), es la primera norma sustantiva general que establece el marco normativo para la protección del medio ambiente en La Rioja. El ámbito de aplicación de la ley se extiende a «todos los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades, de titularidad pública o privada, realizados por personas físicas o jurídicas... susceptibles de producir efectos en el medio ambiente, la seguridad y la salud, sin perjuicio de las intervenciones que correspondan a la Administración General del Estado en las materias de su competencia».

El modelo de intervención administrativa en materia de medio ambiente puede considerarse, en este momento, el más simplificado que existe en el ordenamiento jurídico español. Plasmarlo no era tarea fácil, pues la ley se ha discutido en paralelo con la tramitación de la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Entiendo que esta última ley ha desaprovechado la oportunidad de simplificar los instrumentos de intervención administrativa existentes en la materia, entre los que hay figuras de arraigo histórico (la licencia municipal de actividades clasificadas del RAMINP) junto con otras novedosas derivadas del acervo europeo (declaración de impacto ambiental, evaluación estratégica de planes y programas y licencia o permiso integrados de la Directiva 96/61/CEE, de prevención y control integrados de la contaminación). Esos instrumentos tienen la misma finalidad (la protección del medio ambiente) y carece de sentido exigirlos separadamente. Ese es, en parte, el espíritu de la Directiva 96/61/CEE, incorporada a nuestro Derecho por la citada Ley 16/2002, ley que, en mi criterio, podía haber sido más ambiciosa, integrando los diferentes instrumentos de protección ambiental.

Pues bien, la ley riojana establece tres instrumentos de intervención ambiental: la declaración de impacto ambiental; la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental municipal, cuyo ámbito de aplicación es el de la normativa básica estatal, si bien incorpora la evaluación estratégica de planes y programas no traspuesto todavía por el Estado. Renuncia, por tanto, a establecer normas adicionales de protección. Los dos primeros son competencia de la Administración regional. La licencia ambiental es municipal, que otorgará el Alcalde sin informes de calificación vinculante externos. La simplificación estriba en la no duplicación de intervenciones ambientales, si bien deja a salvo las licencias o autorizaciones sustantivas (urbanísticas, industriales, demaniales que puedan exigirse). Así estarán sujetas a la licencia municipal las actividades e instalaciones no sometidas a declaración de impacto ambiental y/o a autorización ambiental integrada. La duplicidad entre estas dos últimas se obviará en cuanto que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se integrará en de la autorización ambiental integrada, garantizándose la participación de los municipios en estos dos procedimientos mediante la técnica del informe previo. Esta simplificación resulta muy encomiable y marca un hito en la regulación de esta materia.

Por lo demás, la Ley regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (el general, para los proyectos, instalaciones y actividades; y el específico, para la evaluación estratégica de planes y programas). Establece el concepto, ámbito de aplicación y procedimiento de la autorización ambiental integrada, así como el de la licencia ambiental municipal, de exclusiva competencia municipal, poniendo fín a las clásicas tutelas en esta materia. La Administración regional prestará asistencia técnica a aquellos municipios que carezcan de medios suficientes. Además, establece los instrumentos de actuación de las Administraciones Públicas a través de planes y programas de protección ambiental; distintivos de garantía de calidad ambiental; difusión de información ambiental; participación pública a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente y de instrumentos económicos y de gestión. Finalmente, en el apartado de disciplina ambiental regula el régimen de la inspección, control y vigilancia y el régimen sancionador.

La *Ley 7/2002, de 18 de octubre, de sanidad animal*, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la sanidad animal mediante la prevención y control de las enfermedades infectocontagiosas y parasitarias de los animales, que puedan afectar a la salud pública y prevenir los riesgos derivados del uso de productos zoosanitarios, de componentes de la alimentación del ganado y otras sustancias empleadas en la producción animal y proteger el medio ambiente mediante la adecuada gestión de los residuos procedentes de la actividad ganadera. A tal efecto regula las explotaciones ganaderas y sus titulares; los sistemas de identificación y registro de movimientos de animales; el movimiento pecuario, transporte y concentraciones de animales; las acciones sanitarias de carácter general (notificación de enfermedades; investigación y diagnóstico de la enfermedad; declaración oficial de enfermedades; acciones sanitarias de lucha, prevención y tratamiento; tratamiento de cadáveres; acciones sanitarias complementarias) y especial (programas de control y erradicación de enfermedades; sacrificio obligatorio; agrupaciones de defensa sanitaria ganadera; acciones sanitarias entre Comunidades autónomas); la red de vigilancia epidemiológica y apoyo técnico; medicamentos veterinarios y sustancias empleadas en la producción animal; la inspección veterinaria; la formación e información sanitaria y, finalmente, el régimen sancionador.

La *Ley 8/2002, de 18 de octubre, de vitivinicultura*, primera de las aprobadas en esta materia por una Comunidad Autónoma, tiene por objeto la ordenación del viñedo y su producción y la de los productos derivados de la uva, a excepción de los alcoholes de origen vínico, de conformidad con la legislación europea y complementaria estatal de desarrollo. Adviértase que esta normativa es muy detallista en lo sustantivo, razón por al que el ámbito de intervención de las Comunidades Autónomas queda reducido prácticamente a los aspectos procedimentales y organizativos. Además, está en trámite de elaboración una ley estatal de vitivinicultura, que seguro afectará y desplazara en parte a la riojana. Se trata de un sector económico de extraordinaria importancia para la economía regional, necesitado de regulación al máximo nivel, como había aconsejado el Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones. En cuanto a la viticultura regula el régimen de plantaciones (nuevas plantaciones, replantaciones, transferencias de derechos de replantación, requisitos para la solicitud de transferencias de derechos y la autorización de plantaciones), que resulta clarificador y subsana algunas lagunas fuente de abundantes conflictos de intereses en el pasado. Otros aspectos se refieren a la regularización

de las superficies de viñedo; la reestructuración y reconversión de viñedo; las variedades y el cultivo de vid; el registro vitícola y las declaraciones de cosecha y documentación para el transporte de la uva, que deberán ser complementadas reglamentariamente.

En cuanto al vino y sus derivados regula la elaboración y almacenamiento; declaraciones, documentos y registros; la designación, denominación y presentación de productos vitivinícolas, con la preocupación por garantizar la calidad de este producto y la seguridad alimentaria del consumidor, en el que tiene un importante papel el Consejo de la Denominación de Origen Calificada «Rioja». La fama y prestigio que rodea al vino «Rioja» explica el amplio y detallado régimen sancionador en relación con los diferentes ámbitos regulados por la ley.

En el conjunto de normas de contenido *presupuestario, financiero o tributario* hemos de incluir tres leyes. La *Ley 9/2002, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2003*, cuyo importe consolidado (excluido el presupuesto de las sociedades mercantiles y de las fundaciones) asciende a 882.489.767 euros (147.000 millones de pesetas), con un incremento, por lo tanto, de más de un 60 por ciento, consecuencia de la incorporación del gasto sanitario. Se autoriza un endeudamiento máximo hasta 30.186.776 € (5.000 millones de pesetas), lo que representa el 8'98 por ciento del total de recursos autonómicos. La *Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos*, que sustituye a la anterior de 1992, desfasada a resultas de la jurisprudencia constitucional relativa al concepto de precio público y de la evolución de la hacienda regional que ha creado nuevas tasas y ha asumido por cesión otras creadas por el Estado o las Entidades locales. Finalmente, la *Ley 10/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*, la denominada de «acompañamiento» de la de presupuestos que contiene un primer bloque de normas tributarias relativas a algunos de los tributos estatales cedidos. Se trata de previsiones algunas ya establecidas en anteriores ejercicios en relación con las deducciones de la cuota autonómica IRPF; reducción de la base imponible del Impuesto de Sucesiones y Donaciones; reducción o aumento del tipo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para diversos supuestos. Las medidas administrativas afectan a aspectos concretos de la función pública; a cuestiones concretas del régimen de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales y otras cuestiones (educación universitaria; juego y salud escolar).

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 (reuniones de Mesas de Comisiones, Ponencias y Grupos de Trabajo), debidos a los nuevos cauces abiertos tras la reforma del Reglamento de la Cámara. Los valores medios reflejan, por tanto, un volumen de actividad sostenido y, sobre todo, la vitalidad de la institución parlamentaria, en la que se han producido momentos de gran tensión dialéctica, con ocasión de las interpelaciones en relación con la adjudicación de algunos contratos administrativos menores que han afectado a los titulares de dos Consejerías (los de Turismo y Medio Ambiente y los de Salud y Servicios Sociales) y las actuaciones de la Comisión de investigación creada en relación con las actividades del Jefe de Producción vegetal, de la época del Gobierno de coalición PSOE-PR y en la actualidad, diputado regional socialista.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha reducido ligeramente respecto del ejercicio anterior. Atendiendo a su contenido, las normas de contenido sustantivo (17 Decretos) se mantiene prácticamente en número parecido a la del año anterior, mientras que disminuye la de contenido organizativo (11 Decretos). Un año más, llama la atención la importancia cualitativa y cuantitativa de las normas reglamentarias aprobadas por los Consejeros, mediante Orden (una treintena larga), en relación con materias del ámbito funcional de la respectiva Consejería. El contenido material de la mayor parte de estas normas no suscita problema de rango alguno, por ser asuntos de carácter concreto, dictadas en ocasiones en desarrollo de habilitaciones específicas. En otros supuestos, en cambio, parece que la forma de Orden no otorga cobertura suficiente a los contenidos regulados, por no tener habilitación específica de una norma con rango de ley o del Gobierno o por ser normas que desarrollan directamente normas estatales.

Considero que las dificultades para discernir el rango que deben adoptar las disposiciones reglamentarias de la Administración regional derivan –al margen de la dificultad intrínseca de la cuestión– de la deficiente regulación que la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública, hace del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno y los Consejeros. Su art. 23.g), con una alambicada redacción, atribuye al Gobierno «aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la *Diputación General* (Parlamento, ahora), así como el desarrollo legislativo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado, cuando así proceda y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente, Consejeros o Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno». Por su parte, el art. 35.e) atribuye a los Consejeros «ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, cuando no corresponda al Consejo de Gobierno».

Una interpretación literal de estos preceptos pudiera llevar a sostener, que los Consejeros tienen la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento (organizativas o sustantivas), salvo que se trate de reglamentos ejecutivos de leyes propias o ejecutivos («desarrollo legislativo con rango reglamentario», ¡sic!) de la legislación básica del Estado, en cuyo caso están reservados al Gobierno. En definitiva, ello supondría admitir una potestad reglamentaria propia de los Consejeros, alternativa a la del Gobierno.

Este carácter alternativo de una y otra potestad parece asumido como justificación de la degradación del rango normativo de una materia hasta entonces regulada por Decreto, como puede leerse en el Preámbulo del Decreto 6/2002, de 18 de enero, por el que se autoriza al Consejero de Turismo y Medio Ambiente a dictar las normas precisas para el desarrollo y ejecución del Real Decreto 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas. Se llega a afirmar «...en virtud del principio de *autoorganización* que rige las actuaciones de los Consejeros en el ámbito de sus Consejerías, se ha considerado conveniente modificar el rango reglamentario de la disposición normativa que debe regular...el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica contenida en el Real Decreto

6/2001, de 12 de enero...que a su vez desarrolla el Reglamento CE/1257/1999...En este sentido, se pretende que la disposición normativa regional...adopte la forma de Orden dictada por el Consejero...y no de Decreto de Gobierno». El redactor consciente de lo forzado de la interpretación y del límite del art. 23.g) citado, ve necesaria una habilitación expresa del Gobierno, que constituye el contenido del artículo único del Decreto citado, junto a la derogación expresa del Decreto anterior degradado de rango.

Sin embargo, esta interpretación se comparece mal con el carácter originario de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno en el art. 24.1 a) del Estatuto de Autonomía y con la interpretación doctrinal y jurisprudencial consolidada en esta materia. La potestad reglamentaria de los Consejeros es derivada y, en principio, limitada a los aspectos organizativos o domésticos de su Departamento. Cuando se refiera a materias sustantivas que afecten a los ciudadanos necesita habilitación específica bien de la ley o del titular originario de la potestad reglamentaria que es el Gobierno y debe limitarse al desarrollo o complemento de la regulación que dicte el Gobierno, pero sin que sea posible una sustitución de la posición de este. En consecuencia, debiera modificarse esta discutible praxis y sería conveniente reformar la Ley 3/1995, de 8 de marzo, que ofrece múltiples desajustes. Es evidente que caben Órdenes *secundum legem* pero no *praeter legem*.

Hechas las anteriores observaciones, las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico* e *institucionales* de la Administración regional hay dos Decretos que han reformado parcialmente la estructura de dos Consejerías: el 45/2002, de 31 de julio, la de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, para adecuarla a los cambios derivados del traspaso de los servicios sanitarios que se gestionarán por el Servicio Riojano de Salud y la creación del Defensor del Usuario y el Decreto 46/2002, de 5 de septiembre, la de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, que incorpora las reformas de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y desdobla en dos el Servicio de Información, Calidad y Evaluación. El Decreto 36/2002, de 5 de julio, de organización y funcionamiento de la Dirección General de Servicios Jurídicos, mantiene la unidad de dirección en las funciones de asesoramiento y contenciosas asignadas al Servicio Jurídico General, pero potencia la desconcentración de la función consultiva a los órganos directivos de las distintas Consejerías (Servicios Jurídicos en las Consejerías). El Decreto 41/2002, de 31 de julio, que modifica el Decreto 20/2001, de 20 de abril, que, como se recordará, es el que regula las competencias administrativas de los órganos de la Administración regional. Mención aparte merece el D. 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y funcional del Consejo Consultivo.

Se han dictado varios Decretos que han regulado la composición y funcionamiento de diversos órganos de participación y asesoramiento: es el caso del Decreto 7/2002, de 24 de enero, relativo a la Comisión Regional de Protección Civil; el Decreto 13/2002, de 1 de febrero, relativo a la composición del Consejo de Turismo (modificado por el Decreto 48/2002, de 13 de septiembre); el Decreto 22/2002, de 4 de abril, relativo al Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; el Decreto 44/2002, de 31 de julio, que regula la Comisión

Interdepartamental de Desarrollo Rural y el Consejo Riojano de Desarrollo Rural; el Decreto 58/2002, de 15 de noviembre, ha establecido la estructura orgánica de la Gerencia del Servicio Riojano de Salud, consecuencia del traspaso de los servicios sanitarios del Insalud y en desarrollo de la Ley de Salud.

B) El resto de las disposiciones generales aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *agricultura y desarrollo rural*, se ha dictado el Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios, como marca de garantía de titularidad de la Comunidad Autónoma, cuya utilización se autorizará de acuerdo con el Reglamento de uso correspondiente. Esta marca constituye un indicativo que asegura productos agrarios de calidad, producidos y elaborados con técnicas respetuosas con el medio ambiente.

En materia de *asistencia y servicios sociales*, el Decreto 5/2002, de 18 de enero, por el que se regulan los registros de actuaciones administrativas y expedientes en materia de acogimiento y adopción el Decreto 19/2002, de 15 de marzo, sobre registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual. En materia de *sanidad e higiene*, el Decreto 18/2002, de 15 de marzo, de autorizaciones sanitarias de funcionamiento de las actividades, industrias y establecimientos alimentarios.

En materia de *educación y cultura* los Decretos 29 y 30/2002, de 17 de mayor por los que se establecen el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, respectivamente; el Decreto 60/2002, de 22 de noviembre, sobre selección de centro, criterios de admisión de alumnos en centros no universitarios sostenidos con fondos públicos y acceso a determinadas enseñanzas, así como el Decreto 24/2002, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de bibliotecas de La Rioja.

En materia de *vivienda*, destaca el Decreto 51/2002, de 4 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad. En materia de *radiodifusión*, el Decreto 44/2002, de 31 de julio, de ordenación de instalaciones de radiocomunicaciones que tienen como finalidad proteger la salud pública de la población, la calidad ambiental, el paisaje un desarrollo adecuado a la ordenación territorial. En materia de *energía*, el Decreto 25/2002, de 3 de mayo, por el que se establece una moratoria para la planificación de nuevos parques eólicos.

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional se ha incrementado considerablemente, como consecuencia de la gestión ordinaria de las competencias estatutarias, ampliadas notablemente en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999, en particular, a medida que se han hecho efectivos los traspasos de servicios de las grandes materias inversoras (educación no universitaria, sanidad, servicios sociales, políticas activas de empleo). Como ha quedado señalado, la aprobación de importantes leyes sustantivas requiere una labor previa de

elaboración de los correspondientes proyectos normativos y, una vez aprobadas, su implementación posterior pone a prueba los servicios administrativos correspondientes y a los órganos directivos responsables. Todas las Consejerías están inmersas en una actividad administrativa considerable. No obstante, considero oportuno destacar el notable esfuerzo realizado por algunas de ellas.

En el caso de la Consejería de *Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas* merece destacarse la labor desarrollada para la elaboración de algunos proyectos de Ley, como el de firma electrónica (ya aprobada) y el de Administración Local, en su fase final de discusión en el Parlamento. La aplicación del primero a los procedimientos administrativos revolucionará todo el sistema de gestión tradicional razón por la que no será fácil su generalización, pues la socialización de las nuevas tecnologías tiene una desigual implantación territorial. Es indudable que el futuro camina en esa dirección. En este sentido, puede considerarse muy positiva la actividad de difusión del empleo de las nuevas tecnologías desplegada por Fundarco (Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento).

En cuanto a problemas concretos relacionados con la planta municipal, tras la emisión del preceptivo informe del Consejo Consultivo a resultas de una sentencia anulatoria dictada por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, está pendiente de resolución el expediente de segregación del núcleo de Rincón de Olivedo para su constitución como municipio independiente, así como el Consejo de Gobierno ha denegado la constitución como entidad local menor del núcleo o barrio de Varea, perteneciente al municipio de Logroño, por carecer el expediente de documentos esenciales para la resolución adecuada del mismo, como había señalado el Consejo Consultivo.

En la *Consejería de Turismo y Medio Ambiente*, merece destacarse, una vez más, la actividad relacionada con la elaboración del marco normativo de protección del medio ambiente en sus diversos ámbitos (Ley de Protección del Medio Ambiente y desarrollo reglamentario; el proyecto de Ley de Conservación de Espacios Naturales; el borrador de Proyecto de Ley de Residuos, el borrador del Reglamento de Caza y el borrador de Reglamento de montes). En relación con el ciclo del agua, el *Plan Director de Abastecimiento a Poblaciones 2000-2015* ha sido aprobado por acuerdo del Gobierno de 31 de julio de 2002 (documento disponible en los servidores *web* del Gobierno de La Rioja), con una inversión de 123 millones de euros que garantizará agua de primera calidad para la práctica totalidad de los municipios de La Rioja, prescindiendo, en principio, como fuente de abastecimiento del río Ebro. En cuanto al saneamiento de aguas residuales, el *Consorcio de Aguas y Residuos*, prosigue la ejecución de las infraestructuras previstas en el Plan Director de Saneamiento y Depuración. La práctica totalidad de los municipios, a excepción del Ayuntamiento de Logroño, ha delegado en el Consorcio la competencia para autorizar los vertidos no domésticos a las redes de saneamiento urbano, competencia atribuida a los municipios por la Ley 5/2000, de saneamiento y depuración de aguas residuales. Prosiguen, asimismo, los programas de recogida selectiva de residuos urbanos y envases fitosanitarios con muy notables resultados.

En la *Consejería de Salud y Servicios Sociales*, han de destacarse los esfuerzos encaminados a la organización del Servicio Riojano de Salud, organismo encarga-

do de gestionar la sanidad, heredero de la Dirección Territorial del Insalud. A tal efecto, ha sido necesario modifica el marco legal (aprobación de la Ley de Salud) y se ha procedido a la constitución de la nueva organización sanitaria, así como se han iniciado importantes infraestructuras sanitarias (hospital San Pedro y varios Centros de Salud), así como se ha ampliado la oferta de servicios sanitarios, para disminuir la dependencia de los servicios atendidos por otras Comunidades Autónomas. Han entrado en funcionamiento algunas infraestructuras de servicios sociales (Hogar de personas mayores de Haro y Centro Asesor de la Mujer) y se ha iniciado la construcción de otras (diversas residencias de personas mayores en Haro, Najera, Lardero y diversas guarderías).

En la *Consejería de Eduación, Cultura, Juventud y Deportes* merece destacarse el esfuerzo realizado en el plano normativo para la elaboración de los currículos formativos de la ESO y bachillerato, del régimen de admisión de los alumnos en los centros y la regulación del sistema de bibliotecas. En la *Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural* destaca la actividad realizada en relación con los procesos de legalización de las superficies de viñedo irregulares; la actividad relacionada con el Plan Nacional de Regadíos y el proceso de elaboración del Plan de Deserrollo Rural que se encuentra muy avanzado.

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 (el denominado «efecto frontera»), varias son las incidencias que han de comentarse este año.

El Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, ha dictado la sentencia de 6 de marzo de 2002, en los asuntos acumulados T-92/00, T-103/00 y T-168/99, Ramondín/Comisión de las Comunidades Europeas. En ella el Tribunal desestima el recurso presentado por la Diputación Foral de Alava y considera, por tanto, ajustada al Tratado de la Unión Europea la decisión de la Comisión Europea que declaró ayudas de Estado incompatibles con el Tratado las otorgadas a las empresas Ramondín y Daewoo y acordó la apertura de los correspondiente procedimientos y la suspensión del pago de dichas ayudas.

Asimismo, el 23 de octubre de 2002, ese mismo Tribunal ha dictado sentencia en los asuntos acumulados T-269, 271, 272, 346, 347, 348/99, Normas forales de las Diputaciones Forales de Alava, Vizcaya y Guipuzcoa/Comisión de las Comunidades Europeas. En ella desestima los recursos presentados por las Diputaciones de Guipúzcoa y Álava y considera ajustadas al Tratado las Decisiones de la Comisión Europea que declaró ilegales las ayudas fiscales de reducción de la base imponible del impuesto de sociedades y el crédito fiscal del 45 por ciento de las inversiones realizadas por ciertas empresas otorgadas por diversas normas forales, consideradas como ayudas de Estado incompatibles con el Tratado.

Con ello ha concluido favorablemente para los intereses defendidos por La Rioja, la batalla jurídica desplegada en el ámbito europeo, iniciada, en el caso de Ramondín como consecuencia de una denuncia presentada por el Presidente del Gobierno de La Rioja.

En el ámbito interno, se ha dictado, por fin, la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2002, de 25 de febrero, consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra la Disposición Adicional Octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, norma por la que se compensaba a empresas europeas que operasen en el País Vasco y en Navarra que no pudieran acogerse al régimen fiscal especial de los Territorios Históricos. El Tribunal declara inconstitucional dicha norma estatal por ser contraria al principio de igualdad, en cuanto la medida de compensación a los residentes europeos es irrazonable y desproporcionada con la finalidad perseguida. Es evidente que este fallo está en línea de continuación con los pronunciamientos previos de la Comisión Europea (calificando de ayudas de Estado incompatibles con el Tratado las otorgadas al amparo de diversas normas forales de las Diputaciones vascas) y las sentencias anulatorias del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

La inescindible conexión existente entre el contenido de esa Disposición Adicional Octava de la ley estatal 42/1994 ahora anulada y la de las normas forales de las que trae causa explican el fallo del Tribunal Constitucional. Esa relación no puede obviarse, pues en caso contrario, hubiera de reconocerse la constitucionalidad de la medida de compensación estatal, pese a que la norma fiscal de la que traen causa (las ayudas fiscales de las Diputaciones forales vascas) ha sido declarada incompatible con el Tratado de la Unión Europea. No comparten, sin embargo, esta interpretación cinco magistrados del Tribunal Constitucional que discrepan del fallo y de la argumentación esgrimida por la mayoría. Esa discrepancia se articula en dos votos particulares (el primero suscrito por cuatro magistrados), que consideran que el Tribunal se ha extralimitado en el ejercicio de su jurisdicción, rebasando el objeto del recurso (la norma estatal) y afectando a las normas forales, que no son objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Con independencia de esta discusión (tal vez forzada por la pretensión subyacente en el recurso de inconstitucionalidad presentado por la defensa jurídica del Gobierno de La Rioja de que el Tribunal declarara también inconstitucionales las normas forales), en esta batalla jurídica no se ha cuestionado –y así se ha reiterado en las sentencias del Tribunal de Primera Instancia– la existencia en sí misma del régimen fiscal singular de las Diputaciones Forales vascas. Lo que se cuestionado y puesto en tela de juicio, ha sido la inadecuada aplicación que se ha hecho del mismo, considerada contraria al Tratado de la Unión Europea, por las diferentes instancias administrativas y judiciales de Europa y España.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Presidente: Jose Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 18 diputados (PP).

Grupo Parlamentario Socialista: 13 diputados (PSOE).

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR).

En el Grupo Parlamentario Popular cesó D. Damián Sáez Angulo, que fue sustituido por Doña María José Palacios Anguiano.

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 7

Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas: Manuel Arenilla Sáez (PP), sustituido, el 17 de enero de 2002, por Alberto Bretón Rodríguez (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

En la Consejería de *Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas*, el 17 de enero de 2002, cesó Manuel Arenilla Sáez, que es sustituido por Alberto Bretón Rodríguez.

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias

Pleno: 19 sesiones

Diputación Permanente: ninguna sesión

Junta de Portavoces: 22 sesiones

Mesa: 37 sesiones

Comisiones constituidas (9 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no legislativas): 69 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 17 sesiones.

Comisiones Especiales: 6 sesiones

Ponencias constituidas: 12 sesiones

Grupos de trabajo específicos: 5 sesiones

Datos globales [NOTA: el primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, a las que se transforman en otra iniciativa]:

Peticiones de Información: 182 (173)

Preguntas tramitadas:

Con respuesta escrita: 253 (296) 64

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: 65 (20)

A contestar por el Presidente del Gobierno: 24 (24)

Con respuesta oral en Comisión: 250 (198)

Interpelaciones: 4 (3)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 2 (2)

Proposiciones no de ley en Pleno: 47 (27), 4 aprobadas

Proposiciones no de ley en Comisión: 17 (10), 2 aprobadas

Proposiciones de ley: 7; no tomadas en consideración, 2

Proyectos de ley: 13 (7), pendientes de aprobación 6

Comparecencias:

En Pleno: 0 (0)

En Comisión: 61(45)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: 0 (0)

Debates y resoluciones más importantes

El *Debate general sobre política del estado de la Región*, celebrado los días 11 y 12 de septiembre de 2002 (DSPR, V Legislatura, Pleno, núm. 56 y 57, de 3 y 4 de septiembre). En éste se presentaron 214 propuestas de resolución de las que se aprobaron 64 (23 del PP y 41 del Mixto).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Actividad del Consejo Consultivo

En aplicación del régimen ordinario de ceses, el vocal Antonio Fanlo Loras, cuyo mandato concluía este año, ha sido nuevamente nombrado por otros cuatro años, a propuesta del Parlamento, por Decreto 3/2002, de 18 de abril 2002 (BOCA 23 de abril de 2002).

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 77 dictámenes, por lo que su actividad se ha incrementado notablemente respecto del año anterior (56). Más de la mitad de los expedientes (46) son de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja derivada de daños causados por animales de caza (21), carreteras (8), educación (8), sanidad (5) y otros (4). El resto de los dictámenes se refieren a proyectos de Ley (3); reglamentos (18); revisión de oficio (5); contratos (3) y Administración Local (2). Merece destacarse el Dictamen 12/02, relativo al Proyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente, muy útil para entender el complejo entramado normativo que existe en la materia; el 4/02, relativo al Reglamento del Sistema de Bibliotecas, por la doctrina sobre principios de organización administrativa y el 42/02, relativo al Proyecto de Ley de Vitivinicultura, igualmente útil para deslindar el escaso ámbito dejado a las Comunidades Autónomas en esta materia por la normativa europea y la estatal en trámite de elaboración en las Cortes Generales.

MADRID

Luis Aguiar de Luque
Emilio Pajares Montolío

Introducción general

Por lo que implica en la culminación del proceso de asunción efectiva de competencias, sin duda el hecho más trascendente para la situación institucional de la Comunidad de Madrid ha sido la conclusión de los acuerdos que han dado lugar al traspaso de funciones y servicios en materia de medios personales, materiales y económicos de la Administración de Justicia (a mediados y a finales de 2002). Por más que estuviera previsto desde hace algunos años (como se apuntó en informes anteriores) y a pesar de que, en una consideración aislada, no se puede equiparar su significación, ni política ni presupuestariamente, por ejemplo, con el de sanidad, que tuvo lugar a finales de 2001, hay que subrayar su relevancia porque supone para Madrid, como de manera más o menos solemne se ha declarado, alcanzar su techo competencial. Habrá ocasión posteriormente de precisar el alcance tanto de tales declaraciones como de este traspaso en concreto, pero es indudable que contribuye a consolidar la realidad de una comunidad autónoma que, en el momento de aprobar su estatuto de autonomía, no presentaba unos perfiles muy definidos.

En estrecha relación con ese proceso de ampliación de competencias, hay que dejar constancia de una modificación en la redacción del Estatuto que en realidad no se considera una reforma, pues la disposición adicional primera, que recoge los impuestos cedidos por el Estado, permite, en su apartado 2, modificar su contenido mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad de Madrid, tramitado ante las Cortes Generales como proyecto de ley, estableciendo que «a estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto». Conforme a esta previsión se ha aprobado la Ley 30/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, que no ha sido tramitada en la Asamblea ni tiene carácter orgánico pero da nueva redacción a esa disposición adicional.

De otra parte, desde el punto de vista político, probablemente lo más relevante ha sido el proceso de elección o designación de los cabezas de lista de las elecciones que tendrán lugar el 25 de mayo de 2003.

Superadas ciertas incertidumbres sobre la base de pasadas declaraciones del propio Alberto Ruiz-Gallardón, en el ámbito del Partido Popular nada parecía apuntar a que el actual presidente de la Comunidad no encabezase la lista de su

partido en las elecciones autonómicas (baste recordar que con ocasión de la presentación de los importantes cambios en el Gobierno de septiembre de 2001 hizo referencia a la constitución de un equipo «para los próximos seis años»). Sin embargo en el mes de julio se tomó por los más altos responsables del Partido Popular la decisión, con gran repercusión en la opinión pública, de designarle como candidato a la alcaldía de Madrid. Sin entrar a analizar esta decisión de la dirección nacional del partido, es necesario señalar que tuvo como consecuencia que la lista del PP a la Asamblea vaya a ser liderada por Esperanza Aguirre, ex teniente de alcalde del Ayuntamiento de Madrid, ex ministra de Educación y Cultura y desde septiembre, ex presidenta del Senado, cargo que ocupó hasta que en esa fecha se produjo su designación formal como candidata y al que renunció para, desde ese momento, iniciar una muy intensa actividad política en el ámbito de la Comunidad, a modo de precampaña electoral, un año antes de que se produzca la votación.

En los otros grupos políticos con representación parlamentaria también se han observado similares estrategias, de modo que, en la fecha final que cubre el presente Informe, todos cuentan ya con un candidato a la Presidencia de la Comunidad. Mediante procedimientos en principio más abiertos y por tanto (así se ha visto sobre todo en IU) más propicios a la polémica interna, los máximos dirigentes de la organización madrileña de estos dos partidos han sido designados para encabezar sus respectivas listas electorales, aunque el desarrollo de tales procesos ha sido muy diferente. Conforme a sus reglas internas, el PSOE convocó elecciones primarias a las que sólo acudió el secretario general de la FSM, Rafael Martínez Simancas. Más agitado ha sido en IU, formación que ha vivido en este ámbito frecuentes disputas entre los diversos sectores integrados en ella, de modo que ha sido difícil percibir un liderazgo efectivo en su candidato, Fausto Fernández.

Sin embargo, esta renovación de candidaturas no parece que haya repercutido excesivamente hasta el momento en el panorama político de la Comunidad: las encuestas que se han ido publicando siguen revelando una notable ventaja del PP en las preferencias de los electores. Ahora bien, al margen (obviamente) de los cambios que cualquier circunstancia futura pueda provocar en ellas, no hay que olvidar que el sistema electoral aplicable en la Asamblea podría dar lugar, sin que tampoco tengan que producirse variaciones gigantescas en la expresión del voto, a una situación similar a la de la III Legislatura (1991-1995): mayoría de diputados populares, pero Gobierno respaldado por la combinación de las fuerzas de PSOE e IU. Aunque esta hipótesis pueda estar más o menos lejana, sí que estas dos formaciones políticas han dejado clara su proximidad, en este ámbito territorial, con llamadas al acuerdo futuro tanto en gobiernos municipales como en el autonómico, aunque sin visos de formalizar previamente un acuerdo en ese sentido.

En cualquier caso, hay que destacar una nota común en estos tres candidatos: ninguno de ellos ha tenido hasta ahora una dedicación política en el ámbito de la Comunidad, pues la han desarrollado más bien en el ámbito municipal o incluso en el nacional (Aguirre, como ha quedado dicho, viene de abandonar la Presidencia del Senado y anteriormente ocupó cargos de responsabilidad en el Ayuntamiento de Madrid, Simancas es actualmente concejal de ese Ayuntamiento y Fer-

nández alcalde de Rivas-Vaciamadrid). En definitiva, actualmente ninguno de los tres es diputado a la Asamblea de Madrid, lo que de alguna manera viene a contrastar con esa situación de consolidación institucional que se apuntaba al comienzo de estas líneas.

Producción legislativa

Referencias generales

En una primera valoración cuantitativa hay que destacar que se mantiene la tendencia apuntada en los dos últimos informes sobre el importante descenso que ha tenido esta actividad parlamentaria, descenso que se configura ya como un rasgo definitorio de la V Legislatura, iniciada en 1999. En efecto, el número de leyes aprobadas por la Asamblea es el mismo que el año pasado, 15, lo que confirmaría la tesis ya avanzada en tales ocasiones acerca de una preferente dedicación a tareas administrativas y de gestión por parte del Gobierno como causa directa de ese descenso en la producción legislativa, sin que la proximidad de la conclusión del mandato parlamentario o el cambio en la composición del Ejecutivo que tuvo lugar durante 2001 (que tenía como fin –según su presidente– impulsar el programa gubernamental), hayan servido desde luego para aumentarla; dicho todo esto sin olvidar que el agotamiento del techo competencial de la Comunidad indiscutiblemente condiciona en gran medida este análisis. Aún habría que introducir un matiz adicional, pues han iniciado en el año ahora considerado su tramitación parlamentaria, en algún caso con la superación incluso del debate plenario en el que quedaron rechazadas las enmiendas a la totalidad, varios proyectos de ley, alguno de ellos de notable entidad, con los que seguramente cierre la Asamblea su actividad legislativa en la presente Legislatura.

Si el número total de leyes aprobadas, relativamente bajo, se mantiene, su relevancia en relación a los temas abordados parece disminuir con respecto a la producción legislativa del año pasado (durante el cual se aprobaron las leyes del suelo y de ordenación de la sanidad, entre otras). Cabe en todo caso destacar el fuerte impacto social que han producido algunos de los proyectos aprobados, sobre todo el del tratamiento de las drogodepencias y otros trastornos adictivos. Este cuerpo legal, junto con los que regulan la evaluación ambiental y la juventud, son los que más destacadamente se apartan del habitual predominio de las normas dedicadas a la organización interna de la Comunidad, que se aprecia muy claramente en las leyes sobre el cuerpo de agentes forestales, el Consejo de Juventud, la Mesa de integración del pueblo gitano, el Consorcio Regional de Transportes o la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva (sin olvidar que incluso en aquéllas, como es lógico, se contienen importantes previsiones administrativas), todos ellos con escasa capacidad para atraer la atención ciudadana sobre la actividad de la Comunidad Autónoma.

La comparación de la producción en los dos periodos de sesiones considerados ofrece resultados bastante equilibrados, pues en el transcurrido entre febrero y junio se aprobaron 7 leyes (incluida la ley sobre el impuesto de venta de hidrocarburos, aprobada en una sesión celebrada en el mes de julio, fuera por tanto del

periodo ordinario de sesiones, por lo que tuvo que habilitarse especialmente para cumplir con este cometido), mientras que en el correspondiente a los meses de septiembre a diciembre se culminó la elaboración de las 8 restantes, con una cierta acumulación en el último mes del año, al que hubo que esperar para ver la aprobación de 7 leyes.

En cuanto a su tramitación, la mayoría de los datos viene también a corroborar la tendencia apuntada en el informe correspondiente a 2001: por una parte, el abrumador (y lógico) éxito de las iniciativas gubernamentales, pues sólo una de las leyes, la de la Mesa para la integración del pueblo gitano, es fruto de la presentación de una proposición de ley por parte del Grupo Socialista-Progresistas, por cierto, objeto de un procedimiento exageradamente pausado, pues se registró en el lejano mes de julio de 2000 (durante 2002, en todo caso, sólo se han presentado dos iniciativas no gubernamentales, una proposición de este último grupo, sobre participación de la Asamblea de Madrid en relación con los instrumentos de aplicación de los Fondos Europeos y otra del Grupo de Izquierda Unida, para regular las medidas de intervención y los centros de internamiento de menores infractores).

Aunque de aplicación no tan extraordinaria como en el año anterior, parece que el recurso al procedimiento de lectura única se mantiene en cifras algo más razonables de las que venían siendo habituales en la tramitación de las leyes por la Asamblea, pues fue seguido, siempre a propuesta del grupo mayoritario y con la oposición de los otros dos, en 4 ocasiones: Consejo de Juventud, Consorcio Regional de Transportes, impuesto sobre la gasolina y créditos suplementarios. El resto, siquiera formalmente, se atuvo a las previsiones del procedimiento ordinario, si bien esa concentración de leyes en muy determinados periodos del año ha generado en ocasiones una tramitación algo acelerada.

Salvo en los casos en que se aplicó el procedimiento de lectura única (porque así se deriva de las previsiones reglamentarias) y en los de las leyes de agentes forestales y de la Mesa de integración del pueblo gitano, todas las restantes han sido objeto de enmiendas a la totalidad, con petición de devolución al Gobierno, por los dos grupos de la oposición (salvo la de centros y servicios sociales, sólo enmendada con este propósito por IU). En fin, sólo esas 2 leyes que no fueron objeto de enmiendas a la totalidad obtuvieron finalmente un respaldo unánime, sin que en ninguna de las otras 13 el grupo mayoritario alcanzara a sumar a sus votos los de alguno de los dos grupos de la oposición.

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, entre las que figura en primer lugar la Ley 9/2002, de 11 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de la Comunidad de Madrid, dic-

tada de conformidad con la legislación estatal sobre colegios profesionales. Con el fin de permitir una mejor ordenación y control de la profesión, evitando el intrusismo, así como el de velar por la protección de la salud, su contenido responde a las características de este tipo de leyes: se define el ámbito personal del Colegio (titulación y adscripción obligatoria para el ejercicio de la profesión), el ámbito territorial, las relaciones con la Administración y las cuestiones relativas a la constitución del colegio.

También se ha venido incluyendo en este primer apartado el tratamiento de las que, como la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se conocen de manera generalizada como *leyes de acompañamiento*, pues no se ha abandonado la práctica de reunir en un solo texto, tramitado paralelamente a los presupuestos, un conjunto de disposiciones de muy variado contenido. Sin embargo, parece que, al menos parcialmente, se han atendido algunas de las críticas que ha suscitado su uso generalizado, por éste y los restantes legisladores, pues hay que hacer notar que su contenido es mucho menos voluminoso que en años anteriores (a título de ejemplo, frente a las 27 leyes que eran modificadas por la ley de acompañamiento del año pasado, ésta *sólo* viene a reformar 8). Hay que esperar que esta línea se mantenga e incluso se acentúe en ejercicios venideros en caso de que se considere inevitable seguir recurriendo a este instrumento. Su contenido, por lo demás, se puede intentar resumir distinguiendo dos grandes apartados, en conformidad con su título.

Por lo que se refiere al orden fiscal y tributario, incluye normas (deducciones, reducciones y tipos de gravamen) sobre impuestos autonómicos o cuotas autonómicas de impuestos estatales (entre las que destacan las modificaciones en la deducción por nacimiento o adopción y la nueva deducción por arrendamiento de viviendas para menores de 35 años), modifica tanto aspectos generales como la regulación singular de ciertas tasas, al tiempo que introduce alguna nueva, modificando por tanto el Texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002 (al que luego se hará referencia). Asimismo, también reforma, mucho más puntualmente, tanto la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de Madrid, como la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, para precisar competencias y simplificar ciertos procedimientos.

El alcance más reducido de esta ley se aprecia sobre todo en el orden administrativo, lo que no ha impedido que se refiera a muy numerosas materias: en primer lugar, se modifican 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, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, en relación con la contratación. También son numerosas las reformas que se introducen en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (creación de cuerpos administrativos, medidas de movilidad interadministrativa y diversas situaciones de personal). En materia de organización administrativa destaca la creación del Organismo Autónomo Madrid 112, con el fin de prestar el servicio público de atención de llamadas de urgencia a través de un número de teléfono único (hasta ahora regulado en la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio

de Atención de Urgencias 112), la de la Empresa Pública Hospital de Fuenlabrada, con forma de entidad de Derecho público y la integración en el Instituto Madrileño de la Salud de todos los centros hospitalarios hasta ahora dependientes del Servicio Madrileño de la Salud, realizando así la fusión entre los servicios sanitarios que ya venía prestando la Comunidad y los procedentes del INSALUD, a la que renunció la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria.

B) *Leyes institucionales y organizativas*, destinadas a regular aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid. Frente a lo que ocurrió el año pasado, vuelven a ser las más numerosas, sin olvidar que prácticamente todas las leyes aprobadas 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 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.

Comenzando con las que afectan a la función pública, la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid, busca mejorar la organización de los funcionarios que se dedican a la vigilancia forestal y a la protección de la naturaleza creando este cuerpo, clasificado como de Administración Especial y al que se atribuye carácter de Policía especial. El régimen jurídico de este cuerpo incluye normas sobre escalas, titulación exigida para el acceso a cada una de ellas y funciones que han de desarrollar, con una remisión, en términos amplios, al desarrollo reglamentario en materia de destinos, formación o uniformidad.

Dos leyes han venido a reformar sólo aspectos concretos del régimen de entidades ya existentes: en primer lugar, la Ley 3/2002, de 19 de junio, de modificación de la Ley 11/2000, de 16 de octubre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, dictada tras la polémica decisión de este organismo de no admitir a diversas entidades, algunas de ellas de corte religioso. Por eso, al margen de precisar cuáles son sus funciones (procurando distinguirlas de las que corresponden a la Administración de la Comunidad) o de modificar ciertas cuestiones orgánicas sobre la asamblea general o la presidencia, afecta básicamente a los requisitos y al modo en que las asociaciones juveniles pueden adquirir la condición de miembro del Consejo, suprimiendo el requisito de actuación en un número mínimo de municipios (o de universidades, para las universitarias) y simplificando el trámite de admisión, que viene a ser obligada siempre que las asociaciones cumplan los requisitos legales.

Más limitado es el alcance de la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Modificación Parcial de la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, que introduce un nuevo sistema de financiación en el que la subvención a la explotación hasta ahora existente se ve sustituida por una compensación vinculada al servicio realmente prestado, en los casos en los que la tarifa a cargo del usuario sea inferior a la tarifa de equilibrio, o suficiente (la que cubre la totalidad de los costes reales en condiciones normales de productividad y organización).

Tras una larga, aunque no polémica, tramitación, se aprobó la Ley 4/2002, de 27 de junio, de Creación de la Mesa para la Integración y Promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid. Dependiente de la Viceconsejería de Presidencia y con carácter consultivo, la Mesa ha de facilitar a Asamblea y Gobierno la información necesaria para elaborar un plan integral de actuación de la población gitana (cuyo desarrollo y ejecución coordinará), que habrá de afectar a las áreas de vivienda, cultura, educación, formación y empleo y sanidad; establece, asimismo, que puede impulsar campañas de sensibilización dirigidas al conjunto de la población. Presidida por el titular de la Viceconsejería, estará integrada por representantes las Consejerías implicadas, un representante de cada uno de los grupos parlamentarios de la Asamblea y otros siete miembros, cinco de ellos elegidos entre asociaciones del colectivo gitano que cuenten con programas, servicios o actividades dirigidas a su colectivo y los otros dos entre federaciones representativas del pueblo gitano, siempre que todas ellas funcionen en el ámbito de la Comunidad y de acuerdo con el correspondiente desarrollo reglamentario.

En todo caso, en este apartado, las más relevantes son las tres leyes que se analizan a continuación. En primer lugar, la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, trata de asegurar la adecuada prestación de estos servicios por las entidades autorizadas, públicas o privadas, con dos objetos básicos, la autorización y la calidad de estos centros. Configurada como un proceso que se desarrolla en tres fases, la autorización requiere visado previo por la Administración regional (del que quedan exentos los servicios), otorgamiento de licencia municipal y autorización administrativa por la Comunidad (de la que pueden quedar excluidas las actuaciones transitorias u ocasionales), manteniéndose el registro de entidades, centros y servicios. Los parámetros de calidad se intentan asegurar mediante la implantación de sistemas de evaluación con exigencias mínimas para los centros en relación a los derechos y deberes del usuario, las condiciones materiales y funcionales de los centros y servicios, el personal (cuya cualificación y dedicación ha de determinarse reglamentariamente), el director y el régimen de precios.

Esa relevancia también cabe otorgársela finalmente a dos leyes que tienen un origen común, la aprobación de la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en tanto establece sendas remisiones al desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas en materia de consejos sociales y de órganos de evaluación. En cumplimiento de esas previsiones, se ha aprobado, en primer lugar, la Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, que especifica sus competencias y, sobre todo, su organización.

Por su parte, la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de creación de la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid, regula este órgano de evaluación externa que habrá de desarrollar su labor en coordinación con la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y órganos similares de las Comunidades Autónomas. Tres son los aspectos objeto de regulación: (i) sus actividades, de estudio e informe, que abarcan entre otras la evaluación, institucional o individual, del sistema universitario, de las enseñanzas, de las

actividades docentes, investigadoras o administrativas y de las solicitudes de complementos retributivos, permitiendo que pueda contratar con el sector privado; (ii) su estructura, integrada por un Consejo Rector, en el que se integran altos cargos de la Comunidad y los rectores de las universidades madrileñas, públicas y privadas (que anualmente tendrá que elaborar un informe sobre la calidad del sistema), un presidente, nombrado por el Gobierno entre catedráticos de universidad y un Comité de dirección, en el que se integran, junto con parte de los miembros del Consejo Rector, tres expertos, y al que corresponde fijar el método de evaluación y acreditación; (iii) los procedimientos de evaluación, respecto a los cuales hay que destacar el carácter vinculante que se otorga a los informes emitidos por expertos independientes.

C) *Leyes financieras y presupuestarias*, de contenido directamente relacionado con los gastos e ingresos públicos. Entre éstas destaca, como es lógico, la Ley 14/2002, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2003, cuya cuantía total es objeto de un incremento del 12,1%, alcanzando por tanto poco más de 12.500 millones de euros. Aunque en los principales objetivos perseguidos con la política de gasto se evidencia una notable continuidad, pues se declara orientada a conciliar un crecimiento económico sostenido con un sistema de protección social lo más amplio posible, también afirma presentar novedades, algunas de las cuales sólo pueden ser calificadas como relativas, pues se centran en primer lugar en la incorporación, de manera íntegra, del nuevo sistema de financiación, lo que supone para Madrid alcanzar una elevada cota en el régimen de corresponsabilidad fiscal: el 86,4% de los gastos autonómicos se va a financiar con los impuestos pagados por los ciudadanos madrileños (en materia de ingresos habría que destacar también que casi la mitad corresponde a impuestos indirectos).

Algo parecido se puede decir respecto a que se trate de los primeros que se aplican tras la plena vigencia de los objetivos aprobados en desarrollo de las leyes de estabilidad presupuestaria, de la que se vuelve a destacar su papel instrumental en la garantía del crecimiento, la creación de empleo y la cobertura de las políticas públicas de bienestar social. Convendría recordar, en todo caso, que durante 2001 la deuda de la Comunidad casi se duplicó, hasta rebasar los 7.000 millones de euros, mientras que los datos de junio de 2002 la situaban en otros 1.000 millones más, lo que hace de Madrid la Comunidad cuyo endeudamiento más ha crecido en este periodo, un importantísimo incremento que hay que achacar a la asunción efectiva por la Administración de la deuda de las empresas públicas que se han encargado de algunas de las más importantes inversiones del Gobierno de Ruiz-Gallardón, sobre todo en materia de infraestructuras.

Así las cosas, el elemento realmente diferenciador hay que buscarlo más bien en que la Comunidad ha alcanzado su techo competencial, lo que lleva a destacar las políticas de gasto correspondientes a Sanidad y Justicia. En el ámbito de la primera, el objetivo de mejorar los servicios se centra en la reducción de listas de espera, la libre elección de médico y centro y la construcción de nuevos centros, así como en la mejora de las relaciones laborales con los profesionales del sector. Aunque el monto de Justicia es sensiblemente inferior, la novedad competencial lleva a destacar la iniciación de tres programas en este ámbito: creación de una red

informática judicial, mejora de las sedes y elaboración de un plan de seguridad de los edificios judiciales.

Otras políticas de gasto de interés prioritario se centran en la creación de empleo, el acceso a los servicios sociales, la educación o las infraestructuras. En cada uno de esos ámbitos se destaca la atención a la formación y cualificación de los trabajadores y a la seguridad en los centros de trabajo, a las acciones específicas contra la violencia de género, a la educación infantil (generalizando la escolarización gratuita para el segundo ciclo y con ayudas individuales para el primero) y en la culminación y entrada en servicio de Metrosur y el programa regional de inversiones y servicios (Prisma).

Junto a la de presupuestos hay que incluir en este grupo otras dos leyes estrechamente relacionadas entre sí. Por una parte, la Ley 7/2002, de 25 de julio, por la que se regula el tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos en la Comunidad de Madrid, determina y fija el tipo de gravamen autonómico de este impuesto para 2002, a aplicar desde el 1 de agosto. Conocida como *ley del céntimo sanitario* (pues esa es la cantidad que se establece para un litro de gasolina), convirtió a Madrid en la primera comunidad que aplicó los acuerdos de financiación adoptados con ocasión del traspaso de funciones y servicios en materia de sanidad, de modo que los rendimientos derivados de este impuesto quedan afectados en su totalidad a su finalidad específica, la financiación de gastos de naturaleza sanitaria. La trascendencia de esta medida no impidió que fuera objeto de una acelerada tramitación, de la que ya se ha dado cuenta (lectura única, sesión plenaria convocada en el mes de julio) y fue la causa de una notable polémica no sólo por parte de la oposición, sino también de empresarios del sector y consumidores, que tuvo reflejo en el desfavorable informe del Consejo Económico y Social.

Por su parte, por Ley 10/2002, de 11 de diciembre, se conceden al Servicio Madrileño de Salud un suplemento de crédito y un crédito extraordinario por importe de 1.498.078 de euros y 15.020.000 de euros, respectivamente, ambos, pese a la fecha en que se aprueba, correspondientes al ejercicio 2002. Tales operaciones, cuyo fin es reformar unidades médicas del Hospital «La Paz» y construir el Hospital «Puerta de Hierro», ambas incluidas en el Plan de Calidad Integral de los Servicios Sanitarios de la Comunidad de Madrid del que luego se da noticia, a través de la aportación de capital a Arproma, se financian precisamente con cargo a la partida «Impuesto minorista sobre hidrocarburos», cuyo tipo se establece en la ley anteriormente aludida.

D) *Leyes generales,* esto es, aquellas en 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. Quizás sea este el apartado en el que en mayor medida se percibe la nota antes apuntada respecto a la actividad legislativa del presente ejercicio: ni son tantas ni de tanta relevancia como las del año pasado, pues ninguna de ellas se proyecta sobre un ámbito competencial de los que se pueden considerar esenciales, ni tampoco aparecen como primera manifestación del poder normativo de la Comunidad sobre una materia, si bien todas manifiestan una clara voluntad de incorporar regulaciones completas y articuladas, superando en algún caso la dispersión normativa existente en la actualidad.

La Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid es consecuencia de la reforma del Estatuto de 1998, que incorporó y modificó diversos títulos competenciales que refuerzan la capacidad normativa de la Comunidad en materia de prevención de los efectos adversos sobre el medio ambiente derivados de la ejecución de planes y actividades, públicos y privados. Manteniendo la dualidad órgano sustantivo-órgano ambiental (el procedimiento especial para la evaluación de impacto ambiental no es independiente del procedimiento principal en el que se inserta, sino que se desarrolla paralelamente a la tramitación del sustantivo y su resolución debe incorporarse a la que tenga éste), las novedades se introducen en la regulación de los diferentes procedimientos ambientales. El de análisis ambiental de planes y programas evalúa los efectos de las acciones de las Administraciones publicas y dará lugar a un informe en el que se determinan las condiciones de diseño y ejecución, cuyo carácter favorable es requisito previo e indispensable para la aprobación del plan o programa (con peculiaridades por lo que se refiere al análisis ambiental del planeamiento urbanístico). El de evaluación de impacto ambiental trata de estimar los efectos de la ejecución de proyectos y actividades y concluye con una declaración de impacto ambiental que determina la conveniencia y las condiciones de realización del proyecto o actividad, cuyo carácter favorable tiene ese mismo carácter de requisito para el otorgamiento de la autorización o licencia. El último de los procedimientos es el de evaluación ambiental de actividades, derivada de la anterior calificación ambiental, cuya característica principal es que se atribuye su resolución a los ayuntamientos, por sí mismos o por órganos mancomunados o consorciados.

Sin duda, ha sido la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos la que mayor interés ha suscitado en la opinión publica, aunque no tanto por contener un tratamiento integral del conjunto de actuaciones de prevención, asistencia, integración social, formación y evaluación en este ámbito, como por haber sido presentada como respuesta a un muy notorio fenómeno social, el masivo consumo de alcohol por jóvenes en la vía pública, sobre todo en horario nocturno (conocido vulgarmente como *botellón*), que llegó incluso a generar la puntual intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad en determinadas zonas de la capital.

De ahí que la atención principal se haya centrado en las medidas relacionadas con la venta y consumo de alcohol, mientras que otras normas también dirigidas a la reducción de la demanda o al tratamiento de la drogodependencia como enfermedad común no concitaron excesivo debate, ni en sede institucional ni en otros foros. Así, las medidas preventivas tanto de carácter general como específicas en el ámbito escolar y comunitario, la asistencia e integración de drogodependientes (educación y atención a penados, reserva de puesto de trabajo por parte de la Comunidad para quien esté sometido a un proceso de tratamiento, promoción de la no discriminación), el reconocimiento de los derechos y deberes de los drogodependientes (igualdad en el acceso a los dispositivos asistenciales, recibir un tratamiento adecuado, libre elección entre las diferentes ofertas terapéuticas y confidencialidad) o la creación de un Sistema de Asistencia al Drogodependiente se vieron relegadas durante la elaboración y aprobación de la ley por lo previsto en relación a la venta, que se prohíbe a los menores de 18 años; la de bebidas alco-

hólicas también queda prohibida en la vía pública (junto con su consumo), en horario nocturno, mediante máquinas automáticas, en estaciones de servicio o por establecimientos que carezcan de la correspondiente licencia. En esa misma línea de control de la oferta, se limita la publicidad y promoción de tabaco y bebidas alcohólicas, mirando porque no estén dirigidas a o protagonizadas por menores ni se presente como beneficioso su consumo y se prohibe el consumo de tabaco en un extenso listado de lugares, de modo que se declara preferente, en caso de conflicto, el derecho a la salud de los no fumadores.

Por último, la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid, trata de articular adecuadamente las medidas que favorezcan y faciliten el óptimo desarrollo como ciudadanos de los jóvenes creando un marco normativo común para el desarrollo de políticas de promoción, orientando la acción de los organismos competentes, que quedan expresamente habilitados para ejercer su potestad reglamentaria. Así, las actuaciones que atiendan a los fines propuestos habrán de ordenarse en un plan integral de juventud a elaborar por la Consejería competente, estableciéndose las directrices que habrá que seguir en cada uno de los sectores afectados (formación, empleo, vivienda, familia, salud y consumo, promoción cultural y deportiva, infraestructuras, asociacionismo y voluntariado, información y medio ambiente).

A estas 15 leyes aprobadas por la Asamblea habría que añadir una disposición del Gobierno con fuerza de ley, pues por primera vez en la historia de la Comunidad se ha puesto en práctica el mecanismo previsto en el artículo 15.3 del Estatuto: la delegación por parte de la Asamblea de la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno, de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución. En realidad, ya se dejó constancia en el informe correspondiente al pasado ejercicio de este hecho, pues el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, es el resultado de la delegación otorgada por la disposición final segunda de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, con el fin de reunir en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones vigentes en la materia, que se habían multiplicado por efecto de las muy frecuentes reformas de las que, desde su aprobación, ha sido objeto la ahora derogada Ley 27/1997, de 26 de diciembre. No hay por tanto cambios materiales en la regulación de tasas y precios públicos, pues se mantienen notas definitorias, elementos esenciales y reglas de administración. El texto refundido contiene también la regulación singular de cada tasa, hasta un total de 69, así como el importe actualizado de las tarifas aplicables en el ejercicio 2002. No hay que olvidar, sin embargo, que el objetivo de dotar a esta materia de una mayor seguridad jurídica, que se decía justificaba esta delegación, ha podido quedar afectado por la introducción de reformas en 41 de sus artículos por la Ley 13/2002, aprobada tan sólo dos meses después de la entrada en vigor de este decreto legislativo, al que añade además 24 nuevos artículos.

Potestad reglamentaria

Una vez más, el ejercicio de esta potestad ha dado lugar a la publicación de casi 200 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 130/2002, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid y el Decreto 147/2002, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.

2. Han regulado cuestiones específicas relacionadas con educación el Decreto 47/2002, de 21 de marzo, por el que se establece el currículo del Bachillerato para la Comunidad de Madrid, el Decreto 136/2002, de 25 de julio, por el que se establece el marco regulador de las Normas de Convivencia en los Centros Docentes de la Comunidad de Madrid y el Decreto 153/2002, de 12 de septiembre, sobre el régimen del personal docente e investigador contratado por las Universidades públicas de Madrid y su régimen retributivo. En servicios sociales hay que destacar el Decreto 88/2002, de 30 de mayo, por el que se regula la prestación de Ayuda a Domicilio del Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

En materia económica, cabe destacar tanto el Decreto 128/2002, de 11 de julio, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento de concesión de la licencia de uso de la marca «Madridinnova» como el Decreto 192/2002, de 19 de diciembre, por el que se establece el calendario y el horario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2003 y se determina el régimen de establecimientos de muebles en carretera. En materia de vivienda hay que mencionar el Decreto 39/2002, de 28 de febrero, por el que se modifica parcialmente el Decreto 12/2001, de 28 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 45/2002, de 14 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 11/2001, de 25 de enero, por el que se regula la financiación cualificada a actuaciones protegidas en materia de vivienda y su régimen jurídico para el período 2001-2004 y el Decreto 133/2002, de 18 de julio, por el que se establece un procedimiento simplificado para el otorgamiento de la calificación definitiva a las viviendas promovidas por el Instituto de la Vivienda de Madrid al amparo de algún régimen de protección, y respecto al juego se han dictado el Decreto 148/2002, de 29 de agosto, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las apuestas hípicas en la Comunidad de Madrid y el Decreto 151/2002, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Póquer en los Casinos de Juego de la Comunidad de Madrid.

3. En el ámbito administrativo destacan, en materia de modernización administrativa, el Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la Atención al

Ciudadano en la Comunidad de Madrid, el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid y el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid. Afecta a la función pública el Decreto 149/2002, de 29 de agosto, por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la condición de funcionario por el personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, y al tratamiento de datos personales el Decreto 99/2002, de 13 de junio, de regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de creación, modificación y supresión de ficheros que contienen datos de carácter personal, así como su inscripción en el Registro de Ficheros de Datos Personales. Por último, de entre los que regulan registros, el más destacado es el Decreto 134/2002, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid.

4. Un mayor número de decretos está dedicado a regular órganos de muy diferente tipo, previstos o no en disposiciones legales, entre los que destaca el Decreto 135/2002, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de la Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid, así como los más de 10 decretos que han modificado, algunos íntegramente, la estructura básica de varias consejerías y otros organismos a ellas adscritos.

Sin encuadrarlo en ninguna de las categorías anteriores, también hay que dejar constancia, por su relevancia no sólo jurídica, de la adopción del Decreto 102/2002, de 13 de junio, por el que se fijan los servicios mínimos con ocasión de la huelga convocada para el día 20 de junio de 2002.

Actividad político institucional

Tanto porque la V Legislatura ha entrado en este año en su fase final (en marzo se convocarán las elecciones a la Asamblea) como –y quizá en mayor medida– por esa decisión estratégica del PP que ha llevado al presidente de la Comunidad, desde el mes de julio, a ostentar simultáneamente la condición de candidato al Ayuntamiento de Madrid, lo cierto es que en la actividad gubernamental, sobre todo desde que se anunció ese viraje electoral, ha predominado el balance de lo ya realizado más que la formulación de nuevas iniciativas o la implementación de las ya formuladas. De este modo, sin que se pueda hablar de parálisis, sí se que ha impuesto un cierto estado de transitoriedad en la acción del ejecutivo, o al menos ésa es la percepción que predomina en la opinión pública. No hay que olvidar que en esa situación se encuentra también alguno de los mas destacados miembros del Gobierno, como el consejero de Presidencia, que se sabe que también formará parte de la candidatura municipal.

Aún así, junto a medidas comentadas en otros apartados, en el ámbito del Ejecutivo hay que destacar la aprobación de diversos planes, como el Plan director de prevención de riesgos laborales 2002-2003 (Acuerdo de 16 de mayo), el IV Plan de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres de la Comunidad de

Madrid 2002-2005 (Acuerdo de 11 de julio), el Plan de Cooperación al Desarrollo 2002 (Acuerdo de 16 de mayo) y el Plan de gestión integrada de los residuos de construcción y demolición 2002-2011 (Acuerdo de 21 de febrero). Asimismo, a finales de año el Gobierno acordó remitir a la Asamblea varios proyectos de ley, de relevante contenido, pues, de culminar su tramitación, supondrán la regulación general de la Administración Local (hay otro proyecto de «desarrollo del Pacto local»), de los residuos (con otro proyecto para la creación de un impuesto sobre el depósito de residuos), de las cajas de ahorro y de los servicios sociales, así como la modificación de la ley de ordenación del turismo.

La actividad parlamentaria de carácter no legislativo sigue marcada por la mayoría absoluta de que dispone el Grupo Popular, que ha seguido motivando puntuales quejas por parte de la oposición acerca de la posibilidad de controlar efectivamente al Gobierno. En todo caso, se ha registrado un incremento de las iniciativas que tienen esta finalidad, lo que se explica por la cercanía de las elecciones y la consiguiente búsqueda del mayor realce de logros y aciertos o errores y carencias del Gobierno, sin descartar tampoco que el establecimiento de algún tipo de índice de dedicación por parte de la dirección de los grupos parlamentarios haya propiciado la presentación de un mayor número de escritos.

De este modo y dado que finalmente PSOE e IU no se pusieron de acuerdo para proponer la constitución de una comisión de investigación sobre el *caso CPV* (promotora de viviendas que se reveló había cometido notables irregularidades), el más importante acontecimiento parlamentario vuelve a ser el debate «sobre la orientación general de la Región», pues fueron rechazadas, como ocurrió el año anterior, las propuestas de celebrar algún debate de carácter monográfico. Esa relevancia se acentúa no sólo porque con él se inicia el periodo de sesiones comprendido entre septiembre y diciembre, sino también porque no tendrá continuidad hasta 2004, pues, por mandato reglamentario, no se celebra los años en que tienen lugar las elecciones a la Asamblea.

Por lo demás, si su desarrollo, tal como marcan las normas escritas y consuetudinarias, no registró mayor novedad (una primera intervención, sin límite de tiempo, que resultó especialmente extensa, del Presidente de la Comunidad, en 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, en el segundo día), en su contenido hay que subrayar, de nuevo, el predominante tono de balance y fin de ciclo, pues no sólo suponía la última participación para Ruiz-Gallardón, sino también para el portavoz del Grupo de IU, Ángel Pérez (que tampoco concurrirá a las próximas elecciones, a consecuencia de las mencionadas disputas internas que ha vivido esta formación). Si a eso se añade que Pedro Sabando, que ejerció esas funciones respecto al Grupo Socialista-Progresistas, tampoco encabezará la lista de su partido, resulta que ninguno de los tres oradores principales del debate va a volver a desempeñar ese papel en el futuro.

Así, las intervenciones se dedicaron básicamente a pasar revista a todas las realizaciones en prácticamente cada uno de los campos en los que ha desplegado alguna actuación la Comunidad, de modo que hay muchas menos propuestas que en otros años. En este sentido, Ruiz-Gallardón, junto a grandes definiciones

sobre el concepto de región («espacio de oportunidades más que territorio convencional») o sobre la filosofía política de su Gobierno (sedicentemente alejada de conservadurismos de derecha o de izquierda), aprovechó su turno de palabra para subrayar los favorables datos económicos globales, en particular en la creación de empleo, así como las actuaciones dirigidas a lograr la cohesión social y territorial, mientras que la oposición se centró en la precariedad y siniestralidad en el empleo, las dificultades para acceder a la vivienda y una cierta megalomanía en la realización de algunos proyectos, que tendrían más de política de imagen que de resultados efectivos.

El debate concluyó con la aprobación de 8 resoluciones, 7 a propuesta del Grupo Popular y 1 del Grupo de IU, en las que la Asamblea insta al Gobierno a definir un plan director de innovación tecnológica, a renovar y ampliar el horario de las oficinas de empleo, a elaborar un programa de atención a las personas mayores que viven solas, a presentar un proyecto de ley de residuos, a crear aulas de incorporación al sistema educativo de alumnos con necesidades educativas especiales, a adoptar medidas fiscales dirigidas a la protección integral de la familia, a elaborar un plan de salud mental y a promover una serie de medidas que favorezcan la situación de la mujer en el empleo, la amparen frente a la violencia de género y promuevan la educación en igualdad (ésta, que formaba parte de las propuestas de IU, y la anterior fueron las únicas respaldadas unánimemente).

Otros aspectos relevantes de la actividad de la Asamblea se refieren al debate generado por la aplicación del Acuerdo que establece las condiciones en las que los ex diputados pueden acceder a la cuantía máxima de las pensiones por jubilación, a las sanciones que el Grupo Popular impuso a tres de sus diputados por usar sus ordenadores para visitar páginas electrónicas de contenido pornográfico durante una sesión plenaria o a la renuncia a la condición de diputado de un miembro del Grupo Socialista, tras difundirse el contenido de sus comentarios en una reunión con empresarios acerca de la catástrofe del petrolero *Prestige.*

En el ámbito de las relaciones con otras instituciones, si bien no ha habido ninguna reunión 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, sí que se pueden mencionar diversos convenios suscritos por el presidente, como el Protocolo general de colaboración con Castilla-La Mancha y con Castilla y León de 7 de junio, en el que las tres se comprometen a facilitarse información e impulsar proyectos, al tiempo que crean una comisión de seguimiento. En el plano vertical, amén de los que se mencionan en otros apartados, destaca el Convenio de colaboración para la regularización de uso deportivo y para el desarrollo urbanístico de las mismas (Palacio de Deportes/Parque Olímpico), firmado el 24 de julio con el Ayuntamiento de Madrid.

Nuevas competencias

Como ya se ha apuntado en reiteradas ocasiones, en el transcurso de 2002 se ha materializado el traspaso en materia de justicia, con el que culmina el proceso que permite a la Comunidad de Madrid ejercer de manera efectiva todas las com-

petencias cuya titularidad ostenta, hasta el punto de que el presidente de la Comunidad ha llegado a declarar: «Madrid es lo que, dentro de la Constitución Española, ha querido ser, y no aspira a más competencias porque ya ha alcanzado la mayoría de edad» (recogido en la prensa de 16 de julio de 2002).

En realidad, este traspaso se ha producido como consecuencia de dos acuerdos entre las administraciones estatal y autonómica, de 24 de junio y de 23 de diciembre, plasmados en el Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia y en el Real Decreto 1429/2002, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios personales y materiales al servicios de la Administración de Justicia, respectivamente.

Conforme a la estructura de este tipo de normas, establecen que desempeñará la Comunidad de Madrid en este ámbito las siguientes funciones:

1. Respecto a los órganos judiciales y del Ministerio fiscal con competencia en la Comunidad de Madrid, planificación y provisión de medios materiales, adquisición y gestión de patrimonio inmobiliario, instalación y puesta en funcionamiento de nuevos órganos judiciales y reconocimiento y gestión de los derechos a la asistencia jurídica gratuita y a la asistencia letrada al detenido o preso (respecto a este último, cuando el lugar de custodia esté en su territorio), todo ello con efectos de 1 de julio de 2002.

2. Provisión de medios personales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia, en particular el integrado en los cuerpos de oficiales, auxiliares, agentes y médicos forenses, con efectos de 1 de enero de 2003.

En cuanto a las competencias, servicios y funciones que se reserva el Estado, destacan las relativas a la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de los órganos judiciales y del Ministerio fiscal con competencia en todo el territorio nacional, la creación de nuevos órganos judiciales, las relativas a responsabilidad patrimonial por error judicial o funcionamiento anormal y la gestión del personal del cuerpo de secretarios judiciales. Finalmente, se determinan los bienes, derechos, obligaciones y personal que se traspasa y se valoran las cargas financieras en 150 millones de euros.

La principal actuación consecuencia de este traspaso se refiere sin duda al futuro Campus de la Justicia, conforme a la voluntad largamente expresada por la Comunidad de concentrar todas las dependencias judiciales y del Ministerio fiscal con competencia en este ámbito que tengan su sede en la villa de Madrid. En ese sentido, ya en el Real Decreto 600/2002 se apunta la necesidad de acordar los términos en los que los Juzgados Centrales y de la Audiencia Nacional puedan ubicarse también en tal campus, concepto por el que, una vez iniciadas las obras, el Estado transferirá a la Comunidad algo más de 13 millones de euros; asimismo, en el convenio de colaboración que el 1 de junio firmaron el Ministerio de Justicia, la Comunidad y el Ayuntamiento se estableció que se emplazará en la prolongación del Paseo de la Castellana, en el marco de la llamada Operación Chamartín. También podría incluirse entre estas actuaciones el Decreto 126/2002, de 5 de julio,

por el que se aprueban las características del papel de oficio a utilizar por la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid.

En relación con otras áreas competenciales, hay que dejar constancia de una serie de decretos que se limitan a ampliar medios traspasados, como el Real Decreto 288/2002, de 22 de marzo (ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual), el Real Decreto 917/2002, de 6 de septiembre (profesorado de religión) y el Real Decreto 1918/2002, de 6 de septiembre (gestión de la formación profesional ocupacional y de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación).

No obstante, las actuaciones de mayor relevancia han sido adoptadas en materia de sanidad, dado que el traspaso tuvo lugar a finales de 2001. En esta línea habría al menos que mencionar el Real Decreto 599/2002, de 1 de julio, sobre identificación de personal de Servicios Centrales y ampliación de los medios económicos traspasados a la Comunidad de Madrid por Real Decreto 1.479/2001, de 27 de diciembre, en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (INSALUD) y las siguientes actuaciones de la Comunidad:

(Regulación del régimen jurídico y funcionamiento de los organismos previstos en la Ley 12/2001, que ha requerido la aprobación de sucesivos decretos (Decreto 138/2002, de 25 de julio, Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid; Decreto 145/2002, de 1 de agosto, Instituto Madrileño de la Salud; Decreto 157/2002, de 19 de septiembre, Servicio Madrileño de Salud; Decreto 174/2002, de 31 de octubre, Consejo de Salud de la Comunidad de Madrid).

(Decreto 37/2002, de 21 de febrero, por el que se regula el régimen transitorio de gestión económica en materia de servicios sanitarios, modificado por el Decreto 132/2002, de 18 de julio.

(Plan de Calidad Integral de los Servicios Sanitarios, para cuya financiación se aprobó la Ley 7/2002, que trasciende la idea de plan administrativo para ampliar su proyección, en la medida en que recoge acuerdos entre la Consejería y colegios profesionales, sindicatos (aunque no lo suscriben ni UGT ni CCOO), organizaciones empresariales, asociaciones de profesionales y la Confederación Estatal de Pacientes de España.

(Entre otras medidas, finalmente, destacan tanto la aprobación de los modelos de tarjeta sanitaria y de receta como los acuerdos con entidades privadas para reducir las listas de espera en intervenciones quirúrgicas.

Para concluir este apartado hay que hacer mención también del Decreto 146/2002, de 1 de agosto, por el que se adscriben las funciones y servicios transferidos a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 1894/1999, de 10 de diciembre, en materia de buceo profesional.

Otros aspectos de la actividad institucional autonómica con repercusión en la opinión pública

Antes de entrar de lleno en este apartado es preciso llamar la atención acerca del notable incremento de la presencia de la actividad de las instituciones autonómicas en los medios de comunicación, en particular en la prensa periódica, aun-

que con frecuencia las informaciones se hallen estrechamente entrelazadas con la actuación de las instituciones municipales. No es de extrañar por tanto que numerosos temas de los ya abordados hayan tenido amplio reflejo en los medios de comunicación, como las leyes sobre drogodependencias, en relación con el fenómeno del *botellón*, o del *céntimo sanitario*, la asunción de competencias en materia de Justicia (en particular en torno a la ubicación del Campus de la Justicia), el problema de los horarios comerciales (en especial por las tensiones con el sector minorista)...

No obstante, más allá de estos temas, cabe mencionar algunos otros aspectos de la actividad institucional autonómica con repercusión en la opinión pública, como fue el viaje oficial de Ruiz-Gallardón a Florida, dentro de la no muy destacada actividad internacional del presidente de la Comunidad más allá del ámbito la Unión Europea (es el cuarto que realiza al extranjero desde que ocupara ese cargo en 1995). Realizado entre el 12 y el 15 de febrero, aunque no faltaron los encuentros con autoridades norteamericanas y representantes de diversos sectores sociales, la integración de 35 empresarios en la delegación le otorgó una orientación predominantemente económica.

En materia de adopciones, además del debate sobre la regulación de la actividad de las agencias dedicadas a gestionar estos trámites en el extranjero y sobre la posible apertura del registro nacional de solicitudes, tuvieron una gran repercusión las declaraciones del presidente de la Comunidad en las que se declaraba favorable a reconocer ese derecho a las parejas homosexuales siempre que hubiera un parecer *técnico* favorable. Sin embargo, sometida la cuestión a debate en la Asamblea, el Grupo Popular votó en contra de una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno a solicitar del Estado la reforma del Código Civil en esa materia.

En el ámbito territorial sigue pendiente el tratamiento especial para la ciudad de Madrid, en el que la Comunidad ha expresado su criterio favorable a la decisión del Gobierno de la Nación de incluirlo en la ley sobre grandes ciudades que está elaborando el Ministerio de Administraciones Públicas, frente a la posición del Ayuntamiento, partidario de que reciba una atención singular.

La puesta en funcionamiento y la próxima construcción de algunas carreteras ha provocado que se discutiera el modo en que se van a financiar estas obras, conforme a la técnica que se ha dado en denominar *peaje en la sombra*: los gastos de construcción son adelantados por las empresas adjudicatarias que recibirán una partida anual a cargo de los presupuestos durante 25 años; mientras para el Gobierno resulta la única manera de afrontar este tipo de obras, la oposición denuncia que supone multiplicar por seis su coste final.

Atención especial, desde luego, ha de merecer la cuestión de la inmigración, pues la población de origen extranjero supera en Madrid ya el 10% del total, con una tendencia al crecimiento que tiene también una consecuencia muy importante en la vida institucional, al contribuir decisivamente en el aumento de población que va a llevar a la Asamblea que será elegida en mayo de 2003 a tener 111 diputados, 9 más que en la presente Legislatura. En esta materia han sido una constante las declaraciones de Ruiz-Gallardón que subrayan las notas positivas de este

fenómeno, rechazando expresamente su relación con el aumento de la delincuencia que se ha apuntado en otros foros. Entre las medidas para luchar contra la xenofobia y facilitar la integración de los inmigrantes, tras la creación en 2001 de una Dirección General de Inmigración en la Consejería de Servicios Sociales, destacan, en este año, la puesta en funcionamiento de centros de atención social y de mediadores específicamente dirigidos a inmigrantes o de servicios de intérpretes para la asistencia de familias.

Asimismo, con motivo de la discusión sobre el cupo de trabajadores extranjeros a solicitar del Gobierno central (finalmente se acordó que fuera de 7.750), se planteó también la conveniencia de abrir o participar en la gestión de oficinas que gestionen directamente su contratación en los países de origen. Por último, hay que destacar las actuaciones dirigidas a escolarizar a unos 50.000 estudiantes extranjeros en Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, mayoritariamente en la enseñanza pública. Al margen de algún episodio conflictivo, relacionado por ejemplo con la indumentaria de estos escolares (uso del chador), que la Consejería de Educación ha resuelto dando preferencia a la escolarización, este departamento ha perseguido ese objetivo mediante la reserva de plazas o la dotación de profesorado especializado y de apoyo, incluso con carácter itinerante.

Como en el informe del año pasado, hay que concluir haciendo mención a la polémica sobre un posible trato de favor del Gobierno central hacia la Comunidad de Madrid, que, al margen de otros episodios, alcanzó quizá su mayor intensidad con ocasión del conflicto con la Generalidad de Cataluña acerca del pago de los impuestos de la empresa Terra, que fue resuelto por la Junta Arbitral prevista en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas a favor de Madrid (esta resolución fue ulteriormente recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa y actualmente está pendiente de resolución). Entre los argumentos que se han manejado en algunas de esas discusiones, ha cobrado especial importancia el dato sobre la contribución a los ingresos del Estado, en el que la Comunidad ocuparía el primer lugar en la relación de aportaciones por habitante.

Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios

Composición a 31 de diciembre de 2002:

Total Diputados: 102

Popular: 55

Socialista-Progresistas: 39

Izquierda Unida: 8

Estructura del Gobierno

Composición a 31 de diciembre de 2002:

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

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 14 (presentadas 61)

Preguntas tramitadas:

Orales en el Pleno: 248 (presentadas 405)

Orales en Comisión: 151 (presentadas 422)

Escritas: 823 (presentadas 1.606)

Mociones aprobadas: 0 (presentadas 17)

Proposiciones no de ley aprobadas: 9 (presentadas 70, tramitadas 45)

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. 710, de 10 y 11 de septiembre de 2002).

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid

Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, de 25 de febrero de 2002, sobre los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas (*B.O.A.M.*, núm. 146, de 14 de marzo de 2002).

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

Se ha publicado la Memoria anual de la Cámara de Cuentas, único organismo de entre los mencionados existente en la Comunidad, correspondiente al ejercicio 2001, en la que se incorpora el Informe de fiscalización de la Cuenta general de la Comunidad de Madrid, ejercicio 2000, así como el programa de fiscalizaciones del año 2002 (B.O.A.M., núm. 137, de 16 de enero de 2002).

MURCIA

Ángel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz

Cuestiones generales

Con el grado de inexactitud y aun de injusticia que siempre comportan las aproximaciones muy generales, podemos decir que el año 2002 ha estado marcado en la Comunidad Autónoma de Murcia (como probablemente en muchas otras) por su condición de relativo final de trayecto de la etapa que se abrió en 1999. El 25 de mayo del año próximo concluye la Legislatura ahora en curso, y ello explica que este año haya sido tiempo, a la par, para que el Gobierno autonómico apure el cumplimiento de algunos compromisos (otros podrían quedar, en cambio, pendientes) y para que todos, Gobierno y oposición, comiencen a pensar y actuar con la vista puesta en las futuras elecciones. De hecho, en los últimos meses de este año se han producido sendas visitas a Murcia de los líderes nacionales del PSOE y del PP, Aznar y Rodríguez Zapatero, que, más allá de la ocasión concreta que las haya provocado, sólo pueden ser interpretadas como inequívocas operaciones de apoyo a sus respectivas formaciones cara a los próximos comicios municipales y autonómicos. No es, pues, de extrañar que algunas de las cuestiones que se abordan dentro de este informe (como la crisis provocada por el Presidente Valcárcel en su Consejo de Gobierno, o como la actividad desplegada por la práctica totalidad de las formaciones políticas regionales durante este tiempo) hayan estado en parte presididas por ese síndrome preelectoral del que venimos hablando. Incluso, en algún caso concreto, como la superación final de las reiteradas dificultades que el Gobierno central venía oponiendo a la existencia del aeropuerto de Corvera, esa conexión entre solución por fin alcanzada y elecciones de 2003 bien podría ser particularmente intensa.

Al margen de ello, hemos querido refugiar también en este epígrafe, como siempre hacemos con aquellos temas que tienen un alto interés social y económico, una cuestión que afecta de lleno a la totalidad de la vida de esta Comunidad Autónoma: nos referimos al fenómeno de la inmigración, respecto del cual el Gobierno autonómico ha venido impulsando a lo largo de este año un Plan de Integración cuyos contenidos y vicisitudes merecen algún comentario.

El Gabinete Valcárcel y la crisis de Gobierno del 15 de enero

El dato más relevante de la vida política de esta Comunidad durante el año 2002 ha sido, sin duda, la profundísima remodelación llevada a cabo el 15 de enero de este año por el Presidente Valcárcel en su Consejo de Gobierno. Con esta

fecha, el citado mandatario ha provocado la que probablemente es la reestructuración más profunda efectuada por él en su Gabinete desde que en 1995 ocupara por primera vez la Presidencia; ni siquiera la lógica remodelación que realizó en su equipo de gobierno tras su segunda victoria electoral, al inicio de esta Legislatura, tuvo el mismo calado.

En la presente ocasión, el cambio ha afectado a siete de los diez miembros que, excluido el Presidente, han pasado a integrar el Consejo. Tres de ellos, los titulares de los Departamentos de Trabajo y Política Social (Lourdes Méndez, una mujer con prestigio y cierta fama de firmeza en sus actuaciones) y de Obras Públicas, Vivienda y Transportes (Joaquín Bascuñana, un técnico muy bien situado además dentro del aparato del partido), así como el Secretario General de la Presidencia, cargo que se crea también con rango de Consejero (José Antonio Ruiz Vivo, un hombre de la directísima confianza de Valcárcel) se incorporan ahora por primera vez al equipo de Gobierno en un intento del Presidente de refrescar y relanzar con ellos la actividad del conjunto. En otros dos casos, son personas pertenecientes desde el primer momento al citado equipo, e incluso se diría que puntales muy importantes del mismo, las que cambian de responsabilidad a efectos de fortalecer ciertos sectores de actuación; así Gómez Fayrén, Vicepresidente y Portavoz del Gobierno (designaciones ambas que conserva), deja la Consejería de Trabajo para ocupar la de Presidencia, y José Pablo Ruiz Abellán, anterior Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, pasa a serlo de Turismo y Ordenación del Territorio a efectos de reubicar así esta última responsabilidad junto a la de turismo por las razones que más adelante veremos. En fin, otros dos Consejeros, el de Educación y Cultura y el de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio (Fernando de la Cierva y Patricio Valverde, respectivamente), permanecen al frente de sus Departamentos, pero pasan a ver fuertemente reestructurado el contenido de su actividad.

Por lo demás, el alcance político de esta *crisis de Gobierno* (terminología que a veces se rehuye sin motivo, puesto que éste es un estricto concepto técnico al que no tiene por qué acompañar ningún significado peyorativo) ha quedado acreditado en razón de las modificaciones que la misma ha comportado también en las estructuras llamadas a servir de asistencia y apoyo a la propia Presidencia. Como veremos mejor cuando nos ocupemos de los aspectos estructurales de esta remodelación –ya que aquí sólo intentamos hacernos cargo de su dimensión política– la resultante de esas modificaciones ha sido un intensísimo reforzamiento del papel del Presidente al que ahora se le adscriben, en directo y sin mediación de ninguna Consejería, determinados cometidos de la mayor trascendencia.

Tras esta reestructuración, el Presidente Valcárcel ha comparecido ante la Asamblea Regional en su sesión de 23 de enero para explicarla. En su intervención destacó la importancia que el Gobierno popular atribuye a la misma (de intento de «*dar un nuevo impulso a la acción de Gobierno*», e incluso de «*nueva filosofía política*» *llegó a hablar*). La oposición, por su parte, insistió sobre todo en dos aspectos concretos: lo extemporáneo de la crisis (ésta es una crisis aireada desde hace meses, lo que ha llevado el desánimo y la incertidumbre a amplios sectores de la Administración implicada; además, se concreta precisamente a los pocos días de aprobar unos Presupuestos adecuados a la estructura administrati-

va anterior) y el cierto aire de rectificación que pudieran tener muchas de las decisiones en las que tal operación se articula (Cultura vuelve a la Consejería de Educación, de donde esta misma Legislatura se la había sacado; Fayrén vuelve a la Consejería de Presidencia, en la que en un principio estaba...).

Digamos, por último, que en esta misma sesión de 23 de enero en la que el Presidente comparecía para dar cuenta de la remodelación del Consejo de Gobierno, la Asamblea Regional designó Senador en representación de la Comunidad Autónoma de Murcia al Consejero de Presidencia saliente, José Ramón Bustillo.

Actividad de los partidos

Por lo que respecta a la actividad de los partidos políticos de la Región de Murcia durante este año, es de destacar la confirmación de que Ramón Luis Valcarcel, actual Presidente de la Comunidad Autónoma, será el candidato del Partido Popular a dicho cargo en las elecciones autonómicas de 2003. Se despeja así la incógnita que el propio interesado había venido manteniendo desde que, hacia mediados del año 2000, se filtraran determinadas noticias según las cuales el Presidente podría estar reconsiderando su inicial compromiso de no ocupar nunca la Presidencia más de dos Legislaturas ni, en consecuencia, aspirar jamás a un tercer mandato. Tras dichas filtraciones, los dos últimos años habían transcurrido en un mundo de comunicaciones ambiguas, en las que tanto parecía posible el mantenimiento de dicho compromiso, adquirido en 1995, como lo contrario. Ahora, cualquier duda ha quedado despejada.

Con todo, la confirmación de tal candidatura no ha tenido lugar en el marco del XII Congreso regional del Partido Popular, celebrado hacia el 20 de septiembre, en el que todavía Valcarcel seguía afirmando que éste era un Congreso para hablar de ideas y no de personas, sino tres semanas más tarde, al parecer después de una conversación personal tenida con Aznar el 27 de septiembre, y difundida por «*La Verdad*» de 27 de octubre, en la que el dirigente murciano habría aprovechado la visita del Presidente del Gobierno a Murcia para condicionar su presentación como candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma al total desbloqueo por parte del Gobierno central de las dificultades que éste venia oponiendo al proyecto de construcción de un Aeropuerto regional en Corvera. Sea ello o no cierto, el Comité Electoral del Partido en la Comunidad Autónoma de Murcia propuso la candidatura de Valcarcel el 10 de octubre, y el 16 de dicho mes la misma fue aprobada por el Comité Electoral Nacional.

Por su parte, el Partido Socialista de la Región de Murcia convocó muy tempranamente –hacia el mes de mayo– las elecciones primarias para designar sus candidatos a la Presidencia de la Comunidad Autónoma y a las Alcaldías de las principales ciudades de la Región. No obstante, la presentación de un solo candidato para cada puesto hizo innecesaria la celebración de tales elecciones primarias. En consecuencia, el candidato del PSRM a la Presidencia de la Comunidad lo será su Secretario Regional, Ramón Ortiz.

En fin, dejemos constancia aquí de que, hacia el mes de octubre de este año, la prensa dio noticia (vid. «*La Verdad*» de 13 de octubre de 2002) de la existencia de

conversaciones entre ciertas organizaciones políticas (Partido Cantonal, Movimiento político de El Algar, Convergencia Ciudadana del Sureste...) cuya intención sería la constitución de un nuevo partido o coalición con el que concurrir a las elecciones –sobre todo a las municipales– de mayo de 2003.

El «Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia (2002-2004)».

Como lógica respuesta a la cada día mayor importancia que el fenómeno de la inmigración está teniendo en esta Comunidad Autónoma, su Gobierno ha concluido durante este año un ambicioso «*Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia*». De este modo, el Ejecutivo murciano intenta dejar atrás una primera etapa en la que había venido haciendo frente al mismo de una manera parcial con medidas como la creación del Foro Regional para la Inmigración o de la Oficina Regional de Atención al Inmigrante, y muestra su voluntad de abrir un tiempo nuevo cuyas dos premisas fundamentales serían, por un lado, la fijación de la integración social del inmigrante y de su familia como objetivo prioritario y, por otro, la necesidad de actuar en esta materia de una manera integral y además planificada.

El citado Plan tuvo su origen, tras ciertas decisiones del Foro Regional para la Inmigración y de la Asamblea Regional en las que se instaba su puesta en marcha, en el mandato por el cual el 17 de noviembre de 2000 la Comisión Delegada del Gobierno para la Integración de los Inmigrantes encomendaba a una Comisión Técnica la elaboración de dicho documento. Esa Comisión Técnica trabajó con intensidad durante 2001, sus resultados se sometieron al debate del Foro Regional y a las alegaciones de Sindicatos y ONGs (Murcia Acoge, Columbares, UGT, etc.), y, en razón de ello, a principios de 2002 el Gobierno Regional estuvo en condiciones de remitir dicho documento al preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. Ese dictamen fue emitido por el Consejo en su sesión de 22 de marzo y, tras ello, el Plan ha sido finalmente aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 28 de junio.

El Plan se ordena en doce apartados. El primero de ellos le sirve de Introducción y está destinado a indicar sus líneas generales y sus principios informadores, así como a fijar la extensión del fenómeno inmigratorio, los resultados del proceso de regularización y la distribución por municipios de la población inmigrante. Por su parte, el último de esos doce apartados se ocupa de establecer un «*Sistema de Evaluación y Seguimiento del Plan*», lógica pieza de cierre del mismo preocupada por su eficacia y cumplimiento. Entre uno y otro apartados, los diez restantes se dedican a concretar con todo detalle lo relativo a las diez Áreas de actuación en las que el Plan se articula (Área Social; de la Mujer; del Menor y de la Familia; de la Juventud; de Educación; de Salud; de Vivienda; de Empleo y Formación Ocupacional; Cultural y Turística; y de Cooperación al Desarrollo) y a especificar, respecto de cada Área, los Objetivos Generales y, dentro de éstos, los Objetivos Específicos que el Plan contempla cara a la actuación de los distintos Departamentos de la Administración autonómica. En fin, el texto del Plan se cierra con dos Anexos, el segundo de los cuales contiene el resumen, pormenorizado por Áreas, de la dotación económica que se adscribe al cumplimiento de tales objetivos.

Añadamos tan solo que el dictamen de 22 de marzo de 2002, por el que, en su momento, el Consejo Económico y Social emitió su parecer sobre el proyecto del Plan que nos ocupa, valoró «*positivamente la iniciativa del Consejo de Gobierno..., por considerar que el mismo constituye un instrumento imprescindible para poder hacer frente al fenómeno de la inmigración que, por sus propias características exige un acercamiento global (y)... un importante nivel de coordinación y complementariedad*» en las actuaciones. Al lado de ello, el dictamen incluyó asimismo determinadas observaciones entre las que cabe destacar la conveniencia de que se cree un órgano administrativo con rango mínimo de Dirección General, capaz de operar como referente en este ámbito de la actuación administrativa; el consejo de que se añadan de manera imprescindible dos nuevas Áreas específicas de actuación a las diez ya previstas (serían ellas la de seguridad ciudadana, para así cortar las actitudes xenófobas y racistas que vinculan inmigración con incremento de las conductas delictivas, y la de vigilancia e inspección en el ámbito de las relaciones laborales y de la vivienda, donde tan conocidos abusos se producen); y, sobre todo, la necesidad de incrementar las dotaciones presupuestarias que el Plan consigna. Por su parte, el Gobierno autonómico ha atendido algunas de estas indicaciones, al tiempo que ha hecho protestas de su intención de asumir otras en el marco de los inmediatos presupuestos.

Al margen de lo anterior, cabe decir (y no como censura referida a la Comunidad Autónoma de Murcia sino como defecto achacable a la práctica totalidad de las Comunidades) que la intervención del Parlamento autonómico en el debate y adopción del Plan se ha reducido prácticamente a su solo impulso, lo que contrasta con la opinión cada vez más extendida en la doctrina (vid. por todos, Eduard Roig: «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº. 14, año 2002) según la cual esa intervención parlamentaria debería ser mucho más intensa, y ello no sólo por la transcendencia política del tema sino porque, además, en ese documento se diseñan conductas de la Administración Regional que afectan a ciertos derechos fundamentales (la educación, por ejemplo) sobre los que existe una inequívoca reserva de ley.

Régimen y estructura de las instituciones autonómicas

Reestructuración del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional

Según indicamos en su lugar, la reorganización del Consejo de Gobierno producida en la primera quincena de 2002 fue algo más que un simple cambio de personas al frente de determinados Departamentos. Supuso además y sobre todo un intento de reordenar con cierta profundidad la estructura del Gobierno Regional y de la Administración autonómica. La norma que ha operado como punto de partida de dicha operación es el Decreto del Consejo de Gobierno núm. 1/2002, de 15 de enero, de Reorganización de la Administración Regional, dictado al amparo del artículo 20.2 de la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La reestructuración del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional que el citado Decreto ha llevado a cabo ha producido, como primera consecuen-

cia, un incremento en el número de miembros del Consejo de Gobierno, toda vez que su artículo 2 ha optado por crear «*la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, con rango de Consejería...*», lo que eleva dicho número a diez, excluido el Presidente, uno más, por tanto, que en la composición anterior. De todos modos, esta cuestión estrictamente numérica ha dejado de tener transcendencia una vez que la última reforma del Estatuto de Autonomía eliminó de su artículo 32.3 el límite de diez miembros, aparte el Presidente, que dicha norma imponía. Discutible parece, en cambio, el hecho de que el mencionado Decreto afirme que esta Secretaría General de la Presidencia tiene «*rango de Consejería*». En nuestro criterio, o es un estricto órgano de apoyo y asistencia al Presidente, en cuyo caso no es un Departamento propiamente dicho y, por tanto, es el titular de la misma el que tiene «*categoría de Consejero*» (así incluso se expresa el artículo 17.1 de la vigente Ley del Presidente) o, por el contrario, sí es un Departamento (así permite pensarlo el que hayan venido a parar aquí no sólo órganos de apoyo al Presidente sino también unidades materialmente encargadas de una concreta área de gestión de la actividad administrativa, como es la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea), en cuyo caso no es que tenga «*rango de Consejería*», es que es una verdadera Consejería. El problema es que ese lugar –el de una Consejería más próxima al Presidente– esté ocupado ya por la Consejería de Presidencia. Pero de esto hablaremos más adelante.

Entrando ya en el fondo de la reorganización que el Decreto núm. 1/2002 realiza, hay que decir que la citada norma opera en un doble frente, sin que el juicio que merece tal reforma deba ser el mismo en un caso y en otro.

Por lo que hace al primero de esos frentes, el Decreto ha procedido a redistribuir las competencias hasta ahora atribuidas a distintas Consejerías a fin de posibilitar una mejor gestión de las mismas, lo que sólo puede ser valorado de forma positiva.

En concreto, dicha norma ha reunido en una misma Consejería, la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio, a competencias que previamente pertenecían a distintos Departamentos, ya que Turismo estaba unido a Cultura, y Ordenación del Territorio a Obras Públicas. Se pretende con ello que, al estar ubicadas ambas responsabilidades en unas mismas manos, el imprescindible impulso a la actividad del turismo, vital para esta Comunidad, no se haga en detrimento de la conservación de la naturaleza y del obligado respeto al entorno y al medio ambiente. En consecuencia, el posterior Decreto núm. 11/2002, de 18 de enero, por el que se establecen los Organos Directivos de la citada Consejería, ha incorporado a la misma la Secretaría Sectorial de Turismo y las Direcciones Generales de Promoción Turística y de Infraestructuras de Turismo, procedentes de la anterior Consejería de Turismo y Cultura, y ha unido a ellas la Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas, antes ubicada en la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

En la misma línea, el Decreto núm. 1/2002 ha creado la Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio, a la que, tras mantenerle las mismas competencias que antes tuviera como Consejería de Tecnología, Industria y Comercio, ha querido adscribirle ahora las que, referidas al fomento y coordinación de la investigación científica y técnica y del desarrollo tecnológico, estuvieran hasta

este momento atribuidas a la Consejería de Educación y Universidades. Quedan así unidas en un mismo Departamento la gestión industrial y tecnológica y el impulso a la investigación que deba operar en tales sectores, lo que, entre otras ventajas, ayudará a posibilitar una mejor transferencia de resultados de ésta a aquélla y, en consecuencia, a la actividad económica de la Comunidad Autónoma murciana. A tal fin, el Decreto núm. 9/2002, también de 18 de enero, ha definido como Organos Directivos de la Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio, aparte de la Secretaría General, las Direcciones Generales de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Información, de Industria, Energía y Minas y de Comercio y Artesanía.

Como obligada consecuencia de los cambios anteriores, el Decreto núm. 1/2002 ha decidido asimismo la vuelta de las competencias sobre Cultura a la Consejería de Educación, convertida, por tanto, en nueva Consejería de Educación y Cultura, y la transformación de la extinta Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio en la ahora denominada Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. En fin, el Decreto núm. 8/2002, de 18 de enero, ha fijado, en desarrollo del anterior, los Organos Directivos de la Consejería de Educación y Cultura, y el Decreto núm. 10/2002, de igual fecha, ha hecho lo propio con los de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes.

El segundo de los frentes en que actúa el Decreto núm. 1/2002 afecta a las estructuras de apoyo al Presidente y se produce, según ya avanzamos, en el sentido de producir un claro reforzamiento de su poder. Dos son las decisiones en las que se articula tal operación. Por una parte, el citado Decreto ha decidido crear la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, pero manteniendo al mismo tiempo la Consejería de Presidencia. Y, por otra parte, ha resuelto crear, en sus artículos 3 y 4, dos Direcciones (la Dirección de Estudios, Planificación y Coordinación de Proyectos, y la Dirección de Proyectos e Iniciativas Culturales) directamente dependientes del Presidente y sustraídas, por tanto, a todo vínculo con cualquier Consejería, salvo la estricta dependencia que a los solos efectos técnico-administrativos y presupuestarios –nunca materiales o decisorios– deberán mantener con la Consejería de Presidencia. Pues bien, en ambos casos, aunque por razones distintas, tales decisiones merecen un comentario censor e incluso generan una cierta perplejidad que invita a recordar que esta cuestión, la relativa a las estructuras que deban existir en el entorno del Presidente, pese a su importancia, viene estando sometida desde hace mucho tiempo –etapa socialista incluida– a demasiados ensayos y titubeos y está reclamando a voces ser objeto desde ya de una solución algo más estable y rigurosa.

En el supuesto de la creación de la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno y de su concurrencia con la Consejería de Presidencia, es claro que se ha producido una escisión en dos de lo que, en puridad y en cualquier lugar, sería una misma y sola unidad administrativa. Con la creación de la citada Secretaría General lo que se ha hecho ha sido recuperar una figura, la del Secretario General de la Presidencia con categoría de Consejero, que está prevista en el artículo 17.1 de la Ley 1/1988, la Ley del Presidente, y que ya existió durante varios Gobiernos de la etapa socialista, en la cual llegó incluso a concentrar bastante poder. En 1993, el Partido socialista optó por hacerla desaparecer en bene-

ficio de la Vicepresidencia que entonces se creaba, y en 1995 el primer Gobierno popular decidió no restablecerla, pese al mandato de la Ley 1/1988, prefiriendo –con muy buen criterio– que ese lugar lo ocupara una auténtica Consejería, la Consejería de Presidencia, abierta así a la posibilidad de recibir y concentrar otros servicios. Se trata, por tanto, de dos fórmulas alternativas; de dos distintos modos de concebir el aparato administrativo del que es legítimo que disponga de forma más directa todo Presidente de Gobierno: uno, tan sólo como mero entramado de órganos de asistencia al Presidente; otro, como Departamento en el que prolongar esos órganos de apoyo con aquellas otras unidades que, por razones de estrategia o proximidad, se quieran mantener también en el mismo entorno. Lo que no tiene demasiado sentido es que se hagan convivir ambas figuras, y eso es lo que hace el Decreto núm. 1/2002.

En fin, digamos que por Decreto núm. 40/2002, de 25 de enero, se han fijado los Organos Directivos de la Consejería de Presidencia, y por Decreto núm. 41/2002, también de 25 de enero, se han establecido los Organos Directivos de la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno. El Decreto núm. 68/2002, de 15 de marzo, concreta tras ello la total estructura orgánica de dicha Secretaría General. En síntesis de lo previsto en tales normas, al Consejero de Presidencia le corresponde ejercer las funciones de Secretario del Consejo de Gobierno (que en el artículo 27 de la Ley 1/1988 se atribuyen sin embargo, dice el Decreto 1/2002, al Secretario General de la Presidencia), presidir la Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno y la Comisión de Secretarios Generales, y ser el Portavoz del Gobierno (bien que el apoyo técnico para dicha tarea no se residencie en su propia Consejería sino de nuevo en la Secretaría General de la Presidencia, que en razón de ello se denomina también «*y del Portavoz del Gobierno*»). En el ámbito de su Consejería quedan, por lo demás, el servicio jurídico, las relaciones institucionales, protección civil, Administración Local, mujer, juventud y deportes. A la nueva Secretaría General de la Presidencia se adscriben, por su parte, la Dirección General de Comunicación y Relaciones Sociales y la Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la Unión Europea, cometido este último que encajaría bien en una Consejería de Presidencia, pero que extraña en una unidad que, por definición, debería acoger tan solo a los servicios de asistencia al Presidente y de comunicación de éste con la sociedad.

Por lo que respecta a la adscripción directa al Presidente de la Dirección de Estudios, Planificación y Coordinación de Proyectos y de la Dirección de Proyectos e Iniciativas Culturales, el Decreto núm. 1/2002 identifica a ambas como «*órganos de apoyo directo a la Presidencia*». A la primera le compete, pues, bajo la dependencia personal del Presidente, «*el impulso, la planificación, la coordinación y el seguimiento de los grandes proyectos de inversión, singulares o de gran repercusión para la Comunidad Autónoma, determinados por la Presidencia...*» (artículo 3); de este modo, el Presidente tiene atraídos en este momento hacia sí, a través de la citada Dirección, proyectos tan relevantes como la elaboración de la Estrategia Regional sobre Desarrollo Sostenible, la llegada de la Alta velocidad o la construcción del Aeropuerto Regional. A la segunda, le corresponde en idénticas condiciones (artículo 4) «*el impulso, la planificación, la coordinación y el seguimiento de los grandes proyectos de naturaleza cultural que por ésta (por la Presidencia) le sean encomendados*»; en estos momentos, entre otros, la creación

de la Fundación Teatro Romano de Cartagena, la reapertura de los Museos de Bellas Artes y de Arqueología de Murcia o la concesión de ayudas a Ayuntamientos para gastos en determinadas infraestructuras museísticas. En fin, en ambos casos el Decreto núm. 116/2002, de 13 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de tales Direcciones, insiste en definir a dichas unidades como *«órganos de apoyo directo a la Presidencia»...»necesarios para el cumplimiento de sus funciones»*. Sin embargo, hay que decir que ese planteamiento es sólo muy relativamente correcto ya que desconoce el principio –indiscutido en todas las democracias parlamentarias– según el cual, dada la condición colegial del Gobierno y la necesaria estructura departamental de la Administración en la que éste se apoya, el Presidente está obligado a actuar a través de los Departamentos, que precisamente para esto existen. A él le compete la plena iniciativa, la dirección, la coordinación, el impulso, la selección de personas, e incluso –quién podría discutirlo– la intervención personal cada vez que la misma proceda. Pero eso es algo muy distinto de la reserva a título propio de actuaciones que, por definición, deben caer y caen en el ámbito de una determinada Consejería, a la que, por tanto, se estaría vaciando así de la competencia correspondiente. Aparte ahora la desconsideración que esta peculiar disposición de piezas pudiera suponer para los Consejeros, si se repasan las atribuciones del Presidente en el artículo 31 del Estatuto (donde se dice que *«dirige y coordina»*) y en el artículo 15 de la Ley 1/1988 (donde se le encomienda *«establecer las directrices generales de la acción de gobierno...»*, o *«presidir y dirigir»*, o *«resolver conflictos entre Consejerías»*), se verá incluso lo discutible que resulta que el Presidente pueda asumir en directo determinado tipo de tareas entre las que, como acabamos de ver, se encuentran la gestión, impulso y seguimiento de los *«grandes proyectos»* de la Comunidad Autónoma. Adviértase además que, por estas vías, bastará con que una concreta actuación sea calificada como *«gran proyecto»* por el Presidente (*«determinados por la Presidencia»*, dice el Decreto núm. 1/2002) para que la misma salga de la competencia de quien hasta ese momento la tenía, quedando alterada de este modo la distribución competencial entre Consejerías o, lo que es lo mismo, la atribución competencial a Consejerías, acto para el cual el artículo 20.2 de la Ley 1/1988 tiene establecidas unas reglas procesales muy precisas.

En otro orden de cosas, pero dentro todavía de las decisiones que afectan a la estructura de la Administración Regional, hay que mencionar los Decretos núms. 117/2002, de 27 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Consumo, 125/2002, de 11 de octubre, por el que se modifica la de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, y 126/2002, de 18 de octubre, por el que se fija la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

La reforma del Reglamento de la Asamblea Regional

Otra de las novedades producidas durante este año en el Derecho público de la Comunidad Autónoma de Murcia es la aprobación de un nuevo Reglamento de la Asamblea Regional que deberá sustituir al adoptado en 1988. La reforma trae causa de una lejana resolución por la que la Cámara decidió en 1996 constituir una

Ponencia encargada de estudiar, a la vez, la modificación del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Asamblea Regional. Desde entonces, la reforma del Reglamento ha estado sometida a múltiples avatares, ha pasado por el recurso intermedio a una modificación tan solo de mínimos en 1999, y ha concluido por fin en el acuerdo del Pleno de 13 de junio de 2002 por el que la Cámara aprueba el nuevo texto. El nuevo Reglamento prolonga en buena medida al precedente, pero lo amplía de forma considerable (pasa de 175 a 211 artículos) al tiempo que retoca y perfecciona buena parte de su contenido.

El cuerpo fundamental de la reforma está destinado a revisar, a la luz de la experiencia anterior, los instrumentos de control sobre el Gobierno de los que dispone la Cámara: (i) En concreto, el nuevo artículo 175 introduce en el Reglamento la figura de las preguntas formuladas al Presidente del Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno, lo que obligará a éste a comparecer a tal fin ante la Asamblea al menos una vez al mes, cosa que –no obstante– ya venía haciendo tras el tenso pulso habido años atrás para que ello se introdujera al menos como práctica. (ii) Los artículos 176 y 177, por su parte, reducen el tiempo reservado a la sustanciación de cada pregunta oral –que antes era de dieciséis minutos– a ocho si es en Pleno y a diez si es en Comisión a fin de hacerlas ganar en agilidad, ello con la particularidad de que ahora se permite a los propios intervinientes, autor de la pregunta y Gobierno, que sean ellos quienes distribuyan su parte de dicho tiempo (cuatro o cinco minutos iguales para ambos) de la manera que estimen oportuno entre su primera intervención y la posterior réplica. (iii) Se amplía el ámbito de las interpelaciones (artículo 179.1) con la previsión de que éstas puedan también versar sobre omisiones en la acción de gobierno (*«sobre la falta de actuación del Consejo de Gobierno»*), siempre que el interpelante acredite que el asunto en cuestión es de la competencia de éste y que debió de actuarlo. (iv) El artículo 72 ha pasado a permitir que la propuesta para que se constituya una Comisión de investigación parta de un solo grupo parlamentario, cuando antes exigía que tal solicitud la respaldara un cuarto de los miembros de la Cámara. (v) Se ha modificado asimismo en profundidad el procedimiento previsto para la tramitación del debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno –el debate sobre el estado de la Región– y de los debates monográficos, permitiendo que estos últimos puedan ser hasta tres por año legislativo y no dos como antes (artículos 170 y 171). (vi) Se ha hecho lo mismo con las comparecencias del Gobierno en Pleno y en Comisión (artículos 183 y 184). (vii) Por imperativo del nuevo artículo 170.1, se ha trasladado el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno del inicio del primer periodo de sesiones del año legislativo (donde estaba y donde creaba múltiples incomodidades, ya que obligaba a celebrarlo en los primeros días de septiembre, casi sin tiempo para su preparación) al final del segundo periodo de sesiones. (viii) En fin, los artículos 186 y 187 han modificado el procedimiento para la tramitación de las mociones o proposiciones no de ley, sustituyendo la antigua posibilidad de presentar «mociones alternativas» por la actual de plantear enmiendas a la totalidad o parciales, lo que sin duda agiliza el citado procedimiento al permitir su debate conjunto con el de la moción inicial.

Al margen de estas modificaciones, el nuevo Reglamento ha incidido también sobre ciertos aspectos estructurales de la Cámara, entre ellos la ampliación del

número de diputados a 55 para adecuar así sus previsiones a la última reforma del Estatuto (artículo 3); el incremento de Comisiones Legislativas, que pasan de cuatro a seis (artículo 69); y la posibilidad de crear «Comisiones de Legislatura», las cuales se añadirán a las Comisiones permanentes durante dicho periodo, si el Pleno así lo decide (artículo 71).

Mención aparte merecen, para concluir, la reforma introducida por los artículos 86 y 87 en lo relativo a programación y planificación del trabajo parlamentario (materia ésta en la que la reforma muestra un encomiable deseo de asegurar al máximo la equitativa distribución de tiempos entre tipos de iniciativas y de cupos entre grupos parlamentarios, pero cuyo exceso hiperracionalizador, llevado hasta el detalle, bien pudiera traducirse en un encorsetamiento indeseado de la actividad parlamentaria), y la modificación que el artículo 129 ha hecho del procedimiento legislativo, en concreto de la lectura del dictamen de la Comisión por el Pleno, respecto del cual elimina nada menos que el debate y votación separados de las distintas enmiendas y votos particulares –salvo que un grupo parlamentario lo solicite expresamente– para ir así a un sistema de debate y votación conjuntos que deberá concluir con una única votación del dictamen de la Comisión; digamos, en fin, que con ello se intenta agilizar el debate legislativo, lo que siempre será una aspiración legítima, pero añadamos de inmediato que la reforma, así planteada, nos deja la inseguridad de si, con la misma, no se estará prescindiendo de un formato de la segunda lectura de los proyectos de ley que no sólo es que sea clásica, es que además permite llevar al Pleno un pormenor que importa y que posibilita debatir como singulares cuestiones que merecen tal tratamiento; lo hoy establecido deja la sensación de que este debate de segunda lectura reproduce y duplica el debate de totalidad ya tenido anteriormente en el Pleno, y aun de que ello no molesta en absoluto a ninguna fuerza política, incluidas las fuerzas de oposición, porque hoy se prefiere hacer de la discusión de las leyes un debate político, cosa que desde luego es, antes que un debate para su mejor concreción material y técnica, cosa que también debería de ser.

Otras cuestiones

En contra de lo inicialmente previsto, no han seguido, en cambio, su curso los dos Anteproyectos de Ley, el del Presidente y del Consejo de Gobierno, y el de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Regional, cuya adopción es compromiso del Gobierno para esta Legislatura y cuyo borrador dejó concluido a finales de 2001 el Consejo Técnico Consultivo creado por Decreto 77/1996 para su elaboración. Sin que nos corresponda entrar aquí en las razones que hayan llevado al Gobierno autonómico a aparcar o, por lo menos, a interrumpir la normal tramitación de estos dos proyectos, precisamente los dos últimos que restan por aprobar para dar por concluida la revisión y modernización de las instituciones autonómicas iniciada tras la reforma del Estatuto de Autonomía, parece claro que la adopción de ambos proyectos quedará para la próxima Legislatura.

En un orden de cosas muy distinto, pero afectando también a la Administración Regional, hay que decir que hasta la fecha tampoco se ha llevado a cabo la integración del personal correspondiente en los cuerpos de Letrados e Inter-

ventores de la Región de Murcia que preveía la Ley 11/1998, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública, y para la cual dicho texto concedió el plazo de un año.

Transferencias y financiación

Transferencias

No ha habido en 2002 nuevos traspasos del Estado a la Comunidad Autónoma. Sólo el Real Decreto 290/2002, de 22 de marzo, ha procedido a modificar los medios patrimoniales que en su día se adscribieran a ésta por anteriores Reales Decretos, a los efectos de permitir que, mediante la desadscripción de ciertas superficies al Estado y su adscripción a la Comunidad, el primero salde la deuda de superficie que reconocía tener con la segunda. Del mismo modo, el Real Decreto 1076/2002, de 21 de octubre, ha determinado el coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados en su día a la Comunidad en materia de enseñanza no universitaria (profesorado de religión).

Con todo, el grueso de la actividad desplegada en este terreno durante 2002 por el Estado y por la Comunidad Autónoma se ha centrado en el mantenimiento de conversaciones orientadas a hacer posible cuanto antes el traspaso a la Comunidad de las competencias en materia de políticas activas de empleo. El 5 de marzo tuvo lugar una primera reunión dirigida a tal fin en la sede del INEM en Madrid. Tras algunas diferencias iniciales, el 10 de octubre se produjo un importante acercamiento de posiciones, y hacia noviembre se consideraba cerrado el grueso de la negociación, quedando tan solo pendiente el ajuste definitivo del acuerdo complementario sobre el coste de las transferencias y sobre ciertas inversiones adicionales que Murcia estimaba necesarias. El 13 de diciembre el INEM ha contestado las observaciones hechas por la Comunidad en este sentido, pero a día último del año las conversaciones seguían abiertas.

Por último, en el año 2002 se ha iniciado asimismo el proceso para la transferencia de los medios adscritos al servicio de la Administración de Justicia. En esta oportunidad, ha sido el Estado el que ha instado el comienzo del proceso a las Comunidades del artículo 143 mediante la convocatoria de la correspondiente Ponencia Técnica. En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, aquélla quedó constituida el 3 de diciembre. El calendario propuesto por la Administración del Estado distingue dos fases de asunción competencial. Una primera en la que la Comunidad asumiría los medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia y otra segunda en la que se le transferirían los medios personales afectos a la misma.

Financiación

En materia de financiación, únicamente debemos constatar la aprobación de la Ley 23/2002, de 1 de julio, de Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha

cesión. La citada Ley, que modifica el apartado 1 de la disposición adicional 1ª del Estatuto de Autonomía según la misma permite, no es, con todo, sino la lógica consecuencia de lo previsto por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 y por las Leyes 7/2001, de modificación de la LOFCA, y 21/2001, textos todos ellos que especifican el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y a cuyo comentario ya dedicamos en el Informe anterior la atención que merece.

La descentralización territorial de la Comunidad Autónoma

Nuevo curso del Pacto Local

Durante el año 2002, la gestación del Pacto Local entre Ayuntamientos y Comunidad Autónoma de Murcia ha entrado claramente en una nueva y todo hace suponer que definitiva etapa, bien que la conclusión del mismo –como ya es inevitable, dado lo avanzado de la Legislatura actual– deba quedar para después de las elecciones. No se puede entender el alcance de los pasos ahora dados sin recordar que durante el año anterior, el 2001, todo el peso de la elaboración e impulso de dicho Pacto había recaído principalmente –lo que no deja de ser de todo punto lógico– sobre la Federación de Municipios de la Región de Murcia (F.M.R.M.); fruto de la actividad desarrollada por ella fue la adopción de un documento denominado «*Propuestas iniciales para la negociación del Pacto Local en la Región de Murcia*» en el cual, en síntesis, los Municipios proponían a la Comunidad Autónoma ocho grandes áreas de actuación en las que avanzar (en concreto, urbanismo, educación, sanidad, servicios sociales, consumo, cultura, medio ambiente y deportes) al tiempo que sugerían, como fórmula para su financiación, la creación de un Fondo no finalista nutrido con un 5% de los impuestos que gestiona la Comunidad Autónoma más un 15% de los ingresos que recibe la Comunidad por el IRPF. Este documento fue entregado por la F.M.R.M. al Presidente Valcárcel en el palacio de San Esteban el 21 de junio de 2001, y de ahí que sea correcto decir que durante el año que aquí comentamos la concreción del Pacto Local ha entrado en un tiempo nuevo en el cual la iniciativa ha pasado a corresponder a la Comunidad Autónoma. Es a ella, pues, a quien le compete ahora ir definiendo el singular entramado de cuestiones que constituyen el contenido de dicho Pacto.

La primera cuestión que, si no hay vuelta atrás, ha quedado decidida es cuál vaya a ser la fórmula a la que se recurra para instrumentar el Pacto Local en esta Región. Frente a otras posibilidades (como pudiera ser su documentación en forma de *Acuerdo*, fórmula que ha preferido, por ejemplo, Castilla y León) la Comunidad Autónoma de Murcia parece inclinarse por el modelo optado por la Comunidad Autónoma de Madrid, esto es, por concretar el Pacto Local a través de una Ley de Descentralización llamada a operar como gran marco legislativo dentro de cuyos postulados y márgenes deba desarrollarse después toda esta ingente operación descentralizadora. Así vino a sugerirlo el Presidente Valcárcel durante el Debate sobre el estado de la Región, y así acabó concretándose en la Resolución de 27 de junio, una de las varias con cuya aprobación se cerró dicho

Debate, por la que «*la Asamblea insta al Consejo de Gobierno a la elaboración de una Ley de Descentralización, como instrumento marco normativo para abordar el Pacto Local autonómico*» (BOARM. núm. 130, de 9 de julio).

A 31 de diciembre 2002, la elaboración del referido texto normativo (cuya denominación oficial en este momento es la de «*Anteproyecto de Ley de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales*», llamada así a sustituir a la actual Ley 7/1983, de igual nombre) está bastante avanzada. En consecuencia, es ya posible conocer –con toda la provisionalidad que supone su situación presente– cuáles serán las líneas maestras del Pacto Local en esta Comunidad. Son las siguientes:

A) El Anteproyecto comienza por sentar un claro principio de voluntariedad en la materia, lo que significa que la operación no se plantea como un conjunto de medidas imponibles a todos los Municipios sino como un marco al que podrá acogerse el Municipio que lo desee y en la medida en que se ajuste a su proyecto e intención.

B) Ello implica, como es lógico, la posibilidad de que existan «varias velocidades» en esta descentralización de carácter municipal, lo que es de todo punto lógico si se advierte que no todos los Municipios cuentan con los mismos medios ni están en la misma situación en el punto de partida.

C) Por lo que hace a las materias o áreas a las que habrá de afectar esta descentralización, se abandona la fórmula propuesta por los Municipios, que reducía su lista a ocho grandes áreas, y se opta por ampliar ese catálogo a un listado de dieciséis, abierto además a cualquier otra materia en la que el traspaso de funciones a los Ayuntamientos se considere justificado.

D) La Comunidad se reserva determinados cometidos en orden a la planificación, ordenación y coordinación del conjunto.

E) Se avanza también en la concreción de las fórmulas eventualmente utilizables para la atribución de competencias a los Ayuntamientos, contemplando como tales la transferencia mediante Ley autonómica, la delegación mediante Decreto del Consejo de Gobierno, la encomienda de gestión y la celebración de convenios o conciertos o la constitución de consorcios cuando se trate de servicios complementarios o compartidos entre ambas Administraciones.

F) En fin, en punto a financiación, parece trabajarse sobre esquemas no del todo coincidentes con los que en un principio propusieron los Municipios (los propios Ayuntamientos los consideran hoy rebasados), si bien éste es uno de esos extremos en los cuales el proyecto estaría aún pendiente de mayor concreción. Un aspecto de la cuestión que, en todo caso, estaría claro es la necesidad de distinguir, como procesos distintos, régimen de las Haciendas Locales (lo fija una ley del Estado y, en su caso, lo desarrolla una ley autonómica; pero, por razones obvias, afecta imperativamente a todo Municipio) y financiación del Pacto Local (en razón de su voluntariedad, afecta tan sólo a la cobertura de lo transferido y a aquel Municipio al que se haya transferido).

Una cuestión distinta de las anteriores, pero también a incluir en el citado Anteproyecto de ley, es la determinación de cuál vaya a ser el órgano en el que se

residencie la posterior negociación de cada uno de los traspasos de competencias a efectuar desde la Comunidad Autónoma a los Municipios. En principio, se baraja una doble posibilidad: o bien adscribir esa tarea a una Comisión Mixta de Descentralización creada *ad hoc* por dicha Ley, o bien utilizar a tales efectos un órgano que ya existe, el Consejo Regional de Cooperación Local, introduciendo en el mismo los ajustes que se estimen convenientes. En cualquier caso, ese órgano deberá tener una composición paritaria, nutrida, por tanto, por el mismo número de representantes de los Municipios que de miembros procedentes de la Comunidad Autónoma.

Al margen de cuanto antecede, pero no desconectado de ello, hay que decir que la recién aprobada Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2003 ha incluido ya dos preceptos en los que se contienen previsiones en orden al futuro Pacto Local. Su artículo 17 establece que las transferencias de crédito que sean necesarias para traspasar a las Corporaciones Locales las dotaciones precisas para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan por vía de descentralización, no estarán sujetas a determinadas limitaciones que la Ley indica. Y su disposición adicional 7° dice que: «*En el marco del Pacto Local y para articular su desarrollo, se autoriza al Consejo de Gobierno... a realizar en los Presupuestos... las adaptaciones técnicas y las modificaciones presupuestarias que sean necesarias...*».

La organización de la Región en Comarcas, una cuestión pendiente

Así como el avance en la concreción del Pacto Local ha sido objeto de la intensa actividad que dejamos reseñada, no ha sucedido lo mismo, ni por las razones que veremos enseguida era esperable que sucediera, con esa otra cuestión también relacionada con la descentralización territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia que es la vertebración de dicha Comunidad en Comarcas. Aunque la aprobación de la Ley de Comarcalización es un compromiso que trae causa del propio Estatuto de Autonomía (artículo 3.2), y aunque además ese compromiso está reforzado desde hace años por la existencia de la Resolución de 7 de mayo de 1998, por la que la Asamblea Regional mandató al Consejo de Gobierno para que iniciase los trabajos que debían conducir en el plazo de tres años a la elaboración de tal proyecto de ley, poco o nada se ha avanzado en dicho terreno. Como se recordará, en cumplimiento de dicha Resolución, el Gobierno Regional, en diciembre de ese mismo año, encargó a la Universidad de Murcia (que, a su vez, constituyó un grupo de expertos a tal fin) la realización de determinados estudios previos. Sin embargo, cumplido sobradamente el plazo que la Resolución de 1998 indicaba, esos estudios no consta que existan ni se tienen noticias de que la Administración autonómica los esté impulsando. En consecuencia, todo hace pensar que éste será uno de esos compromisos que conocerán el final de Legislatura sin que se haya procedido a ejecutarlos. No en vano, el tiempo pre-electoral en el que ahora se entra no aporta el clima más adecuado para debatir, con la mesura y el reposo que tales cuestiones exigen, estos siempre complejos problemas de articulación territorial. Por lo demás, en este momento se une a lo anterior una segunda razón que bien pudiera justificar desde un ángulo nuevo la dilación a la que este tema va a quedar sometido, y es que, una vez que la gestación del

Pacto Local para la Región de Murcia ha entrado en su recta final, no parece lógico aventurarse en una operación de definición y delimitación de Comarcas que no tenga en cuenta los resultados de aquella otra descentralización relativa a los Municipios. La singular posición de la Comarca como estructura intermedia entre los Municipios y la Comunidad Autónoma aconseja aguardar hasta ver en qué queda la previa traslación de competencias de ésta a aquéllos.

Actividad normativa

Leyes

El año 2002 ha sido, desde el punto de vista de la producción legislativa, un año especialmente prolífico en la Comunidad Autónoma de Murcia. La Asamblea Regional murciana ha aprobado nada menos que quince leyes, la cifra más alta de las registradas en los veinte años de autonomía transcurridos, lo que se explica, seguramente, por el elevado techo competencial alcanzado en los últimos tiempos, amén de por el deseo de la mayoría parlamentaria de concluir su programa legislativo antes de la inminente disolución parlamentaria con vistas a las elecciones de mayo de 2003.

El aspecto más relevante de este elevada producción legislativa es, sin duda, el predominio de las disposiciones que tienen carácter administrativo, es decir, que se ocupan de un modo o de otro de disciplinar aspectos internos de la Administración Regional. Ocho de las quince leyes aprobadas tienen esta naturaleza. La primera de ellas es la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de adecuación de los procedimientos de la Administración Regional de Murcia a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Con ella se da cumplimiento a la exigencia de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de que tengan rango de ley las normas de derecho interno que prevean plazos de resolución de procedimientos que excedan de seis meses (artículo 42.2) y las que atribuyan efectos desestimatorios a la ausencia de resolución expresa en los casos en que se establece la regla general de silencio positivo (artículo 43.2).

Las demás leyes de contenido administrativo o interno son la Ley 5/2002, de 3 de junio, de modificación de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud, cuyo objetivo fundamental es introducir una pequeña modificación en el baremo a través del cual se valorarán los méritos de los aspirantes a la convocatoria extraordinaria de acceso a la condición de personal estatutario fijo o funcionario por el sistema de concurso; la Ley 6/2002, de 25 de junio, de Estadística de la Región de Murcia, que regula la actividad estadística pública de interés de la Comunidad Autónoma; y las cinco leyes de creación de organismos públicos. Se trata de las leyes 7, 8, 9, 12 y 13 de 2002 que crean, respectivamente, el «Centro de Alto Rendimiento Infanta Cristina», el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA), el Servicio Regional de Empleo y Formación, el Instituto de la Mujer de la Región de Murcia y el Instituto de la Juventud de la Región de Murcia.

En cuanto al resto de las leyes, las que tienen naturaleza «ad extra» respecto a la Administración Regional, hay que distinguir, en primer lugar, por su importancia intrínseca, las leyes de contenido financiero. Este año son tres: la Ley 11/2002, de 26 de noviembre, de suplemento de crédito, por importe de 4.063.678 euros, para financiar gastos de la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno y de las Consejerías de Presidencia, de Economía y Hacienda, de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, de Educación y Cultura y de Turismo y Ordenación del Territorio, y de Autorización de Endeudamiento al Servicio Murciano de Salud; la Ley 14/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2003; y la Ley 15/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias en materia de tributos cedidos y tasas regionales (año 2003). Esta última Ley, conocida habitualmente como «Ley de Acompañamiento», se ha ceñido este año estrictamente a su contenido específico, cual es la regulación de aspectos exclusivamente tributarios y, por tanto, complementarios de la Ley de Presupuestos y, con ello, de la política económica en ella prevista. El aspecto más destacado de esta norma es el ejercicio de la capacidad normativa en cuanto a aspectos gestores en materia de tributos cedidos, ejercicio previsto en la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), así como 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.

Las demás leyes aprobadas este año tienen un contenido muy diverso, aunque presentan un aspecto común: todas suponen modificación o aplicación de leyes anteriores. La más relevante es, sin duda, la Ley 2/2002, de 10 de mayo, de modificación de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Esta Ley tiene como objetivo inmediato y más visible, completar la legislación autonómica ante el vacío producido por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2001 que declaró inconstitucionales los artículos 16.1 y 38 de la Ley del Suelo estatal, de 13 de abril de 1998. No obstante, aprovechando la ocasión introduce determinadas modificaciones en el régimen del suelo, algunas muy controvertidas como, por ejemplo, la reducción del ámbito de los instrumentos de ordenación del territorio en que es exigible la evaluación de impacto ambiental.

Las otras leyes son la Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento, dictada en desarrollo de la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento y de la Ley 7/2000, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y en materia de juego, apuestas y función pública; la Ley 10/2002, de 12 de noviembre, de modificación de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, aprobada por efecto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2002, de 18 de septiembre, que declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la ley que se modifica; y la Ley 4/2002, de 22 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Detectives Privados de la Región de Murcia, estrechamente relacionada con la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, cuyo artículo 3 exige que la creación de nuevos colegios profesionales y la consecuente atribución del régimen y

organización colegial a una determinada profesión sólo podrá realizarse por ley de la Asamblea Regional.

Reglamentos

En el ámbito reglamentario la nota más destacada de este año es también, como ocurre en el terreno legislativo, el predominio de las disposiciones internas u organizativas de la propia Administración Regional. Una amplia mayoría de los Reglamentos aprobados tienen este carácter, pues aquí hay que incluir no solo los Decretos que modifican la denominación y competencias de las Consejerías, sus órganos directivos y su estructura orgánica –de los cuales ya hemos dado cuenta en un apartado anterior de este informe–, sino también muchos otros.

En primer lugar, hay que citar algunos muy relacionados con los anteriores: el Decreto 15/2002, de 16 de enero, por el que se establecen las sustituciones de los titulares de las Consejerías en los supuestos de ausencia o enfermedad; el 7/2002, de 16 de enero, por el que se fija la nueva prelación de las Consejerías de la Administración Regional; y el 46/2002, de 25 de enero, por el que se nombran los sustitutos del Consejero de Presidencia para el ejercicio de las funciones de Secretario del Consejo de Gobierno. Al lado de ellos se sitúan los Decretos que modifican, crean o regulan comisiones interdepartamentales o administrativas y consejos consultivos, asesores o sociales: el 52/2002, de 8 de febrero, por el que se deroga el Decreto n.º 90/1996, de 22 de noviembre, de creación del Consejo Técnico Consultivo para el estudio y elaboración de disposiciones legales y normas de desarrollo reglamentario que se dicten en materia de deportes; el 57/2002, de 15 de febrero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Elaboración y Seguimiento del III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres; el 58/2002, de 15 de febrero, por el que se nombran representantes de la Comunidad Autónoma de Murcia en la Comisión Mixta de Transferencias; el 63/2002, de 1 de marzo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y las Nuevas Tecnologías; el 66/2002, de 8 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia; el 98/2002, de 7 de junio, por el que se dictan normas para la clasificación de empresas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el 120/2002, de 4 de octubre, por el que se regula el Consejo Asesor Regional del Deporte de la Región de Murcia. Por último, en la categoría de los reglamentos internos hay que incluir también el Decreto 53/2002, de 8 de febrero, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración Pública Regional.

Fuera de este terreno hay que destacar la atención que este año han merecido la vivienda y la asistencia social. Por lo que hace a la vivienda se han dictado tres importantes Decretos: el Decreto 54/2002, de 8 de febrero, por el que se regula la actuación del Instituto de Vivienda y Suelo en materia de promoción pública de vivienda; el 89/2002, de 24 de mayo, por el que se establecen las disposiciones generales y procedimientos para la acreditación de entidades de control de calidad en la edificación, y por el que se crea el registro de dichas entidades y laboratorios acreditados en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el

103/2002, de 14 de junio, por el que se regulan las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 2002-2005. En cuanto a la asistencia social contamos con el Decreto 60/2002, de 22 de febrero, por el que se modifica el Decreto 31/1994, de 25 de febrero, sobre ingreso y traslado en centros residenciales de la Administración Regional para personas mayores; y con el 124/2002, de 11 de octubre, por el que se regula la prestación de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

De las restantes normas reglamentarias de este año 2002 parece oportuno resaltar los tres Decretos de desarrollo normativo dictados: el Decreto 65/2002, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la Junta de Garantías Electorales del Deporte de la Región de Murcia; el 101/2002, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley de Artesanía; y el 102/2002, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-financiero Tributario del Canon de Saneamiento de la Región de Murcia.

Relaciones de colaboración y conflicto

Conflictividad jurisdiccional

A) Por lo que hace a la conflictividad de la Comunidad Autónoma de Murcia con el Estado y con las otras Comunidades Autónomas cuya resolución está atribuida al Tribunal Constitucional, hay que decir que, una vez más, ni esta Comunidad ni ninguno de esos otros sujetos ha interpuesto durante este año conflicto de competencia o recurso de inconstitucionalidad que les enfrente.

Relativa novedad en este orden de cosas ha sido el que durante este tiempo haya funcionado la previsión del Reglamento de la Asamblea Regional (articulo 149 del texto entonces vigente; articulo 199 del texto hoy revisado) que permite a un grupo parlamentario o a un quinto de los miembros de la Cámara proponer al Pleno de la misma el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad contra aquella ley del Estado que se considere contraria a la Constitución y en cuya declaración de inconstitucionalidad pudiera tener la Comunidad Autónoma algún interés estimable. En esta ocasión, la solicitud ha partido del grupo parlamentario mixto cuyo único diputado, perteneciente a IU, ha reclamado, en escrito de 21 de enero de 2002, la interposición de dicho recurso contra diversos artículos de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, Ley Orgánica de Universidades. No obstante, una vez más, (como ya sucediera en su día en las otras dos únicas oportunidades en las que tal mecanismo ha funcionado, una vez contra la Ley de Comercio en materia de horarios comerciales, y otra contra la Ley de Extranjería) la citada propuesta ha sido rechazada, primero por la Comisión de Competencia Legislativa en su sesión de 14 de febrero de 2002 y después por el Pleno en su sesión de 14 de marzo.

Lo que sí se ha producido durante 2002 es la resolución del Tribunal Constitucional que pone fin al recurso de inconstitucionalidad núm. 2989/1995 interpuesto en su día por el Presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de la Región

de Murcia y, por extensión, contra el anexo III de la misma. Es la STC 166/2002 la que ha resuelto tal contencioso, estimando parcialmente el recurso al declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del párrafo primero del artículo 27, en relación con el anexo III, y de los artículos 103.1 y 113, c, en relación con los números 1, 2 y 4 del artículo 112, de dicha Ley murciana.

El razonamiento utilizado por el Tribunal Constitucional para fundamentar su fallo ha venido, en esencia, a aceptar el discurso desplegado en su día por el Abogado del Estado y, consiguientemente, a declarar que los citados preceptos de la Ley autonómica constituyen una vulneración mediata o indirecta del artículo 149.1.23° de la CE, por cuanto desconocen el marco que la legislación estatal básica tiene legítimamente establecido para la distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas; en concreto, contradicen lo dispuesto por la ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre y, con apoyo en el artículo 34 de la misma, por el Real Decreto 1118/1989 que la desarrolla y que recibe también desde ella la consideración de derecho básico.

Por lo que respecta al artículo 27 de la ley autonómica, la inconstitucionalidad se produce al considerar el citado precepto que pueden ser objeto de comercialización, en vivo o en muerto, las especies que se indican en el anexo III, e incluir éste a trece especies de aves (desde la paloma bravía o la tórtola turca hasta el verderón y el verdecillo) y a una especie de pez (el «*black-bass*» o perca americana) que no aparecen recogidas en el anexo del Real Decreto 1118/1989 como especies susceptibles de ser comercializadas, lo que a todas luces desconoce y excede el marco básico de protección así diseñado por el Estado.

En el caso del artículo 103.1, la contradicción con la legislación estatal básica nace del hecho de haber fijado dicho precepto un plazo de tres años para la prescripción de la infracciones muy graves en esta materia, cuando el artículo 41.1 de la Ley estatal básica, la Ley 4/1989, no permite que ese plazo sea inferior a cuatro años. A su vez, la inconstitucionalidad del artículo 113, c tiene su causa en el establecimiento por esta norma de una cuantía mínima para las multas con las que hayan de ser sancionadas tales infracciones muy graves que de nuevo está por debajo del borde inferior fijado para las mismas por el artículo 39.1 de la citada Ley 4/1989. Como quiera que la especificación de dichas «*infracciones muy graves*» la realiza la Ley regional murciana en su artículo 12. 1, 2 y 4, tanto en el caso del artículo 103.1 como en el del artículo 113, c su inconstitucionalidad se declara en relación con dicha norma.

Añadamos nada más que el propio Tribunal Constitucional ha vuelto a recordar en esta ocasión –igual que hace el Abogado del Estado en sus alegaciones– su reiterada jurisprudencia (SSTC 170/1989 y 196/1996) según la cual en el ámbito del artículo 149.1.23° de la CE, y por tanto en materia de protección del medio ambiente, «*la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o plus de protección, de forma que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso...*». En el supuesto de la Ley murciana son esos mínimos los que no se han respetado, y de ahí la causa de su inconstitucionalidad.

Con fecha 7 de noviembre de 2002, el Pleno de la Asamblea Regional se ha apresurado a aprobar la Ley de modificación de la ley 7/1995, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia por la que se introducen en dicho cuerpo legal las correcciones a las que obliga la STC 166/2002.

B) En el marco de la conflictividad de la que debe conocer la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha producido durante 2002 un supuesto digno de algún comentario. Se trata del conflicto que enfrenta en estos momentos al Ministerio de Sanidad y a la Comunidad Autónoma de Murcia por el pago de la llamada «factura farmacéutica» correspondiente al mes de diciembre de 2001, esto es, de aquel gasto farmacéutico (18 millones de euros, unos 3.000 millones de pesetas) que, porque se produjo en el mes inmediatamente anterior al 1 de enero de 2002, fecha en la que se recibieron las transferencias en materia de sanidad, la Comunidad considera que debe pagar todavía el Estado, y que, por haberse acreditado en el citado mes de enero, cuando esas transferencias ya estaban recibidas, el Estado estima que debe abonar, sin embargo, la Comunidad Autónoma. Añadamos que, al haber sido Murcia la única Comunidad Autónoma que no se acogió en su momento a la posibilidad de prolongar la gestión compartida de tales competencias con el Insalud durante un periodo transitorio, es también la única en la que hasta ahora se ha planteado tal conflicto. Con todo, aunque la Comunidad tiene anunciado desde marzo el correspondiente recurso, la misma no ha podido formalizar todavía la demanda al no haber recibido aún el Ministerio el expediente administrativo, con lo cual el comentario de la argumentación jurídica utilizada por ambas partes deberá quedar para otro Informe.

Conflictividad no jurisdiccional: PHN, AVE y Aeropuerto Regional.

El enfrentamiento que a causa del PHN mantiene la Comunidad Autónoma de Murcia con otras Comunidades, fundamentalmente con Aragón, se ha trasladado durante 2002 a un nuevo escenario, a la Unión Europea. Hacia el 20 de febrero, los partidarios de las tesis antitrasvase lograron que la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo aprobara una enmienda a la Resolución sobre Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, la núm. 13, en la que se expresaba la profunda preocupación que, en orden a dicho desarrollo sostenible, comportaban proyectos como el PHN (al que se mencionaba de forma explícita), razón por la cual se recomendaba que la Comisión Europea no les proporcionara ningún tipo de financiación. Ello provocó enseguida la reacción de los partidarios del Plan, Gobierno y Comunidades afectadas. En concreto, en la Asamblea Regional de Murcia los diputados del PP y del PSOE –éstos, desvinculándose en parte de las tesis de su partido– votaron juntos una moción de apoyo al PHN. En fin, en el Pleno del Parlamento Europeo de 27 de febrero, merced a la actividad desplegada por el grupo popular en la Cámara y, finalmente, a la abstención de bastantes eurodiputados socialistas, se logró que quedara retirada del texto aquella mención expresa del PHN que el mismo incluía. No se consiguió, en cambio, eliminar la cláusula final que contenía la recomendación de no proporcionar ayuda a aquellos proyectos de trasvase que no demostraran su compatibilidad con el desarrollo sostenible. En consecuencia, todo el litigio y, por lo tanto, toda la actividad del

Estado español y de las Comunidades Autónomas partidarias o detractoras del trasvase, Murcia incluida, se ha trasladado a partir de entonces al terreno de la demostración (vía informes técnicos, incluso) de dicha compatibilidad. De ella depende en este momento la futura financiación europea del Plan.

Las otras dos cuestiones mencionadas en el epígrafe –AVE y Aeropuerto de Corvera– parecen haber salido del ámbito de la conflictividad con otras Comunidades (no en vano ya no hay que competir con nadie para lograr un trazado más favorable de la Alta velocidad) y haber entrado en el terreno de las relaciones *conflicto-colaboración* con el Estado.

En efecto, ahora es al Estado al que le compete proveer a una ejecución rápida y ecuánime respecto de los intereses de las distintas Comunidades de las infraestructuras que habrán de permitir en su día la llegada del AVE. De ahí que las quejas existentes en este momento en esta Comunidad aludan sobre todo a un eventual retraso en la ejecución del tramo que corresponde a Murcia, lo que estaría en contradicción con el compromiso adquirido en la reunión de Murcia de 8 de enero de 2001 por el Ministro de Fomento con todas las Comunidades afectadas según el cual esa ejecución se haría de manera simultánea.

Y es también al Estado al que le corresponde fijar su actitud respecto del proyecto murciano de construir un Aeropuerto Regional en Corvera. Por lo que hace a este último asunto, el año 2002 comenzó con las peores noticias (de hecho, todo hacía pensar que el Gobierno central estaba por la utilización, mejorada, del Aeropuerto de San Javier, y así lo hizo saber el Ministro Álvarez Cascos, en mayo, en una sesión informativa habida en el Senado). Sin embargo el proceso ha concluido, a finales de año, con un cambio en la citada actitud propiciado sobre todo por la conversación de 27 de septiembre entre Valcárcel y Aznar a la que en otro lugar de este informe nos hemos referido y en la que el Presidente murciano, al parecer, condicionó su aceptación como candidato en las futuras elecciones autonómicas al desbloqueo de las dificultades que el Estado oponía al proyecto de Aeropuerto Regional. A partir de dicho momento, el Ejército del Aire ha retirado las reservas que venía oponiendo a la construcción de un Aeropuerto en Corvera, el Ministerio de Fomento ha pasado a hablar otro lenguaje, y el 22 de octubre la Subcomisión de aeródromos de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento (CIDETRA) ha emitido un parecer favorable al Aeropuerto Regional que es claro preludio del sentido que habrá de tener en su día el posterior dictamen del Pleno de la Comisión, preceptivo para que la construcción del Aeropuerto de Corvera sea posible.

Convenios de colaboración

La actividad de la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de convenios se ha seguido manteniendo durante este año en los parámetros que vienen siendo habituales. No existen convenios con otras Comunidades Autónomas y el número de los celebrados con el Estado no es bajo, pero muchas veces tales acuerdos son tan sólo prórroga o actualización de otros ya vigentes en el año o años anteriores. Durante el tiempo que ahora comentamos, merece destacarse, entre otros,

el Convenio de colaboración firmado el 25 de febrero de 2002 por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente por el que se constituye el «Organismo intermedio» para la aplicación de una subvención global concedida por la Comisión de las Comunidades Europeas mediante Decisión C (2001) 22183, de 23 de agosto, relativa a la iniciativa comunitaria Leader Plus en la Comunidad Autónoma de Murcia, convenio en virtud de cuya cláusula tercera el citado «Organismo intermedio» ha suscrito después un alto número de acuerdos con los correspondientes Grupos de Acción Local.

Interés tiene, asimismo, el Convenio de 31 de julio suscrito entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Sanidad, dentro del Plan General de Colaboración en materia de drogodependencias acordado en 1999, por el que la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas se compromete a financiar en 2002 un programa cuyo coste se fija. A ellos hay que unir el acuerdo entre la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio y el Ministerio de Medio Ambiente orientado a acometer un plan especial de actuación en playas y paseos marítimos de la Región para el que el Ministerio aportará unos 24 millones de euros, y –como siempre– un largo listado de acuerdos suscritos entre la Consejería de Trabajo y Política Social y el Ministerio correspondiente sobre distintas atenciones de carácter social.

La Unión Europea y la Comunidad Autónoma de Murcia

Como consecuencia de la reestructuración del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional llevada a cabo por el Decreto núm. 1/2002, de 15 de enero, al que ya nos hemos referido en más de una ocasión, se han producido algunas modificaciones en las estructuras encargadas de gestionar las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea. La principal de ellas consiste, según dispone su articulo 2, en que todas las competencias que hasta este momento correspondían a la Consejería de Presidencia en materia de *«acción exterior»*, y por lo tanto todos los cometidos relativos a las relaciones con Europa, pasan a depender de la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, unidad ahora creada –según ya sabemos– con rango de Consejería. En desarrollo de tal disposición, el Decreto núm. 41/2002, de 25 de enero, por el que se establecen los Organos Directivos de la citada Secretaría General de la Presidencia, tras decir de una manera más taxativa en su articulo 1 que corresponden a dicha Secretaría General *«las competencias en materia de Acción Exterior (y) Relaciones con la Unión Europea...»*, ha optado por suprimir en su articulo 5 la Secretaría de Acción Exterior y la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea, hasta ahora dependientes de la Consejería de Presidencia, para fundir en su articulo 4 las competencias previamente atribuidas a ambos órganos en una sola y misma unidad ahora denominada Secretaría de Acción Exterior y Relaciones con la Unión Europea cuyo titular tendrá rango asimilado al de Secretario General. Tras ello, el Decreto núm. 62 /2002, de 15 de marzo, por el cual se desarrolla la estructura orgánica de la Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, ha dedicado su capítulo II (artículos 8 a 11) a especificar las atribuciones y responsabilidades que quedan encomendadas a la nueva Secretaría de

Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea, así como a indicar las dos unidades administrativas (la Oficina de la Región de Murcia en Bruselas y el Servicio de relaciones con la Unión Europea) que, bajo su dependencia, atenderán de manera especializada a los asuntos europeos.

Por lo demás, por Decreto núm. 18/2002, de 15 de febrero (y recurriendo a una figura, la de los Comisionados regionales, que en su momento ideara junto con la de los Consejos Técnicos Consultivos la Ley 2/1996) la Comunidad Autónoma de Murcia ha decidido crear el Comisionado Regional ante la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible. Amén de su cometido general en orden a la defensa ante Europa de los intereses regionales en materia de desarrollo sostenible, es de prever que tal figura despliegue una considerable actividad en cuantas decisiones de la Unión Europea tengan que ver con el Plan Hidrológico Nacional y con su financiación, cuestión ésta de la máxima relevancia para la Región de Murcia.

La presencia de la Comunidad Autónoma murciana en organismos europeos se ha visto reforzada, a su vez, con la designación del Presidente Valcárcel, el 7 de febrero de 2002, como Vicepresidente primero de la Comisión de Relaciones Exteriores (RELEX) del Comité de las Regiones. Muy conectado con la fuerte presencia que la Comunidad Autónoma de Murcia ha pasado a tener en los trabajos de dicha Comisión está el hecho de que, a iniciativa de esta Región, la Comisión RELEX haya organizado en Murcia el 28 de octubre un «*Seminario sobre inmigración*» destinado a revisar el papel que corresponde en dicha materia a las regiones y a los municipios.

Al margen de la presencia en el Comité de las Regiones, el 2 de diciembre de 2002 se ha producido además, en Poitiers, la toma de posesión del Presidente Valcárcel como nuevo Vicepresidente Ejecutivo del Buró Político de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), cargo para el que fue elegido en la anterior reunión de septiembre en Ioannina (Grecia). A iniciativa suya, la Conferencia ha adoptado –entre otras– una Declaración sobre seguridad marítima en las aguas territoriales de la Unión Europea en la que se apoya la adopción de determinadas medidas tendentes a evitar que puedan producirse desastres como el del reciente hundimiento del «*Prestige*».

Con todo, tal vez el aspecto más reseñable de la actividad desplegada por la Comunidad Autónoma de Murcia ante la Unión Europea sea la atención prestada por esta Comunidad a la ampliación de la Unión a veinticinco países y al problema de las inevitables repercusiones que dicha ampliación vaya a tener en aquellos territorios que, como Murcia, a partir de ese momento pierdan la condición de regiones Objetivo 1 y, con ello, la correlativa ayuda europea al desarrollo a la que tal condición les hacía acreedores. En distintas intervenciones del Presidente Valcárcel, primero en octubre en un discurso en Bruselas dirigido a miembros del Comité de las Regiones, después en noviembre en una conferencia dada en Berlín, en la sede del *land* de Renania-Palatinado en dicha ciudad, el Presidente murciano ha venido a defender la adopción de nuevos parámetros en la determinación del desarrollo real de las distintas regiones europeas a fin de impedir que la ampliación de la Unión a diez nuevos miembros, al rebajar el producto interior bruto (PIB) medio de la Unión Europea en un 13%, haga que determinadas regiones hasta ayer beneficiarias de los fondos de cohesión queden por encima del 75%

en el que está situado el umbral exigido para seguir recibiéndolos. En este mismo orden de cosas, hay que recordar que, a iniciativa del Presidente Valcárcel, la Comisión de Política Regional y Cohesión Territorial del Comité de las Regiones encargó un estudio sobre dicho tema a un grupo de expertos dirigido por el profesor Vandepoele, estudio que ha quedado concluido a finales de octubre de este año y cuyas conclusiones irían en el sentido de las preocupaciones antes indicadas.

Al margen de lo anterior, tan solo indicar que en su conferencia de Berlín el Presidente Valcárcel volvió a defender –como ya había hecho anteriormente en otros foros– la conveniencia de convertir al Comité de las Regiones en el Senado o Cámara territorial de la Unión Europea.

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos al 1-I-2002:

Grupo parlamentario popular: 26

Grupo parlamentario socialista: 18

Grupo parlamentario Mixto (IU): 1

Composición por Grupos al 31-12-2002: la misma

Estructura del Gobierno

Entre el 1-1-2002 y el 14-1-2002:

Presidente: Ramón Luis Válcarcel Siso (PP)

Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia: José Ramón Bustillo Navia-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

Entre el 15-1-2002 y el 31-12-2002:

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP)

Vicepresidente y Portavoz del Gobierno: Antonio Gómez Fayrén (PP)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Antonio Gómez Fayrén (la acumula a la Vicepresidencia)

Economía y Hacienda: Juan Bernal Roldán
Educación y Cultura: Fernando de la Cierva Carrasco
Agricultura, Agua y Medio Ambiente: Antonio Cerdá Cerdá
Sanidad y Consumo: Francisco Marqués Fernandez
Trabajo y Política Social: Lourdes Méndez Monasterio
Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio: Patricio Valverde Megías
Obras Públicas, Vivienda y Transportes: Joaquín Bascuñana García
Turismo y Ordenación del Territorio: José Pablo Ruiz Abellán
Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno: José Antonio Ruiz Vivo

Tipo de Gobierno

Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 26 diputados
Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

Han cesado en sus respectivas Consejerías, en razón de la remodelación del Consejo de Gobierno llevada a cabo por su Presidente el 15 de enero del presente año, los siguientes Consejeros: de Presidencia, Don José Ramón Bustillo Navia-Osorio; de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Don José Pablo Ruiz Abellán; de Educación y Universidades, Don Fernando de la Cierva Carrasco; de Trabajo y Política Social, Don Antonio Gómez Fayrén; de Turismo y Cultura, Don Juan Antonio Megías García; y de Tecnologías, Industria y Comercio, Don Patricio Valverde Megías. Los Decretos de cese, núm. 1 al 6/2002, respectivamente, son –como es lógico– Decretos del Presidente, llevan todos ellos fecha de 15 de enero y han sido publicados en el BORM núm. 13, de 16 de enero.

Coincidiendo con tales ceses, y tras la reorganización de la Administración Regional a la que ha procedido el Decreto del Consejo de Gobierno núm. 1/2002, de 15 de enero, por el que se reestructuran determinadas Consejerías al tiempo que se crea la Secretaría General de la Presidencia con rango de Consejero para su titular, se han producido los siguientes nombramientos: Vicepresidente y Portavoz del Gobierno, Don Antonio Gómez Fayrén; Consejero de Presidencia, el mismo, que acumula así esta responsabilidad a la de Vicepresidente; Secretario General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, Don José Antonio Ruiz Vivo; Consejero de Turismo y Ordenación del Territorio, Don José Pablo Ruiz Abellán; Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, Don Joaquín Bascuñana García; Consejero de Educación y Cultura, Don

Fernando de la Cierva Carrasco; Consejera de Trabajo y Política Social, Doña Lourdes Méndez Monasterio; y Consejero de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio, Don Patricio Valverde Megías. Los Decretos del Presidente, núm. 7 a 14/2002, por los que se procede a realizar tales nombramientos, llevan también fecha de 15 de enero y pueden consultarse asimismo en el citado BORM núm. 13, de 16 de enero.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Debate sobre proceso de traspaso de funciones y servicios del Insalud a la Comunidad Autónoma de Murcia. Comparecencia del Consejero de Sanidad y Consumo *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 143; sesión de 13 de febrero de 2002).*

Debate sobre problemas del sector industrial en Cartagena. Comparecencia del Consejero de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 150; sesión de 13 de marzo de 2002).*

Debate sobre el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para la Región de Murcia. Comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 154; sesión de 10 de abril de 2002).*

Debate sobre el Plan Nacional de Regadíos. Comparecencia del Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 158; sesión de 24 de abril de 2002).*

Debate sobre directrices y plan de ordenación del litoral de la Región de Murcia. Comparecencia del Consejero de Turismo y Ordenación del Territorio. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 164; sesión de 22 de mayo de 2002).*

Debate sobre el Plan de Vivienda 2002-2005. Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 170; sesión de 19 de junio de 2002).*

Debate sobre la acción política del Consejo de Gobierno. Como consecuencia del mismo fueron aprobadas veinte Resoluciones, de algunas de las cuales se da cuenta a continuación. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 172; sesión de 26 y 27 de junio de 2002).*

Debate monográfico sobre el empleo en la Región de Murcia. Como consecuencia del mismo fueron aprobadas doce Resoluciones, de algunas de las cuales

se da cuenta a continuación. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 173; sesión de 4 de julio de 2002).*

Debate sobre financiación de la universidades públicas de la Región. Comparecencia del Consejero de Educación y Cultura. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 174: sesión de 12 de septiembre de 2002).*

Debate sobre la situación de los proyectos de alta velocidad para la Región y de la línea de ferrocarril convencional Cartagena-Madrid. Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 178; sesión de 9 de octubre de 2002).*

Debate sobre el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Región de Murcia. Comparecencia del Consejero de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio. *(Diario de Sesiones del Pleno, núm. 181; sesión de 17 de octubre de 2002).*

Moción de 8 de mayo de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que presente a la Cámara un modelo de financiación de las universidades públicas de la Región de Murcia. *(BOARM. núm. 122, de 15 de mayo).*

Resolución de 27 de junio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a la elaboración de una Ley de Descentralización, como instrumento marco normativo para abordar el Pacto Local autonómico. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 27 de junio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que siga siendo un objetivo irrenunciable del mismo la construcción del aeropuerto regional y adopte cuantas medidas se precisen de cara a obtener las autorizaciones y permisos necesarios. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 27 de junio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que se lleve a cabo la elaboración del Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza de la Región de Murcia. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Inmigrantes de la Región de Murcia, en pro de conseguir la normalización en el proceso de arraigo de este colectivo, emprendiendo acciones positivas que evidencien los valores reales que la inmigración está teniendo para el desarrollo social y económico de la Región. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 27 de junio de 2002, por la que se insta al Consejo de Gobierno a adoptar las medidas necesarias para la elaboración de un nuevo Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, que establezca las directrices y objetivos generales de las medidas de acción positiva hacia las mujeres de la Región de Murcia y permita incorporar la variable de género en las políticas y acciones de todos los Departamentos de la Comunidad Autónoma. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 27 de junio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a dar cumplimiento al desarrollo reglamentario de la Ley Regional de Turismo. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 4 de julio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que promueva junto con los interlocutores sociales un Pacto por la Calidad en el Empleo, tendente a la promoción de la contratación indefinida, la reducción sensible de la temporalidad en el empleo y el fomento de la economía para que sea paralelo el reparto de rentas de trabajo y rentas de capital. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 4 de julio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que elabore antes de fin de año un Plan de Lucha contra la Economía Sumergida y el fraude en la contratación. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 4 de julio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que continúe las actuaciones para reducir la siniestralidad laboral priorizando el objetivo de reducir los accidentes graves y muy graves. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Resolución de 4 de julio de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que promocione en la contratación de las obras públicas y servicios a aquellas empresas que utilicen empleo fijo y que cumplan la normativa de salud y seguridad laboral. *(BOARM. núm. 130, de 9 de julio).*

Moción de 25 de septiembre de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que a su vez se dirija al Gobierno de la Nación a fin de solicitar de éste la mejora de las dotaciones, infraestructuras y medios de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Murcia. *(BOARM. núm. 134, de 2 de octubre).*

Moción de 3 de octubre de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a la puesta en marcha del Consejo Asesor de Deporte contemplado en la Ley 2/2000. *(BOARM. núm. 135, de 9 de octubre).*

Moción de 10 de octubre de 2002, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a elaborar un Plan de acción contra la Violencia Familiar y especialmente contra la ejercida hacia las mujeres de la Comunidad Autónoma de Murcia. *(BOARM. núm. 136, de 16 de octubre).*

Moción de 10 de octubre de 2002, por la que la Asamblea Regional Insta al Consejo de Gobierno a que adopte determinadas decisiones sobre la regeneración de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera. *(BOARM. núm. 136, de 16 de octubre).*

Reformas del Reglamento Parlamentario

El Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, en su sesión de 13 de junio de 2002, ha aprobado un nuevo Reglamento de la Cámara, cuyo texto ha sido publicado en el BOARM. núm. 127, de igual fecha. En las páginas de la valoración que antecede a esta ficha institucional puede verse un amplio comentario sobre el mismo.

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 250 dictámenes a lo largo del presente año, cifra que marca una clara tendencia al alza sobre las del año anterior: 10 de ellas versan sobre anteproyectos de ley, 0 sobre proyectos de decretos legislativos, 31 sobre proyectos de reglamento, 166 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 Mª Razquin Lizarraga

Rasgos generales

El año 2002 muestra una clara continuidad con lo acaecido en el año anterior. De nuevo predominan dos temas: uno, el terrorismo, con diversas cuestiones más o menos anejas al mismo y, otro, la minoría parlamentaria del Gobierno que, a pesar del apoyo del CDN, ha concluido en un empate parlamentario de 25-25 que ha provocado, entre otros aspectos, que por segundo año consecutivo no se haya aprobado la ley foral de presupuestos generales de Navarra.

En cuanto al terrorismo, de nuevo debe darse cuenta de negros y desgraciados sucesos, cuales son los relativos al asesinato de un servidor público, el cabo de la Guardia Civil del Cuartel de Leitza D. Juan Carlos Beiro Montes. Este asesinato fue contestado por la población de Navarra mediante una gigantesca manifestación celebrada en Pamplona el día 28 de septiembre de 2002.

Dos elementos en la lucha contra ETA y su entorno han aparecido durante este año 2002, uno en el ámbito legal y otro en el judicial. En el ámbito legal la aprobación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, que ha recibido el apoyo expreso del Parlamento de Navarra, mediante una declaración política adoptada el día 3 de julio de 2002. Por otra parte, en el ámbito judicial las diversas actuaciones del Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional en relación con el denominado entorno político de ETA, que han llevado, por una parte, a la incautación de los ingresos económicos provinientes de fondos públicos de los Grupos Parlamentarios y Municipales de Batasuna y, sobre todo, tras la previa Resolución supletoria del Presidente del Parlamento de 16 de septiembre de 2002, a la suspensión del Grupo Parlamentario Batasuna en el Parlamento de Navarra con el consiguiente paso de sus parlamentarios forales al Grupo Mixto, medida que ha sido igualmente seguida en el ámbito municipal por el Ayuntamiento de Pamplona.

En relación con la dinámica existente en el País Vasco respecto de la autodeterminación o soberanía, y dada la posición del Gobierno Vasco sobre el autogobierno en el enfrentamiento abierto entre partidos nacionalistas y partidos constitucionalistas, cabe hacer referencia a la Resolución del Parlamento Vasco de 12 de julio de 2002 en la que se incluía a Navarra. Esta recibió inmediata respuesta por parte de las Instituciones de Navarra. Así el Gobierno de Navarra celebró una sesión extraordinaria el día 16 de julio de 2002, en la que se acordó rechazar la inclusión de Navarra en un inexistente sujeto político llamado Euskalherria y exigir respeto a la situación institucional actual de Navarra. Por su parte el Parlamento de Navarra, el día 22 de julio de 2002, aprobó sendas declaraciones institucionales, a propuesta de UPN y de PSN, con el apoyo de CDN, de rechazo de la resolución del Parlamento Vasco, entendiendo que la

misma constituye una intromisión y una falta de respeto a la Comunidad Foral de Navarra.

Respecto de la segunda cuestión, durante este año 2002 se ha repetido en el Parlamento de Navarra en diversas ocasiones el triple empate a 25 votos, ya anunciado en el informe del año pasado que ha pasado a ser una realidad. Este año 2002 comenzó con la sesión del Pleno del Parlamento de Navarra de 14 de febrero de 2002 en la que el empate entre los 25 votos de UPN y CDN y los 25 votos de PSN, Batasuna, IU, EA-PNV y Grupo Mixto, provocó la no aprobación del proyecto de ley foral de dos créditos extraordinarios para financiar actuaciones en vivienda. Asimismo el año concluye en la sesión de 27 de diciembre con la repetición del mismo empate a 25 votos que provoca la no aprobación del proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2003. Esta situación de rechazo a diferentes propuestas del Gobierno se reproduce en diversas ocasiones, aunque también la falta, en otras, de apoyo del CDN al Gobierno le hará perder votaciones y que se aprueben leyes o mociones contrarias a su política. Por otra parte, la no intervención conjunta o completa de toda la oposición, a veces por ejemplo por la no participación en la votación de los parlamentarios forales de Batasuna, dejará la decisión sobre la ley o moción en manos del Ejecutivo y del Grupo Parlamentario de UPN que le sustenta.

Como contrapunto y contradicción de la situación que acaba de exponerse, se presenta el elevado número de leyes forales aprobadas en este año 2002, un total de 35, aunque gran parte de ellas a iniciativa de los Grupos Parlamentarios mediante la presentación de proposiciones de ley foral. Además, la falta de presupuestos ha obligado a la aprobación de diversas leyes forales de créditos extraordinarios y de suplementos de crédito.

También la materia del vascuence ha cobrado un importante protagonismo. Por un lado, diversas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra han anulado el Decreto Foral 273/2000, de 11 de diciembre, sobre uso del vascuence en las Administraciones Públicas, así como los Acuerdos de desarrollo del citado Decreto Foral. El Gobierno de Navarra se ha visto obligado a iniciar de nuevo la elaboración de otro Decreto Foral en sustitución del anulado, hasta la fecha no aprobado, lo que ha exigido la constitución del Consejo Navarro del Euskera. Todo ello ha llevado a una confrontación entre el Gobierno y las fuerzas políticas de oposición, especialmente las nacionalistas. Incluso IU promovió una moción en el Pleno del Parlamento de rechazo a la política del Ejecutivo sobre el euskera, que no resultó finalmente aprobada dado que los 22 votos de UPN, puesto que en este caso CDN se abstuvo, tuvieron enfrente los 22 votos favorables de PSN, Batasuna, IU, EA-PNV y Mixto, a los que faltaron –por ausencia– dos miembros de EA y Batasuna, y una Parlamentaria Foral del PSN que rompió la disciplina de voto de su Grupo Parlamentario y optó por no participar en la votación, con el consiguiente revuelo parlamentario pues obligó a que se produjera por tres veces la votación con el consiguiente empate a 22 votos, del que resultaba el rechazo de la moción. Por cierto, esta Parlamentaria Foral, Sra. Aramburo, ha dimitido como Parlamentaria Foral y ha abandonado su partido político, el PSN, en desacuerdo con su política, tras haber mantenido su disciplina de voto y haber votado en contra de los presupuestos generales de Navarra en el pleno del día 27 de diciembre. Asimismo la cuestión

del uso del vascuence en la Universidad Pública de Navarra, objeto de un proyecto de ley foral del Gobierno y de diversas proposiciones de ley foral, ha dado lugar a diversas posiciones encontradas entre el Gobierno y los Grupos Parlamentarios de la Cámara.

Por último, en febrero de 2002 se iniciaron las negociaciones con el Estado para la modificación del Convenio Económico, en las que se ha logrado, finalmente, un acuerdo en el mes de diciembre, en el que se cierran las divergencias entre la Administración estatal y la navarra, con la incorporación de los gastos derivados de la Policía Foral.

Actividad legislativa

En este año 2002 el Parlamento de Navarra ha aprobado un total de 35 Leyes Forales, cifra notablemente superior a las de años anteriores, a la que debe añadirse asimismo la aprobación de tres textos refundidos.

Las siguientes notas caracterizan la actividad legislativa del año 2002 y su notable aumento:

1ª. El gran número de leyes forales que proviene de proposiciones de ley foral. De un tercio del año 2001, se ha pasado en el 2002 a prácticamente la mitad. Así dieciséis Leyes Forales son consecuencia de la iniciativa parlamentaria.

2ª. El importante número de leyes forales de carácter puntual, limitadas a obligar al Gobierno en un determinado sentido, de ahí su enorme brevedad.

3ª. El rechazo de proyectos de ley foral en el último trámite al no lograr su aprobación, como es el caso de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2003 que, tras su paso por la Comisión una vez superadas las enmiendas a la totalidad, no logró la aprobación en el debate final plenario dado el empate a 25 votos. La falta de presupuestos aprobados ha obligado a acudir a la aprobación de leyes forales de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito.

4ª. Lo mismo ha ocurrido respecto de diversas proposiciones de ley foral, que a pesar de ser tomadas en consideración, no han visto la luz aprobatoria final al producirse nuevamente el empate a 25 votos. Incluso en algún caso la Ley ha quedado tan reducida que hace difícil hasta su correcta comprensión, como sucede con la brevísima Ley Foral 33/2002 de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

5ª. De ello parece debiera haberse derivado una gran dificultad de aprobar no sólo leyes forales, sino también leyes forales de mayoría absoluta que requieren 26 votos. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el año anterior, se han aprobado diversas leyes forales de mayoría absoluta: Fondo de Participación de las Haciendas Locales, modificación de la Ley Foral de Administración Local, consultas populares de ámbito local, y sobre el denominado testamento vital.

6ª. A pesar del elevado número de leyes forales, de un análisis de su contenido cabe concluir que son pocas las leyes forales aprobadas que tienen un relieve importante. Cabe destacar, solamente, cinco de ellas: la Ley Foral 35/2002 de ordenación del territorio y urbanismo, la Ley Foral 11/2002 sobre los derechos del

paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica, la Ley Foral 24/2002 del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra, la Ley Foral 27/2002 de consultas populares de ámbito local, y la Ley Foral 10/2002 sobre antenas de telefonía móvil.

La Ley Foral de mayor relieve, y extensión, es sin lugar a dudas la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que tuvo su origen en un proyecto remitido por el Gobierno, y contó con el apoyo de PSN y CDN. Es una ley extensa por cuanto deroga la anterior Ley Foral de 1994, y regula todos los aspectos tanto de la ordenación del territorio como del urbanismo. Dentro del área de urbanismo y medio ambiente, cabe asimismo destacar otras leyes forales. En primer lugar, por su incidencia en el urbanismo y la vivienda, la Ley Foral 9/2002, de 6 de mayo, por la que se establecen los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda en Navarra y se incrementan las ayudas para su adquisición que cobra una gran importancia puesto que, además de su revisión para adecuarse a las necesidades reales del sector de la edificación, logra una seguridad en la fijación de los módulos dejando la misma en el futuro en manos del Gobierno que deberá informar tanto al Parlamento como a la Cámara de Comptos. De nuevo la Cámara vuelve sobre la denominada Ecociudad de Sarriguren, ahora en el aspecto relativo a la denominada Ciudad de la Innovación, a través de la Ley Foral 4/2002, de 21 de marzo, por la que se regula el proceso de enajenación del Area de Actividades Económicas o de Oportunidad de Sarriguren para promover la «Ciudad de la Innovación» de Navarra, limitada a la fijación de los criterios de enajenación de los terrenos incluidos en dicha Area. Finalmente, la Ley Foral 18/2002, de 13 de junio, de modificación de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats es una ley dedicada a introducir leves modificaciones en materia de caza y pesca.

Por el número de leyes forales aprobadas destaca en este año 2002 el ámbito de la sanidad y asistencia social. En primer lugar, cabe destacar la Ley Foral 11/2002, de 6 de mayo, sobre los derechos del paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica, tanto por ser una ley foral de extracción parlamentaria como por ser además de mayoría absoluta. Esta Ley Foral, con base en los títulos de sanidad y derecho civil foral, regula aspectos importantes de la vida de los ciudadanos en relación con decisiones vitales, de ahí que también se la conozca como ley del testamento vital. Por el contrario, la Ley Foral 5/2002, de 21 de marzo, de modificación de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud tiene un objeto muy limitado y fue promovida desde la oposición parlamentaria para exigir al Gobierno de Navarra el sometimiento de los Planes que elabore a la aprobación del Parlamento. La igualdad de la mujer y su defensa frente a las agresiones, así como su protección en situaciones de necesidad han dado lugar a tres Leyes Forales todas ellas consecuencia de sendas proposiciones de Ley Foral. Por un lado, la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, por otro, la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y, por último, en una línea más de protección económica, la Ley Foral 23/2002, de 2 de julio, sobre ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad. Asimismo las preocupaciones de los Grupos Parlamentarios dieron lugar a sendas leyes forales de protección de dos colectivos como son las personas discapacitadas y de la tercera edad. En cuanto a los disca-

pacitados se persigue su inserción laboral mediante la Ley Foral 16/2002, de 31 de mayo, por la que se regulan aspectos de acceso al empleo de las personas con discapacidad en la Comunidad Foral de Navarra; y en lo que respecta a la tercera edad se regula como nueva figura, para después incorporarla al Plan Gerontológico de Navarra, la del acogimiento, en la Ley Foral 34/2002, de 10 de diciembre, de acogimiento familiar de personas mayores.

Seguidamente destaca la regulación de la materia de la Administración Local, donde por cierto, se concentran tres leyes forales de mayoría absoluta, es decir, que han obtenido más de 26 votos. En primer lugar se da, finalmente, aprobación, lo que no se había conseguido en el año anterior a pesar de diversos intentos, a la Ley Foral 24/2002, de 2 de julio, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2002 a 2004, que permite tener una regulación estable de cara a los municipios de uno de sus recursos principales cual es el de los ingresos provinientes del Fondo de Participación. Con carácter complementario, dado que una parte del Fondo se distribuye en razón de las inversiones, se aprueba un nuevo Plan Complementario mediante la Ley Foral 30/2002, de 19 de noviembre, del Plan Especial 2004 en materia de Infraestructuras Locales. Mayor relieve político tiene la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local, de iniciativa parlamentaria, que ofrece desarrollo legal a la celebración de estas consultas y responde a alguna situación recientemente vivida en la Comunidad Foral respecto de aquellos supuestos en que los vecinos de un municipio solicitan la realización de un «referéndum» municipal. Finalmente, aunque con retraso, y bajo iniciativa de nuevo parlamentaria, se acomoda la Ley Foral de Administración Local de Navarra a las reformas efectuadas sobre el régimen local en el ámbito del Estado en el año 1999, mediante la Ley Foral 15/2002, de 31 de mayo, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra. Por el contrario, no vio la luz el proyecto de ley foral de modificación del Título VI (Contratación) de la Ley Foral de Administración Local para adecuarla a la Ley Foral de Contratos de 1998, al no alcanzar la mayoría absoluta necesaria para su aprobación.

El cuarto grupo de leyes forales es el relativo a la educación y cultura. Dentro del mismo destaca, en primer lugar, la Ley Foral 19/2002, de 21 de junio, reguladora de la educación de personas adultas, que regula el sistema educativo específico de este grupo de población. Seguidamente, la Ley Foral 26/2002, de 2 de julio, de medidas para la mejora de las enseñanzas no universitarias constituye un modo de dar carta legal a los acuerdos entre la Administración educativa y los sindicatos de la enseñanza. Dos leyes forales muy breves pretenden obligar al Gobierno al cumplimiento de mandatos parlamentarios, y por tanto son ambas de iniciativa parlamentaria: la primera de ellas, la Ley Foral 7/2002, de 27 de marzo, por la que se regula la implantación del Grado Superior de Música-LOGSE y se crea el Conservatorio Superior de Música de Navarra «Pablo Sarasate» persigue como único objetivo obligar al Gobierno a implantar el Grado Superior de Música en Navarra; y la segunda, la Ley Foral 25/2002, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 8/87, de 21 de abril, de creación de la Universidad Pública de Navarra, para la implantación de estudios universitarios en Tudela insiste en el cumplimiento de una resolución parlamentaria cual es la de establecer centros universitarios en Tudela, a pesar de la oposición de la Universidad Pública de

Navarra que se trata de solventar por vía legislativa. Dentro del ámbito cultural, se encuentra la Ley Foral 32/2002, de 19 de noviembre, por la que se regula el sistema bibliotecario de Navarra, que constituye una regulación de las bibliotecas públicas de Navarra así como de la organización administrativa que la sustenta, siendo de nuevo una ley de iniciativa parlamentaria.

La materia de agricultura ha contado con una Ley Foral que modifica totalmente la legislación anterior en materia de concentración parcelaria. Se trata de la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas, motivada por el desarrollo tanto de la normativa comunitaria como de la ejecución del Canal de Navarra. El resto de leyes de este ámbito material reviste menor importancia. Por un lado, la Ley Foral 6/2002, de 27 de marzo, de modificación de la Ley Foral 4/1998, de 6 de abril, de la Cámara Agraria de Navarra tiene como objetivo casi único modificar el plazo del mandato de los miembros de la Cámara Agraria de Navarra. Por otro, la Ley Foral 20/2002, de 2 de julio, de concesión de un crédito extraordinario de 2.614.000 euros para financiar las ayudas a infraestructuras ganaderas en zonas de montaña es consecuencia de la falta de presupuestos generales de Navarra para el año 2002 lo que ha exigido la aprobación de este crédito extraordinario. Finalmente cabe incluir, aunque sea producto del Gobierno, la aprobación del Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, mediante el Decreto Foral Legislativo 150/2002, de 2 de julio.

La materia hacendística y presupuestaria ha ocupado un lugar menor dado, por un lado, la falta de presupuestos generales de Navarra y, por otro, la falta de regulaciones importantes en este sector. Consecuencia de la inexistencia de ley presupuestaria anual es la aprobación de la Ley Foral 12/2002, de 31 de mayo, de medidas complementarias para la financiación del Plan de Empleo 2002-2004, de la Ley Foral 20/2002, de 2 de julio, de concesión de un crédito extraordinario de 2.614.000 euros para financiar las ayudas a infraestructuras ganaderas en zonas de montaña, y de la Ley Foral 29/2002, de 19 de noviembre, de concesión de cuatro créditos extraordinarios, por un importe global de 3.960.000 euros y de un suplemento de crédito por un importe de 14.497.261 euros, para financiar las necesidades presupuestarias surgidas en los Departamentos de Economía y Hacienda, Educación y Cultura, Salud y Bienestar Social, Deporte y Juventud. En el ámbito tributario se han aprobado sendas leyes de modificación de impuestos. La primera de ellas la Ley Foral 2/2002, de 14 de marzo, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades limitada a este Impuesto y solamente a la fijación del nuevo tipo de gravamen, y la segunda, más amplia, la Ley Foral 3/2002, de 14 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que además de afectar a diversos aspectos impositivos, modifica asimismo algunos preceptos de la Ley Foral General Tributaria. De esta Ley Foral llama la atención la negativa parlamentaria a introducir en Navarra el impuesto sobre la gasolina para los gastos sanitarios implantado a nivel estatal y que sin embargo no pudo ser incorporado, dada la autonomía tributaria de Navarra, tal como proponía el Gobierno en el proyecto de ley al texto definitivo de la Ley Foral y que además dio lugar a la aprobación de una resolución parlamentaria, de 7 de mayo de 2002, de rechazo a la medida de subir el impuesto de la gasolina. Asimismo en este apartado cabe adicionar, aunque también sea de nuevo obra del Gobierno, la aprobación del Texto Refundido

del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, efectuado por medio del Decreto Foral Legislativo 250/2002, de 16 de diciembre.

A continuación cabe referirse a las leyes forales sobre función pública, en las que cabe incardinar la policía foral y local. En primer término, se encuentra la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril, de modificación de la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, que efectúa muy breves modificaciones y además de escaso relieve. En segundo lugar, cabe citar la Ley Foral 21/2002, de 2 de julio, por la que se autoriza al Gobierno de Navarra para elaborar y aprobar, mediante Decreto Foral Legislativo, un Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, autorización que ha sido ya cumplimentada mediante el Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra. Resta citar, de nuevo una ley menor, la Ley Foral 31/2002, de 19 de noviembre, por la que se amplía el ámbito de aplicación del sistema de carrera profesional a otro personal sanitario del Departamento de Salud y de sus organismos autónomos, que se limita a extender este complemento retributivo de la carrera profesional a otros colectivos del ámbito sanitario.

Dentro del sector audiviosual y de las telecomunicaciones, destaca sobremanera la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, para la ordenación de las estaciones base de telecomunicación por ondas electromagnéticas no guiadas en la Comunidad Foral de Navarra, que a pesar de su carácter eminentemente técnico fue fruto de una proposición de ley foral, ante la problemática de las antenas de telefonía móvil que había dado lugar incluso a la emisión de un informe por parte de la Defensora del Pueblo de Navarra. Por el contrario, la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio, de modificación de 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 es fruto del acuerdo de la Junta de Cooperación entre Navarra y el Estado, a fin de evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. No obstante, es preciso advertir que el proyecto remitido por el Gobierno fue enmendado en la Cámara y recibió una cierta reducción sobre la propuesta inicial de reforma legal.

Finalmente, restan tres leyes derivadas de exigencias legales previas. Se trata de la Ley Foral 28/2002, de 28 de octubre, del Plan de Estadística de Navarra 2003-2006, que viene obligada por la Ley Foral de Estadística, y de las Leyes Forales derivadas de la exigencia de rango legal para la creación de Colegios Profesionales establecida por la Ley Foral que los regula: la Ley Foral 13/2002, de 31 de mayo, de creación del Colegio Oficial de Podólogos de Navarra y la Ley Foral 14/2002, de 31 de mayo, de creación del Colegio Oficial de Fisioterapeutas de Navarra.

Actividad reglamentaria

Frente a la notable actividad legislativa, la actividad reglamentaria del año 2002 ha sido no sólo reducida sino de escasa relevancia, salvo en el caso del Decreto Foral 6/2002, de 14 de enero, sobre contaminación atmosférica.

La materia de medio ambiente, urbanismo y vivienda, ocupa el lugar más des-

tacado en el ámbito reglamentario. Por un lado, la aprobación del Decreto Foral 6/2002, de 14 de enero, por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera, constituye un adelanto de la futura Ley estatal sobre IPPC. Se trata de un reglamento muy importante, aunque se limita a la contaminación atmosférica dejando de lado la vertiente de otros elementos naturales como el suelo y el agua. Impone determinados límites de emisión y exige una actualización de las licencias de actividad. Ello supone que tendrá una incidencia importante dentro del sector industrial, dado que además no contiene ninguna moratoria, sino que impone incluso obligaciones a cumplir dentro del año siguiente a su entrada en vigor. En cuanto a la vivienda, se efectúa una modificación no sustancial, aunque de numerosos preceptos del texto refundido reglamentario de 2001, mediante el Decreto Foral 204/2002, de 30 de septiembre. Finalmente, el Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, regula la cooperación interadministrativa en la elaboración y aplicación del planeamiento urbanístico, en una posición, recogida en la nueva Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo, de prestación de colaboración de la Administración de la Comunidad Foral a los municipios navarros que carecen de medios para solventar sus problemas urbanísticos.

Seguidamente, cabe referirse a la materia hacendística, donde se han aprobado dos reglamentos de interés. En primer lugar, un nuevo desarrollo de la Ley Foral General Tributaria, a través del Decreto Foral 188/2002, de 19 de agosto, por el que se regulan las devoluciones de ingresos indebidos en materia tributaria y las solicitudes de rectificación, impugnaciones y controversias sobre las actuaciones tributarias de los obligados tributarios. En segundo lugar, mediante el Decreto Foral 129/2002, de 17 de junio, se han fijado los plazos máximos de duración de diversos procedimientos tributarios así como el régimen del silencio administrativo, debiendo destacarse que este reglamento constituye la primera norma en el ámbito foral que se dedica a regular el silencio administrativo en un sector, siguiendo los parámetros fijados en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, reformada en 1999, ahora aplicados a la materia tributaria.

Por otra parte, en el ámbito de la Administración de Justicia, de nuevo, como ocurre cada año, ha vuelto a aprobarse el Plan de Actuación para el año 2002 mediante el Decreto Foral 178/2002, de 5 de agosto. En el área de la educación universitaria el Gobierno ha aprobado una mínima regulación de aplicación de la Ley Orgánica de Universidades respecto del profesorado universitario por medio del Decreto Foral 194/2002, de 9 de septiembre, a fin de facilitar su contratación ante el comienzo del nuevo curso académico.

Por último, la materia de organización administrativa y función pública ha vuelto a acaparar el nivel reglamentario, aunque las disposiciones administrativas dictadas no tengan especial relieve. No obstante, cabe citar los distintos cambios organizativos efectuados en los Departamentos del Gobierno de Navarra y otros órganos consultivos: el Decreto Foral 85/2002, de 22 de abril, ha modificado la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura; el Decreto Foral 128/2002, de 17 de junio, la del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior; el Decreto Foral 183/2002, de 5 de agosto, la del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; y el Decreto Foral 15/2002, de 21 de enero, ha

modificado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra. Asimismo se han aprobado dos reglamentos de desarrollo de sendas leyes forales en el ámbito organizativo propio de las mismas: el Decreto Foral 100/2002, de 13 de mayo, ha aprobado el desarrollo reglamentario de la regulación legal del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo, y el Decreto Foral 174/2002, de 22 de julio, la composición del Consejo Asesor del Comercio Minorista. En el ámbito procedimental el Decreto Foral 137/2002, de 24 de junio ha regulado el funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra. En el área de función pública, por un lado, mediante el Decreto Foral 57/2002, de 25 de marzo, se ha aprobado el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo del Cuerpo de Policía Foral; por otro, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de septiembre de 2002 ha aprobado un Plan de Actuación para la provisión de Jefaturas de Sección y de Negociado de la Administración Foral mediante concurso, lo que reducirá notablemente la constante aplicación del sistema de libre designación temporal; y, finalmente, el Decreto Foral 1/2002, de 7 de enero, ha aprobado la regulación de la contratación de personal en régimen administrativo, que tan parca regulación recibe en la norma legal. En el ámbito de los contratos administrativos, se ha creado dentro de la Junta de Contratación Administrativa una Comisión de Arbitraje para dirimir los conflictos de fijación de precios contradictorios entre las Administraciones Públicas y los contratistas (Decreto Foral 187/2002, de 19 de agosto).

Conflictividad y colaboración

De nuevo la conflictividad con el Estado se mueve dentro del ámbito parlamentario. Por un lado, el Presidente del Gobierno de la Nación ha recurrido la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre los Grandes Establecimientos Comerciales, ley de iniciativa parlamentaria. En contrapartida, el Parlamento de Navarra ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Por otra parte, respecto de otra ley de iniciativa parlamentaria, la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio de Navarra, el Tribunal Constitucional, mediante Auto de 21 de marzo de 2002, ha acordado levantar la suspensión decretada respecto de algunos preceptos impugnados y mantenerla respecto de dos de ellos (BOE de 4 de abril de 2002).

Por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se ha planteado cuestión de inconstitucionalidad contra la disposición adicional primera de la Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1997 sobre el incremento de retribuciones de los funcionarios (BOE de 23 de marzo de 2002).

No obstante, se ha evitado el recurso de inconstitucionalidad respecto de 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 ha sido objeto de modificación por la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio, a fin de aceptarse algunas de las alegaciones que efectuaba el Estado contra aquélla. El mismo objetivo persigue la Ley Foral 3/2002, de 14 de marzo, en algunas de las modificaciones que introduce en la Ley Foral General Tributaria.

En el seno de la Junta de Cooperación se ha logrado Acuerdo respecto de la modificación del artículo 2 apartado 4 de la Ley Foral 3/2002, de 14 de marzo, en lo respecta a la modificación efectuada en la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, comprometiéndose el Gobierno de Navarra a instar su modificación legal (BON de 25 de diciembre de 2002).

Además, el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 96/2002, de 25 de abril, por la que se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja contra la disposición adicional 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que disponía un reembolso tributario estatal a residentes de la Unión Europea que operan en el País Vasco o Navarra. La Sentencia cuenta con dos Votos Particulares discrepantes de cinco Magistrados que denuncian el exceso de jurisdicción en que incurre la Sentencia al enjuiciar normas tributarias del País Vasco y de Navarra que no han sido impugnadas y que además estas Comunidades Autónomas no han sido parte en el proceso constitucional.

El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa está marcado por la materia del vascuence o euskera. Así hay que destacar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, a través de diversas Sentencias, ha anulado el Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por haberse prescindido en su elaboración de trámites esenciales (principalmente la falta de informe del Consejo Navarro del Euskera), así como el desarrollo y ejecución de dicho Decreto Foral a través de diversos Acuerdos del Gobierno de Navarra y Ordenes Forales.

Parece, por fin, acabar la problemática judicial en torno al embalse o pantano de Itoiz, dado el contenido del Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de mayo de 2002 que, tras declarar la imposibilidad legal de ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1997, levanta las medidas de paralización o suspensión que había adoptado, permitiendo en consecuencia que se pueda proceder al llenado del embalse conforme a su capacidad proyectada.

Por otra parte, las impugnaciones efectuadas por parte del Parlamento de Navarra y por la Junta de Bardenas en relación con el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, por el que se declara de interés para la Defensa Nacional el campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas de las Bardenas Reales (Navarra), han sido desestimados en sendas Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2002 y de 13 de febrero de 2002.

El proceso de transferencias ha estado paralizado, no habiéndose producido ninguna durante el año 2002.

En cuanto a los convenios con el Estado, tras una ardua negociación a lo largo de todo el año 2002, finalmente en el mes de diciembre se ha logrado acuerdo para la modificación del Convenio Económico, aunque su firma se difiere al año siguiente. Fuera de este Convenio singular, solamente uno ha recibido autorización del Parlamento de Navarra para su formalización. Se trata del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Gobierno de Navarra para la elaboración del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico Español.

Actividad institucional

Dentro de esta actividad institucional destaca, en primer término, la suspensión del Grupo Parlamentario Batasuna del Parlamento de Navarra que efectúa la Cámara en cumplimiento de diversas resoluciones judiciales del Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional. A la vista de dichas resoluciones, el Presidente dictó una resolución supletoria del Parlamento, tras la cual la Mesa acordó la suspensión del Grupo Parlamentario citado, con el pase de sus miembros al Grupo Parlamentario Mixto.

En cuanto a la actividad ordinaria, al igual que el año anterior, más si cabe, ésta ha estado marcada por la posición minoritaria del Gobierno que, a pesar del apoyo en numerosas cuestiones del CDN, no lograba superar los 25 votos que se han encontrado a menudo con los 25 votos del resto de Grupos Parlamentarios, más aun cuando en determinados asuntos también el CDN se ha colocado enfrente del Gobierno y de su Grupo Parlamentario de UPN.

En relación con la actividad legislativa se ha destacado ya en el epígrafe correspondiente, cómo esta situación del Gobierno ha provocado no sólo la aprobación de numerosas proposiciones de ley foral así como la derrota de diversos proyectos de ley foral remitidos por el Gobierno, sino sobre todo la aprobación de varias leyes forales destinadas únicamente a hacer cumplir al Gobierno un determinado mandato parlamentario. Basta citar, por ejemplo, la Ley Foral 5/2002 sobre la aprobación del Plan de Salud, la Ley Foral 7/2002 sobre el Conservatorio de Música o la Ley Foral 25/2002 sobre la extensión de la UPNA a Tudela.

A lo largo del año 2002 se han presentado un total de 56 proposiciones de ley foral, de las cuales (más las pendientes del año anterior) 24 han logrado pasar el trámite de la toma en consideración, convirtiéndose después en leyes o hallándose aun en tramitación parlamentaria.

La actividad de planificación sometida a la ratificación del Parlamento de Navarra se ha concretado en la aprobación de cinco Planes: Apoyo a la Familia, Atención a la infancia y a la adolescencia en dificultad social, Integración social de la población inmigrante, Vivienda 2001-2004 y II Plan Director de Carreteras de Navarra 2002-2009.

Especial realce cobra ahora el impulso de la acción de Gobierno, así como su control, por parte del Parlamento. Acciones de impulso se recogen en diversas leyes forales como ya se ha advertido más arriba. Pero además el número de mociones y resoluciones parlamentarias ha sido elevado. Así con motivo del debate del estado de la Comunidad Foral se aprobaron un total de 65 resoluciones, entre las que destacan las dedicadas a la condena del terrorismo, a la defensa de la realidad institucional de Navarra, y a la condena de las injerencias de las instituciones vascas en Navarra. También otras se destinan a objetivos más concretos del ámbito de la Comunidad Foral, tales como el empleo, la reforma fiscal, la construcción de viviendas protegidas, diversos aspectos educativos, mayor presencia de Navarra en la Unión Europea, transferencias pendientes entre las que destaca la asunción en exclusividad de las competencias en materia de tráfico, regularización de inmigrantes, cooperación al desarrollo, extensión de la UPNA a Tudela,

mejora de las pensiones de viudedad, o necesidad de desmantelar el Polígono de Tiro de Bardenas, entre otras.

Por otra parte, se han aprobado un importante número de resoluciones procedentes de mociones y de otras propuestas parlamentarias: un total de 41 resoluciones aprobadas por el Pleno o las Comisiones Parlamentarias y además 14 declaraciones institucionales y políticas aprobadas por la Junta de Portavoces. Destacan, en primer término, las condenas del terrorismo así como el apoyo expreso a la Ley Orgánica de Partidos Políticos. A continuación cabe citar las relativas a la defensa de la posición política e institucional de la Comunidad Foral de Navarra frente al Acuerdo del Parlamento Vasco sobre autogobierno y autodeterminación. En tercer lugar, el amplio elenco de resoluciones dirigidas al Gobierno de Navarra a fin de impulsar su actuación en determinadas áreas o asuntos concretos, entre los que cabe destacar los relativos a la salud, educación, asistencia social y empleo. Seguidamente, también la Cámara se dirige en ocasiones al Gobierno de la Nación con diversos objetivos, entre los que cabe citar: reforma de la LOREG para instaurar la democracia paritaria en los procesos electorales, rechazo de las medidas de reforma de la protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, o rechazo de la subida del impuesto de la gasolina. Tampoco faltan este año las resoluciones de alcance internacional dedicadas, especialmente, al Sahara y también a Oriente Próximo. Dada su temática parece conveniente resaltar, finalmente, dos resoluciones parlamentarias. La primera de ellas la resolución de la Comisión de Educación y Cultura por la que se manifiesta que el Parlamento no comparte el Acuerdo del Consejo Social de la UPNA en el que estima no procedente la implantación de estudios oficiales presenciales en Tudela. La segunda es la declaración institucional de la Junta de Portavoces, de 23 de diciembre de 2002, de apoyo al manifiesto elaborado por la Plataforma Ciudadana «Nunca Máis» de Galicia.

Se ha creado una nueva Comisión Especial sobre Autogobierno, que tiene como finalidad tanto la realización de un estudio del nivel de autogobierno de la Comunidad Foral con examen de las competencias asumidas, pendientes y potenciales, como la propuesta de medidas para avanzar en el desarrollo del autogobierno de Navarra.

Dentro de la actividad de la Cámara de Comptos cabe destacar entre los informes emitidos en este año 2002 la realización ya del Informe sobre las Cuentas Generales de Navarra de 2001 así como los informes de fiscalización de todos los Ayuntamientos navarros de más de diez mil habitantes. Asimismo ha asesorado al Parlamento en diversas cuestiones: prórroga presupuestaria, régimen de pasivos de los funcionarios forales, y régimen de las viviendas de protección oficial.

Por su parte, el Consejo de Navarra ha emitido un total de 80 dictámenes, entre los que cabe destacar tanto el relativo al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, que sin embargo no fue seguido al interponerse el correspondiente recurso por el Parlamento de Navarra, como los requeridos sobre diversas proposiciones de ley foral (consultas populares, listas electorales paritarias, o uso del vascuence en la Universidad).

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios (31-12-2002)

Total Diputados: 50

Unión del Pueblo Navarro: 22

Socialista: 11

Batasuna: suspendido como Grupo Parlamentario por Acuerdo de la Mesa de 19 de septiembre de 2002

Convergencia de Demócratas de Navarra: 3

Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 3

EA/EAJ-PNV: 3

Grupo Mixto: 8. Los 7 Parlamentarios Forales de Batasuna pasaron al Grupo Mixto al ser suspendido su Grupo Parlamentario en cumplimiento de las resoluciones del Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional. Pertenece asimismo al Grupo Mixto la Parlamentaria Foral que representa a Batzarre

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). Cuenta con el apoyo externo, con ciertas variaciones, de CDN (3), lo que hace un total de 25 Parlamentarios Forales sobre los 50 que componen la Cámara

Composición del Gobierno: Homogéneo (UPN)

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Datos globales

Interpelaciones tramitadas: 13

Preguntas:

Orales: 7

Escritas: 299

Mociones presentadas: 123

Resoluciones aprobadas: 41 (y 14 declaraciones institucionales y políticas), además de las 67 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 3 y 4 de octubre de 2002)

Resoluciones derivadas del anterior debate (BOPN de 23 de octubre de 2002)

Comparecencias y sesiones de trabajo: 76 (y 100 sesiones de trabajo)

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial sobre Autogobierno (BOPN de 6 de mayo de 2002).

Resolución de la Presidencia, de 16 de septiembre de 2002, por la que se aprueba la Norma Supletoria del Reglamento del Parlamento de Navarra para los casos de disolución o suspensión de un Grupo Parlamentario por resolución judicial (BOPN de 18 de septiembre de 2002, corrección de errores BOPN de 19 de septiembre de 2002).

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

Cámara de Comptos de Navarra

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

— Informe de asesoramiento sobre diversas cuestiones relativas a la Vivienda de Protección Oficial (1997-2000)

— Cuentas Generales de Navarra de 2001

— Gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

— Sistema de adquisición de suministros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

— Gastos corrientes e inversiones de la Dirección General de Educación

— Fiscalización de Ayuntamientos (Caparroso, Carcastillo, Estella, Tudela, Burlada, Añorbe, San Martín de Unx, Azagra....)

Consejo de Navarra

Ha emitido un total de 80 dictámenes. Los más destacados son:

— Interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, por el Parlamento de Navarra

— Proposición de Ley Foral reguladora de consultas populares de ámbito local

— Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra

— Proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad foral de Navarra

— Encaje del nuevo Impuesto sobre la gasolina en el marco fiscal de Navarra y cambios necesarios en el marco legal de Navarra

Defensora del Pueblo

Puede verse el Informe anual de la gestión realizada durante el año 2001 en el BOPN de 3 de marzo de 2002

PAÍS VASCO

José Manuel Castells Arteche
Alejandro Saiz Arnaiz

Aspectos Político-institucionales

Nuevo año caracterizado, y no hay novedad alguna en ello, por la dura confrontación, tanto interinstitucional (entre los Gobiernos estatal y autonómico) como interpartidista (PNV, EA, IU, por un lado, PP y PSE, por otro, siendo Batasuna –Sozialistak Abertzaleak en su reconversión– el tercer polo del enfrentamiento). Una vez más, la cuestión nacionalitaria (España, Euskadi) prima de forma absoluta sobre otras problemáticas, siendo la actividad terrorista una realidad insoslayable, aunque su entidad cuantitativa disminuya a lo largo del año, los éxitos policiales se sucedan, dentro y fuera de España, y se hable incluso de otra tregua, aunque ésta no se confirme.

El curso parlamentario comenzó –y finalizó– con los avatares que rodearon la aprobación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En el Informe del pasado año se avanzó la existencia de unos presupuestos aprobados fraccionalmente, con la nota adicional de la innominalidad. Presupuestos que fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno Central, sin que, de forma sintomática, se utilizara la suspensión prevista en el artículo 161.2 de la Constitución. Recurso que con una rapidez inusitada –ocho meses–, ejemplar e inexplicada ha sido resuelto en enero de 2003, con sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad total de dicha ley. Una sentencia dictada pocos días después de la aprobación parlamentaria de los presupuestos generales de Euskadi para el año 2003. En esta ocasión, y constante la condición minoritaria del Gobierno, la aprobación fue posible gracias a la ausencia de cuatro diputados de la oposición en el momento de la votación final de totalidad (dos parlamentarios de Batasuna –Otegi, enfermo, y *Josu Ternera,* huido a la acción de la Justicia–, una socialista –de baja por maternidad– y el Portavoz del Grupo Popular, Mayor Oreja, que acudió impuntual al acto de la votación).

La exigua mayoría de un voto sirvió en esta ocasión para evitar la prórroga automática de los presupuestos del pasado ejercicio, obviando así el difícil problema jurídico, y sobre todo político, que aquella prórroga hubiera supuesto al declararse nulos por el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia aludida, los presupuestos fraccionados de 2002.

El primer bimestre del año estuvo dominado por las vicisitudes en la negociación del nuevo concierto económico. La presencia vasca en las instituciones comunitarias europeas en asuntos que concernieran al concierto, considerado el principal escollo y reivindicación, fue retirada por la Vicelehendakari en diciem-

bre del año anterior, al menos como pretensión de cabecera. Pese a que esta específica presencia –y no la cantidad del cupo a pagar al Estado o el propio contenido del concierto–, se señaló desde las instancias centrales como el principal motivo de desacuerdo, la convención final tardó en llegar, perfilándose un nuevo pulso entre las partes contrapuestas que esta vez se decidió por el mutuo acuerdo postrero que desembocó en la nueva ley del concierto económico de carácter indefinido como nota a destacar.

El Lehendakari Ibarretxe propondrá a lo largo del año diversas iniciativas. Así, defenderá la existencia de una doble mesa de partidos: una referida a configurar las medidas políticas, normativas y de seguridad encaminadas a garantizar la democracia municipal, y otra conocida por la sede como la Mesa de Arkaute (cuartel general de la Ertzaintza), para adoptar medidas destinadas a reforzar la seguridad de los concejales; Mesa esta última a la que no acudirán, alegando su futilidad, el Ministerio del Interior, el Partido Popular y lógicamente Batasuna.

Aunque el bagaje de las decisiones aprobadas es positivo, su materialización se está resintiendo de la ausencia precitada y del difícil momento preelectoral, no precisamente favorable a políticas unitarias o de consenso.

Se ha aludido al inflexible mantenimiento de los bloques creados en años anteriores, especialmente para las elecciones de mayo de 2001. El PSE se reafirma de forma general en el denominado bloque constitucionalista con el PP, especialmente a nivel parlamentario, aunque adopta una cierta posición autónoma en otros aspectos y en los diferentes Territorios Históricos. En el congreso celebrado en marzo, esta Partido elige como secretario general a Patxi López, que se apoya en las mayorías guipuzcoana y vizcaína, sin que su comité ejecutivo acoja a la importante minoría seguidora del anterior secretario general dimisionario, Nicolás Redondo Terreros, ni a sostenedores de la tercera candidata en liza, Gema Zabaleta.

El PSE demuestra una gran versatilidad posicional dentro de esta «entente cordial» con el PP. Así, en el Territorio Histórico de Alava aprueba los presupuestos forales junto con el PP; en el de Vizcaya apoya mediante su abstención en Juntas Generales los presentados por EA y PNV; en Guipúzcoa vota a favor de los presupuestos de PNV-EA; en fin, vota negativamente –al igual que el PP y Sozialistak Abertazaleak– los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

Odon Elorza, que representa junto con la parlamentaria Zabaleta el ala vasquista del partido, sector más proclive a tender puentes al nacionalismo, rompe (formalmente por falta de acuerdo en cuestiones urbanísticas) el pacto municipal existente en San Sebastián con el PP, empezando un gobierno en solitario, precursor de nuevos acuerdos, aunque estos no llegan a plasmarse.

El verano supone una agudización de todas las contradicciones y tensiones. El atentado de ETA en Santa Pola en el mes de agosto, con la consecuencia de dos asesinatos, supone la puesta en marcha, después de un Pleno extraordinario del Congreso de los Diputados, de las previsiones de la ley de partidos políticos, aprobada dos meses antes y muy contestada en determinados ámbitos nacionalistas y de Izquierda Unida. Durante la tramitación de aquella ley una Pastoral de los obispos vascos critica rotundamente el terrorismo y toda práctica violenta

para el logro de fines políticos, a la vez que se manifiesta bastante explícitamente contra la posible ilegalización de Batasuna. Este documento, produce una fuerte reacción en ciertas instancias y medios políticos estatales, llegando el Presidente del Gobierno a calificar de «perversión moral» alguna de sus afirmaciones.

A mediados de año se suceden una serie de autos dictados por el magistrado de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, dirigidos todos ellos contra el partido Batasuna y su entorno, considerado ya en mayo como parte orgánica de la estructura terrorista de ETA; en junio les responsabiliza de los daños de la violencia callejera (24 millones de euros); en agosto, otro auto del mismo juez (que curiosamente viene a coincidir en la fecha con la celebración del Pleno extraordinario antes mencionado) suspende las actividades de Batasuna y ordena el cierre de sus locales; en septiembre, prohíbe una manifestación por entender que la han convocado elementos de Batasuna; en fin, en octubre llega a imputar a esta organización «una limpieza étnica de baja intensidad».

El Gobierno vasco, que tiene la función de cumplir estos autos debido a las competencias de la Ertzaintza como policía judicial, presentará, tras la prohibición de la manifestación, una querella criminal contra el citado magistrado acusándole de prevaricación, por extralimitarse en sus funciones y vulnerar derechos fundamentales. La Mesa del Parlamento, por su parte, no aplicará uno de los autos, relativo a los grupos parlamentarios y a su suspensión, por considerar que se violentaba la autonomía del poder legislativo. Finalmente, la asociación de Municipios de Euskadi (EUDEL) hizo pública su negativa, basándose en un informe jurídico, a aplicar los autos del juez relativos al área local y a los grupos municipales.

En el singular espacio del sistema autonómico, la Comisión especial sobre Autogobierno del Parlamento vasco aprobaba un dictamen que fue ratificado por el Pleno el 12 de julio (con los votos del tripartito y la abstención de Batasuna), decantándose, en la línea de los que tres meses después serían los contenidos del conocido como Plan Ibarretxe, por un nuevo pacto con el Estado que supusiera también un nuevo encuentro para la convivencia, vistas las insuficiencias del Estatuto en vigor. Ese mismo mes de julio el Lehendakari requeriría al Gobierno español la presentación de un calendario de transferencias a la salida del verano para conseguir así la complitud estatutaria. Nueva tensión al negarse el gobierno Aznar a una negociación de transferencias competenciales en el interior de esta dinámica, exigiendo lealtad constitucional como paso previo a cualquier negociación bilateral. El Gobierno Vasco, por su parte, recurre ante el Tribunal Constitucional la Ley de Partidos, y recusa a su Presidente, Jiménez de Parga, por sus antecedentes declaraciones formuladas sobre esta Ley.

El punto culminante de este proceso reivindicativo se produce cuando el Lehendakari Ibarretxe interviene en el Pleno del Parlamento vasco sobre el debate de política general el 27 de septiembre. En este foro lanza una propuesta que no dejaba de ser una conclusión derivada de su programa electoral, de la Comisión de autogobierno parlamentario, y de sus afirmaciones en el propio Parlamento en el otoño del año anterior. La propuesta titulada genéricamente «una iniciativa para la convivencia», tiene dos partes: una primera, bajo el epígrafe «nuestro compromiso con la paz y la solidaridad», perfilaba los criterios de avance posible hacia la paz, saliendo de «los túneles de la violencia, el autoritarismo y la exclusión».

La segunda, donde se ha situado la mayor parte de la carga polémica, se fundaba en el compromiso con la normalización política y la convivencia, partiendo del respeto al derecho del pueblo vasco a decidir su futuro y del compromiso con el cumplimiento íntegro del pacto estatutario de 1979. Además se formulaba la necesidad de un nuevo pacto político a través también de un nuevo status de libre asociación con el Estado español y de soberanías compartidas, mediante un texto articulado a elaborar en el espacio de un año que fuera a su vez ratificado por la vía de la reforma estatutaria prevista en el artículo 46 del vigente Estatuto. Se hace constar expresamente que el referéndum final de este proceso, se debía hacer en un escenario de «ausencia de violencia y sin exclusiones».

Propuesta que salvo fórmulas novedosas (status de libre asociación, soberanías compartidas), no estaba alejada de las resoluciones, no controvertidas especialmente, del Parlamento vasco de julio, ni de las manifestaciones del Lehendakari en el mismo Parlamento en octubre del año 2001. El rechazo a la iniciativa fue manifiesto por parte del PP y del PSE, que de inmediato critican con toda dureza esta propuesta del Lehendakari por entender que no respeta la Constitución, que supone la quiebra del pacto estatutario y que contribuye a la fractura social. Batasuna y ETA tachan la iniciativa de fraude y la califican de nuevo «estatuto de sumisión a España». Ibarretxe, por su parte, hará una presentación pública de su plan en las tres capitales, acompañada de otra a los partidos políticos, sindicatos y distintas instancias sociales. A destacar la polémica que resulta del rechazo expresado al plan por parte de Confebask, la asociación empresarial vasca cuyo presidente es públicamente descalificado por el máximo dirigente del PNV, X. Arzalluz.

En diciembre, y muy pocas horas después de conocerse el rotundo rechazo de ETA al Plan del Lehendakari, Ibarretxe convocaba a una manifestación con un único lema «ETA fuera». En el PP, tras formular diversos representantes cualificados su voluntad de asistir, primará finalmente la negativa capitaneada por Mayor Oreja. Este partido se desmarca así del bloque mayoritario PNV-EA-IU-PSE.

En diciembre finaliza prácticamente el proceso electoral sindical en la Comunidad Autónoma. Los datos oficiales suponen la confirmación al alza de los sindicatos nacionalistas (especialmente de ELA, que rebasa el 41 por ciento de los delegados sindicales) y un mantenimiento de CCOO y UGT. En la actualidad la relación de representantes sindicales de ELA y LAB, por un lado, y de CCOO y UGT, por otro, se mueve en torno al 64-36 por ciento, respectivamente, entre los dos bloques, aunque la unidad de acción de ELA-LAB se haya resquebrajado a lo largo del año.

Potestad normativa

No parece necesario resaltar que la difícil coyuntura política ha predeterminado en gran medida la tarea normativa, tanto la realizada por el Parlamento, como la del propio Gobierno. Si bien las exigencias propias de un año electoral no debían percibirse en este plano, las secuelas del año anterior (elecciones al Parlamento vasco del 13 de mayo), y los «avances» de las del año 2003 (elecciones municipales y forales de mayo), son perceptibles en las actuaciones de las instituciones reseñadas.

En el plano legislativo se ha hecho ya mención a la ley 1/2002, innominada y parcialmente presupuestaria, de tan proceloso decurso que finalizaría al cabo de un año con su declaración de nulidad total por el Tribunal Constitucional. En íntimo contacto con esta norma se encuentra la ley 2/2002, que ante las manifiestas insuficiencias de la ley precedente, así como las derivadas de la consiguiente prórroga de los presupuestos anteriores no modificados por dicha ley, estableció determinadas medidas adicionales «urgentes y necesarias», con las consiguientes autorizaciones de gasto y previsiones financieras; dichas medidas se referían a cuestiones materiales tales como la nueva oficina de atención a las víctimas del terrorismo, incrementos económicos para la seguridad de personas y bienes, Comisión de Derechos Humanos, etc.

Puede indicarse que el triple juego ejecutivo de los presupuestos (presupuestos innovados por la ley 1/2002, prorrogados por no entrar en dicha ley y mantenerse los del año anterior, más las medidas adicionales de la ley 2/2002), ha supuesto la práctica ausencia de conflictos, ejecutándose todas las partidas con normalidad.

Una vez aprobada la ley del Concierto económico por las Cortes Generales en marzo, era fundamental la ley interna que establecería la metodología para las aportaciones económicas de las Diputaciones forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el quinquenio 2002-2006, fijándose los correspondientes coeficientes de aportación de las Diputaciones. Pese a la diferenciación partidista que existe en la Diputación foral de Alava respecto del resto institucional, se consiguió, mediante la ley 6/2002, la pertinente norma que posibilita así el correcto funcionamiento del entramado presupuestario y financiero de la Comunidad Autónoma.

La Ley 3/2002, trató de solventar la situación de un colectivo que prestó sus servicios docentes en las ikastolas, centros de impartición de docencia en lengua vasca y de carácter privado hasta la década de los 80, sin que poseyeran la titulación requerida. Aunque para esta fecha este grupo no era ya numeroso, se reconocieron a través de esta norma sus méritos realizados en situaciones –piénsese en el franquismo– harto difíciles.

La ley 7/2002 regula el derecho de las personas que van a ser objeto de una intervención quirúrgica, a la expresión de un deseo ante esta difícil circunstancia, reconociendo y regulando el documento de voluntades anticipadas, con el consiguiente Registro público de las mencionadas voluntades.

La Ley 8/2002 aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, con las circunstancias y las consecuencias ya referidas en el epígrafe anterior.

En el plano de la potestad reglamentaria, y haciendo notar una vez más la prevalencia del «hecho administrativo» (gestión, subvención, nombramientos, etc.), sobre el estrictamente normativo, es preciso reseñar el intensivo proceso de reorganización departamental, como consecuencia del nuevo gobierno que surge de las elecciones del 13 de mayo. Así, el Decreto 20/2002, establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Transportes y Obras Públicas; el 27/2002 la correspondiente a la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza; el 34/2002 del Departamento de Cultura; el 40/2002 la del Departamento de

Vivienda y Asuntos Sociales; el 44/2002, la del Departamento de Justicia, empleo y seguridad social; el Decreto 268/2002, de modificación del Decreto del año anterior del Departamento de Hacienda y Administración Pública; o el 13/2002 que modificó un Decreto anterior, determinante de la estructura de la Vicepresidencia del Gobierno.

Sendas normas atendían a los problemas de dos colectivos en situación difícil. El Decreto 214/2002, regulaba el programa de ayudas a las víctimas del terrorismo, de acuerdo con la existencia de organismos de amparo como la Dirección de atención a estas víctimas y la propia Oficina como organismo encargado de esta atención. En camino coincidente se encuentra el Decreto 280/2002, que estableció una previsión económica respecto de quienes se vieron desprovistos de libertad durante el franquismo y hasta la Ley de Amnistía del año 1977.

La cuestión material relativa al medio ambiente es nuevamente la más prolífica en la actividad normativa; en este contexto puede citarse el Decreto 91/2002, que reguló las concesiones de subvenciones a determinadas empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente; el Decreto 146/2002 que aprobó la parte normativa del II Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valderejo; o el Decreto 147/2002, que aprobó el Plan de Ordenación de los recursos naturales del Parque Natural de Urkiola.

En otro plano, pero en el global apartado anterior, el Decreto 76/2002, que reguló las condiciones para la gestión de residuos sanitarios del País Vasco o el Decreto 178/2002, que reguló el sistema de control, vigilancia e información de la calidad de las aguas de consumo público.

Determinadas normas expresan las exigencias del proyecto identitario que asume el gobierno surgido del 13 de mayo; por tal se entiende el Decreto 72/2002 que creó y reguló la delegación de Euskadi en México, agrupando los diversos centros vascos en este Estado; o el Decreto 289/2002, que desarrollando la ley del Deporte, reguló la Unión de federaciones deportivas vascas, impulsando la posible creación de selecciones deportivas dependientes de estas federaciones.

Como muestra de la preocupación existente sobre la cuestión, se creó (Decreto 200/2002) un foro para la integración y participación social de los inmigrantes en el País Vasco, como efecto derivado también de la existencia de una Dirección de Inmigración en el propio Gobierno.

El Decreto 176/2002, reguló las ayudas económicas a lo que se denominó, en su tiempo, familias numerosas, pretendiendo auspiciar el aumento de natalidad, en niveles extremadamente bajos en la Comunidad vasca.

Finalmente, por su carácter novedoso y dotado de un «carácter transitorio y experimental», el Decreto 197/2002, estableció las escuelas infantiles para niños de 0 a 3 años, fijando las condiciones y requisitos de apertura y funcionamiento de estos centros, cuyo carácter polémico es indudable, al subsumirse en el debate público-privado. La prueba se va a hacer para los cursos 2002-2003 y 2003-2004.

Conflictividad jurisdiccional

La ya apuntada conflictividad interinstitucional ha tenido también sus derivaciones judiciales a lo largo del año. Desde la perspectiva de la jurisdicción contencioso-administrativa, se mencionan dos requerimientos formulados por el Gobierno vasco a la Administración del Estado; el primero, relativo al Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, que determinaba el contingente de trabajadores extranjeros en régimen no comunitario para el año 2002; el segundo, se plantea con el objetivo de realizar las actuaciones dirigidas a dejar sin efecto los cinco convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias, suscritos por el Secretario de Estado de Educación y Universidades y el Subsecretario de Sanidad y Consumo, con los Presidentes de los Consejos Generales de Colegios de veterinarios, médicos, farmacéuticos, diplomados en enfermería y de estomatología y odontólogos. Uno y otro requerimiento fueron desatendidos por la correspondiente instancia central, por lo que se han interpuesto sendos recursos contencioso-administrativos ante dicha jurisdicción.

Mayor movimiento, rompiendo inercias anteriores, presentan los litigios ante el Tribunal Constitucional y sus decisiones que afectan a la Comunidad autónoma. Comenzando por el recurso de inconstitucionalidad 2872/2002, promovido por el Presidente del Gobierno contra la ley del Parlamento vasco 1/2002, de aprobación de distintas disposiciones presupuestarias. Recurso cuya providencia de admisión a trámite es de 21 de mayo y que ha sido resuelto por sentencia dictada en enero del 2003, con la prontitud y en la dirección ya indicada.

El otro recurso de inconstitucionalidad ante el mismo Tribunal, es el promovido por el Gobierno vasco –saltando así sobre la práctica de largos años de prescindir de este Tribunal–, contra diversos artículos de la ley orgánica 6/2002 de 27 de junio, de partidos políticos. Con el escrito de interposición se formuló también una recusación del Presidente del Tribunal, Sr. Jiménez de Parga; por Auto del Tribunal de 20 de noviembre, se rechaza dicha recusación, por entender que las manifestaciones del recusado no «han comprometido su opinión sobre el asunto objeto de este recurso de inconstitucionalidad, acreditando así tener interés directo en su desestimación».

En la demanda de inconstitucionalidad del Gobierno vasco respecto de esta ley orgánica 6/2002, se impugnan los preceptos del capítulo II referido al régimen de la actividad externa de los partidos políticos y que enuncia aquellas actividades que se declaran ilegales y las presunciones que permiten apreciar su comisión; así como el capítulo III que trata de la disolución y suspensiones judiciales de los partidos que incurran en aquéllas. Igualmente, se recurren los artículos y disposiciones adicionales sobre las que se proyecta directa o indirectamente ese régimen, y por el mismo motivo, la transitoria única de la ley.

De forma sintética, el recurso se basa en afirmar que los preceptos citados son inconstitucionales porque introducen obligaciones y límites legales a la actividad propia de los partidos que no encuentran fundamento en el texto constitucional, son contrarios al valor superior del pluralismo político y además al principio de asociación política, restringiendo otros derechos fundamentales también recogi-

dos en el Convenio europeo para la protección de los Derechos humanos y las libertades fundamentales, tan esenciales para la legitimidad democrática de un sistema político, tales como la libertad ideológica y el derecho de participación en los asuntos públicos.

A juicio del recurrente, la ley orgánica impugnada introduce dichas obligaciones y límites superponiéndolos con duplicación a los ya establecidos en el Código Penal de 1995 para toda clase de asociaciones, incluidos por lo tanto, los partidos políticos, y sin respetar las garantías que el articulo 25 de la Constitución establece en materia punitiva. Unas garantías cuyo contenido y alcance ha precisado el Tribunal Constitucional, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal europeo de Derechos Humanos, y que tienen por finalidad hacer previsible, cierta, adecuada y proporcionada la respuesta del ordenamiento frente a las conductas que se estimen peligrosas y dañinas para la vida, la libertad individual y otros bienes jurídicos de gran importancia para la paz social. En particular, se acusa a la ley orgánica de no observar el principio «non bis in idem» al sancionar conductas ya castigadas como delitos (de asociación ilícita, apología del terrorismo, colaboración con banda armada, etc.) en el Código Penal, para proteger los mismos bienes jurídicos.

Siguiendo con la demanda, ésta señala que la ley orgánica tampoco se atiene a los principios de legalidad penal y de proporcionalidad, que reclaman por un lado la precisa tipificación de la conducta, y por otro, la adecuación de la respuesta punitiva al riesgo que existe, guardando la sanción la necesaria proporción con la amenaza que implique. El artículo 9 de la ley define las causas de ilegalidad a través de fórmulas abiertas, imprecisas y redundantes, que muestran como equivalentes conductas de distinta gravedad, a las que no obstante se apareja la sanción más extrema: la disolución del partido, su prohibición bajo cualquier otra denominación y la liquidación de su patrimonio.

El principio de presunción de inocencia tampoco se garantiza suficientemente, dado el elenco de presunciones e indicios que se formulan en la ley orgánica, que emplea giros y expresiones vagas e indeterminadas, reiterativas y tautológicas, para apreciar la comisión de conductas ilícitas; ya sea por acción o por omisión, incluso por no repudiar actos delictivos para los que se haya depurado la responsabilidad criminal.

También resulta afectado el derecho a la tutela judicial efectiva, máxime cuando la ley orgánica excepciona el principio de prejudicialidad penal, conforme al cual cuando un asunto es objeto de actuaciones de órganos jurisdiccionales de distinto orden, siempre tendrá preferencia el del orden penal, dada la transcendencia de los bienes jurídicos que tutela. La Ley orgánica, sin embargo, deroga singularmente esta regla y establece la continuación del procedimiento de ilegalización, aunque, como ocurre en la realidad, exista un proceso penal en curso contra la misma organización política basándose en los mismos hechos.

Se achaca a la ley orgánica que es una ley singular o de caso único, puesto que dejando de lado la deficiente regulación de algunos extremos relativos a la titularidad del derecho de asociación política, la creación, estructura y funcionamiento de los partidos, el procedimiento de inscripción registral y sus referencias marginales a la financiación, su contenido evidencia que se ha elaborado para ilegalizar

a una determinada formación política; pretendiendo instalar de tal manera a la ley orgánica en un difícil espacio entre la legislación penal y la norma constitucional.

Finalmente, se impugnan determinados artículos, como el 1°, que excluye del ejercicio del derecho de asociación política a los extranjeros que, sin embargo, pueden, en ciertas condiciones, ser candidatos en las elecciones locales; o el 2°, por cuanto priva a perpetuidad de la capacidad para constituir partidos a los condenados por asociación ilícita; los artículos 3, 4 y 5, puesto que el régimen de inscripción registral de los partidos confiere al Ministerio del Interior unas atribuciones de fiscalización, consideradas por los recurrentes como contrarias al derecho de asociación política; por último, el artículo 10.2 b) se recurre por la puerta que abre, en la legitimación activa del Gobierno, a la judicialización de la confrontación partidaria y a la instrumentalización política de las instituciones contra el adversario político.

Señalar finalmente, y en referencia al mismo Tribunal, que se ha emitido sentencia del Tribunal en recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno español en relación al artículo 1° de la Ley del Parlamento vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas en la acción urbanística. La sentencia es la número 54, de 27 de febrero.

No se han producido en este año conflictos positivos de competencias, prosiguiéndose con el 5973/2001, promovido por el abogado del Estado en representación del Gobierno, en relación con 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.

La Comisión Arbitral

La Comisión Arbitral creada por lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y regulada por la ley del Parlamento Vasco de 30 de junio de 1994, llamada a resolver los conflictos de competencia entre las instituciones comunes y los órganos forales, había llevado una vida lánguida, en el largo quinquenio de su existencia, sin apenas asuntos que resolver a instancia de las instituciones vascas.

Inesperadamente, el segundo semestre del año 2002 ha supuesto una serie sucesiva de conflictos, cuya entidad cuantitativa al menos, resulta de difícil explicación. Comenzando en esta eclosión con el dato de que el 2 de julio, el Pleno de esta Comisión dictó la Resolución 1/2002, inadmitiendo a trámite las solicitudes de nulidad de actuaciones formuladas por las Diputaciones forales de Alava y Guipúzcoa, en relación con el conflicto de competencia planteado por ambas, juntamente con la Diputación de Vizcaya, en relación a determinados artículos del Decreto del Gobierno vasco 87/2001, de 21 de mayo por el que se regulaba el sistema de gestión de tráfico interurbano en la Comunidad autónoma y se creaba el centro de Gestión de Tráfico de Euskadi.

En fecha de 4 de octubre, el Gobierno Vasco plantea un conflicto de competencia frente al Decreto foral del Consejo de Diputados de la Diputación foral de

Alava nº 46/2002, de 3 de julio, que regula el sistema de control de la red viaria foral y el centro de control de carreteras. El 15 de noviembre, la Comisión declara la admisión a trámite del mismo.

El 14 de octubre, el Gobierno Vasco plantea una cuestión de competencia entendiendo que el Proyecto de norma foral presupuestaria de las entidades locales del Territorio Histórico de Vizcaya, de 24 de septiembre, no respeta el orden de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, establecido en el Estatuto de autonomía. El 15 de noviembre, el pleno de la Comisión Arbitral, acuerda admitir a trámite la cuestión planteada.

Por otra parte, el Consejo de Diputados de la Diputación foral de Alava celebrada el 26 de noviembre, acuerda formular requerimiento de incompetencia en relación al Decreto del Gobierno Vasco 256/2002, de 29 de octubre, mediante el que se establecía la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Pesca, a fin de que se supriman las referencias que la norma efectúa al ámbito forestal y se consigue expresamente que las facultades atribuidas al mencionado Departamento en lo que afecta a «ordenación agrícola y ganadera», «producción y sanidad animal y vegetal» y al «régimen de aprovechamiento de la riqueza cinegética y piscícola continental», así como a «viticultura y etnología», son propias todas estas alusiones, sin perjuicio de las competencias de desarrollo y ejecución que detentan los órganos forales del Territorio Histórico de Alava. El Gobierno Vasco, en sesión celebrada el 30 de diciembre, acuerda atender el requerimiento parcialmente, por lo que el conflicto sigue abierto.

Por último, el Gobierno Vasco, en sesión celebrada el 3 de diciembre, acuerda efectuar un requerimiento al Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Alava, para que ponga fin a las actuaciones encaminadas a la instalación de Cámaras de televisión en la carretera N-622 y tendido de fibra óptica y proceda a revocar los actos administrativos que hayan dado lugar a las anteriores actuaciones. Igualmente, el Gobierno decide promover un conflicto de competencia en relación con las expresadas actuaciones de la Diputación foral de Alava, en el supuesto que no sea atendido este requerimiento.

La Comisión arbitral se ha renovado por primera vez desde su fundación, y mediante los correspondientes nombramientos de las instituciones implicadas (Gobierno vasco y Diputaciones forales), en diciembre del año 2002.

La Comisión Jurídica Asesora

Esta Comisión ha tenido una intensa actividad a lo largo del año. Durante el mismo, ingresaron en la Comisión 121 consultas, tramitándose y emitiéndose informe sobre 100, siendo retiradas por los Departamentos consultantes 10.

De estas 121 consultas, 62 trataban sobre proyectos o anteproyectos de disposiciones generales y 48 sobre actos administrativos, siendo los 11 restantes acuerdos adoptados a instancia de la propia Comisión. Respecto de las consultas sobre actos administrativos, 38 han tratado sobre responsabilidad patrimonial de la

Administración Pública, 1 sobre revisión de oficio de actos administrativos, 7 sobre contratación y 2 sobre otros asuntos.

Del mismo modo, ingresaron 12 consultas de la Universidad del País Vasco, habiendo sido dictaminadas 7 de ellas y hallándose las restantes pendientes.

De la misma manera que hicimos notar el año pasado, es de esperar que este efectivo trabajo de la Comisión citada, se traduzca en su publicación, tal como sucede con otros órganos similares de las diferentes Comunidades Autónomas.

La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de Luxemburgo

La Sentencia de este Tribunal de 6 de marzo, en lo relativo a ayudas del Estado –concepto de ayudas de Estado–, medidas fiscales, carácter selectivo, justificación por la economía o naturaleza del sistema fiscal, compatibilidad de la ayuda con el mercado común, en un asunto de ayudas económicas del Gobierno Vasco y de la Diputación foral de Alava a diversas empresas radicadas en su territorio (Daewoo electronics y Ramondin), corrige algunos aspectos de la decisión de la Comisión Europea por la que se anularon determinadas ventajas fiscales a las mencionadas empresas, aunque también llama la atención sobre «el carácter selectivo de las medidas fiscales controvertidas», así como «la facultad discrecional» de las autoridades vascas para conceder tales ventajas sólo a empresas de nueva creación o inversiones superiores a 2.500 millones de pesetas.

Concluye la sentencia considerando que «las medidas controvertidas pueden ocasionar distorsiones de competencia y afectar a los intercambios entre los Estados miembros», por lo que cuestionan dichas medidas. Insiste en que «no se cuestiona la autonomía fiscal protegida por la Constitución española», pero que el Gobierno Vasco, al igual que el Estado español, está obligado a cumplir las obligaciones del Tratado, incluidas las disposiciones en materia de ayudas del Estado.

Balance global

Los dos eventos con los que finaliza el año, la manifestación convocada por el Lehendakari con el lema único de «ETA Kanpora» (ETA fuera) a la que acuden todos los partidos políticos con la excepción del Partido Popular y de Batasuna, y el famoso pleno de aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, revelaban la dificultad de llegar a fórmulas transversales de consenso, fuera de los bloques de contradicción frontal.

Situación que no es trasladable a los Territorios Históricos, en la que con fórmulas variadas y referencias de fuerzas políticas diversas, la posibilidad de hacer política consensual, incluida la aprobación de los presupuestos, es una potencialidad que se materializa con relativa facilidad.

La evidente apertura de un nuevo proceso electoral en el año 2003, que en el País Vasco será tanto municipal como foral, no significará precisamente un aplacamiento de las tensiones, aunque sí pueda dar pie a una cierta clarificación de las inseguridades del presente.

Composición de los Grupos Parlamentarios

Grupo Nacionalistas Vascos: 26 parlamentarios

Grupo Popular Vasco: 19 parlamentarios

Grupo Socialistas Vascos: 13 parlamentarios

Grupo Eusko Alkartasuna: 7 parlamentarios

Grupo Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak: 7 parlamentarios (este grupo cambió de denominación en el presente año, al conocerse los contenidos de la Instrucción contra el entramado de ETA del Juez Garzón y anunciarse la elaboración de la Ley de Partidos)

Grupo Mixto: 3 parlamentarios (todos ellos de Ezker Batua-IU)

Estructura del Gobierno

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. Zenarruzabietia)

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. Intxaurraga)

Departamento de Transportes y Obras Públicas (A. Amann)

Departamento de Agricultura y Pesca (G. Sáenz de Samaniego)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno: Minoritario (tripartito, PNV, EA, IU)

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 26 escaños; EA, 7 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

El titular de la cartera de Agricultura

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Pleno monográfico para el debate y resolución definitiva del dictamen elaborado por la Comisión Especial de Autogobierno, celebrado el día 12 julio.

Debate de política general, celebrado el 27 de septiembre (conteniendo la propuesta del Lehendakari sobre el futuro de la relación entre el País Vasco y España).

Debate final en el Pleno del Proyecto de Ley de Presupuestos, día 27 de diciembre.

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Defensor del Pueblo

Durante el año 2002 la institución del Ararteko ha continuado en situación de

interinidad ejerciendo las labores de Ararteko en funciones D.ª Mercedes Agúndez Basterra, anterior Adjunta de esta institución.

En cualquier caso, con fecha de 26 de marzo de 2002, se propuso a instancia de los grupos PNV, EA y Mixto-IU la candidatura del abogado D. Joaquín Oquiñena Perelló en el registro general del Parlamento Vasco. Tras el correspondiente Pleno fue designado Ararteko el 27 de marzo de 2002 con los votos a favor de los grupos PNV, EA, Mixto-IU y PSE-EE. Ello no obstante, ante la discusión surgida como consecuencia de la designación de Adjunto al Ararteko del Sr. Buen Lacambra, en ese momento alcalde de Irun, el Sr. Oquiñena presentó un escrito de renuncia en el Parlamento Vasco en el que informaba que no acudiría a la toma de posesión y juramento del cargo.

Tras la renuncia del candidato propuesto y elegido, la Señora Agúndez Basterra ha continuado en su labor.

— Por otro lado el número de expedientes de queja iniciados a instancia de ciudadanos a lo largo del año 2002 ha sido de 1253 mientras que el número de actuaciones promovidas de oficio ha sido de 91.

— El informe anual del Ararteko correspondiente al año 2002 se presentó en el Parlamento Vasco ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas en su sesión de 9 de mayo de 2002 siendo presentado y debatido en el Pleno de 7 de junio de 2002. Su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento, VII Leg., de 18 de abril de 2002.

Informes extraordinarios

— Informe extraordinario de la Institución del Ararteko denominado «Situación de la población temporera en Álava» presentado el 11 de octubre de 2002– se informó del mismo en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el 27 de noviembre de 2002, y publicado en el BOParlV, VII Leg., de 17 de octubre de 2002.

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

En el Pleno de 27 de marzo de 2002 se procedió a designar a nuevos miembros del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, habiéndose nombrado como Presidente a María Asunción Macho Berroya y vicepresidente a Jesús Álvarez Galdos.

La Memoria anual del TVCP y cuentas anuales del año 2001 fue presentada al Parlamento el 27 de marzo de 2002 y se publicó en el BOParlV, VII Leg., de 12 de abril de 2002.

Asimismo el Programa anual de trabajo del Tribunal para el período abril 2002-marzo 2003 se presentó el 10 de enero de 2002, publicado en el BOParlV, VII Leg., de 18 de enero de 2002.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ha presentado el Informe de Fiscalización de la Cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 2000, el 10 de septiembre de 2002, habiéndose publicado en el BOParlV, VII Leg., de 20 de septiembre de 2002.

Asimismo ha elaborado durante el año 2002 una serie de informes de fiscalización ordinarios destacando los siguientes:

— Informe sobre cuentas de las entidades locales de la CAPV, 1999, presentado en el Parlamento el 25 de marzo de 2002 y publicado en el BOParlV, VII Leg., de 12 de abril de 2002.

— Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Diputación Foral de Gipuzkoa para 2000. Presentado el 21 de enero de 2002 y publicado en el BOParlV, VII Leg., de 21 de enero de 2002.

— Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vasco de 1998 y 1999. Presentado en el Parlamento el 26 de octubre de 2001 y publicado en el BOParlV, VII Leg., de 9 de noviembre de 2001.

— Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Oyón (Alava). Presentado en el Parlamento el 18 de diciembre de 2002 y publicado en el BOParlV, VII Leg., de 27 de diciembre de 2002.

Comisión Arbitral del País Vasco

Durante el 2002 la Comisión Arbitral sólo ha resulto, inadmitiéndolo a trámite, un conflicto positivo de competencia entablado por las tres Diputaciones Forales contra un Decreto del Gobierno Vasco que regulaba el sistema de gestión del tráfico interurbano en la Comunidad Autónoma (BOPV de 7 de marzo). El incidente de nulidad actuaciones promovido contra dicha resolución por las Diputaciones de Gipuzkoa y Alava fue igualmente inadmitido (BOPV de 6 de septiembre).

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2002 presenta la singularidad de haber registrado un nivel de producción de sentencias idéntico al habido el año anterior. El alto órgano constitucional se se acerca este año al ecuador de la actual presidencia y con una composición en la que la que viene siendo habitual que el criterio de los magistrados se divida y se exprese a través la emisión de votos particulares en una parte importante de las sentencias. En este sentido, se constata que si bien el Tribunal mantiene en esencia la doctrina jurisprudencial sentada en los últimos años sobre la delimitación competencial, no lo es menos que la mayoría de las sentencias están muy lejos de suscitar unanimidad entre los magistrados dada la profusión de votos particulares que contienen. La renovación que debe producirse el próximo año en su composición habrá de proporcionar con el sentido de sus resoluciones, los datos que permitan verificar tanto si el sentido mayoritario de la jurisprudencia se mantiene, como también si la actual división entre la mayoría y la minoría cambia, eventualmente, de sentido.

Los temas más recurrentes de la actividad jurisdiccional de este año, además de algunas cuestiones de orden procesal que vienen reproduciéndose en la última época, vienen referidos sobre todo al alcance que deban tener las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas como cuestión jurídica de mayor relevancia. A la misma, como no puede ser de otra manera y así se pone de relieve cada año, es preciso añadir la delimitación del ámbito material de la legislación básica estatal así como la definición material de las competencias. A este respecto, probablemente las sentencias del Tribunal que suscitan mayor interés son las siguientes: la STC 239/2002, acerca de los Decretos de concesión por la Junta de Andalucía de ayudas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas; la STC 96/2002, sobre los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de criterios de corrección de carácter comunitario en la decisión de constitucionalidad; las SSTC 95/2002 y 190/2002 sobre los fondos ocupacionales, en las que el TC mantiene su doctrina ya asentada desde hace diez años sobre la ejecución por las Comunidades Autónomas de las subvenciones para desarrollar actividades de fomento en diversos sectores de la Administración publica; y, en este mismo ámbito de análisis de la relación entre subvenciones y competencias ejecutivas, es preciso subrayar también la STC 126/2002, en materia de residuos industriales en la que se sigue invocando la doctrina sobre la el concepto formal de las bases.

Además de la sentencias citadas cabe también evocar las STC 38/2002, acerca

de las competencias autonómicas sobre el ámbito del mar territorial y la utilización por el TC del derecho comunitario como referente indirecto para interpretar el título competencial sobre «pesca marítima» ; la STC 204/2002, relativa al grado de intervención de los entes locales en la planificación urbanística de zonas aeroportuarias que permita salvaguardar su autonomía; o la STC 97/2002, referida al Parc de Ses Salines, que sobresale más por cuestiones de orden procesal que de naturaleza competencial, relativas al íter legislativo y al papel que en el mismo jugó el Senado y que precedieron a la aprobación de la ley en las Cortes Generales.

Desde una perspectiva general de los datos estadísticos que ofrece la actividad del Tribunal, la primera nota característica de este año como ya se apuntaba con anterioridad es el idéntico número de sentencias que se han dictado: trece sentencias, a las que cabe añadir cuatro autos de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos órganos judiciales respecto de las leyes siguientes: la *Ley de la Generalidad Valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de negocios naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana; La ley 5/1999, de 15 de marzo, que modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística, y, la Ley del Parlamento vasco 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.*

La fecha de las actuaciones normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas que han sido objeto de decisión jurisdiccional data del periodo que va de 1992 a 1998, siendo las sentencias más numerosas las que versan sobre disposiciones que fueron aprobadas en 1994 (4); en 1995, 1996 y 1998 (2) y en 1992 y 1993 (1). Además del caso a parte que constituye la STC 37/2002, por la que se desestimaron varias cuestiones de inconstitucionalidad presentadas contra el artículo 92.2 de *la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local* y determinados preceptos de la *Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad.* Estas cifras confirman una vez más que el retraso medio en dictar sentencia sigue siendo, como en años anteriores, de siete años.

Además de las ya citadas, las leyes y otras disposiciones que este año han sido objeto de enjuiciamiento constitucional han sido las siguientes: *el Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, así como el Decreto 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del anterior; la Ley estatal 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995; la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/1995, de 21 de abril de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial; la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regulaba la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos Industriales para 1993; la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 26/1995, de 31 de julio, por la que se declaran reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas Freus y las Salinas de Formentera; la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modifica-*

ción de la Ley 3/1997, de 25 de abril, sobre modificación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística; el Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural del cabo de Gata-Níjar; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de cabo de Gata-Níjar; la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias; y el Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho Público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

Los procedimientos constitucionales que han sido el cauce para la sentencias emitidas este año otorgan un cierto predominio al recurso de inconstitucionalidad: así, este procedimiento ha ocupado al TC en seis ocasiones, el conflicto positivo de competencias en cuatro y, finalmente, hay que añadir la cuestión de inconstitucionalidad ya citada.

En cuanto al carácter de la norma que en su momento fue el objeto de la controversia, se registra un equilibrio similar al que ya se hacía referencia el año anterior: En efecto, de las 13 sentencias emitidas, siete lo son con respecto a procedimientos iniciados contra disposiciones del Estado y las otras seis lo fueron contra disposiciones de las Comunidades Autónomas. Con la peculiariedad que ofrece el caso el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencias que fueron planteados por la Generalidad de Cataluña contra la Ley del Estado 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado y contra el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito en Madrid el 22 de diciembre de 1992, entre el Ministerio de Trabajo, los presidentes de la CEOE y de la CEPYME y los secretarios generales de Comisiones Obreras y de la Unión General de Trabajadores.

Las materias competenciales que han ocupado al Tribunal este año son diversas como también ha ocurrido en ocasiones anteriores, pero con un cierto protagonismo, por un lado, de las disposiciones cuyo objeto es la preservación del medio ambiente, y por otro de aquellas otras que regulan aspectos referidos a derechos fundamentales, legislación laboral y régimen de la función pública. Además, y a modo de referencia general a otros ámbitos materiales que entran en juego, cabe destacar los siguientes: la formación profesional, las cámaras de la propiedad urbana, los presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas, las finanzas, las prestaciones de la seguridad social, etc.

En cuanto al sentido de los fallos dictados por el alto Tribunal, predominan los de carácter estimativo a la pretensiones competenciales contenidas en los recursos de inconstitucionalidad o en los conflictos positivos de competencias promovidos por el recurrente. En general, se trata de estimaciones de carácter parcial y el algunos casos de carácter meramente declarativo. Como en años anteriores, en parte de dichos fallos se identifican también pronunciamientos de carácter interpretativo. De manera específica se hace preciso citar la STC 97/2002 (Ley

26/1995, relativa a la reserva natural «Ses Salines») por la que el TC se plantea la posibilidad de dilatar los efectos de la nulidad que acompaña a la declaración de inconstitucionalidad, si ello implicase un perjuicio irreparable para la zona. No obstante, dado que a pesar de la invasión competencial padecida, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ya había desplegado normas protectoras sobre la reserva de Las Salinas, el TC no ve finalmente razones suficientes que avalen la necesidad de dictar una sentencia de inconstitucionalidad pero de nulidad diferida.

Consideraciones específicas

A) *Cuestiones procesales*

a) *Sobre los efectos de las sentencias*

Los aspectos de orden procesal que tienen relevancia autonómica abordados por las sentencias en este año no aportan novedades de especial relieve. No obstante, merece ser subrayado un nuevo supuesto en el que el TC abandona de la regla del efecto *ex tunc* de la sentencias del Tribunal basado en criterios relativos al efecto económico de la decisión jurisdiccional. Este es el caso de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad contenida en la STC 166/2002, respecto del artículo único, apartado primero, de la *Ley del Parlamento vasco 11/1998, de 20 de abril*, que a su vez modificó la *Ley 3/1997, de 25 de abril, sobre modificación de la participación de las comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. Dicha ley establecía la cesión obligatoria a favor de los Municipios del 10% del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado por la urbanización. La justificación de la negación de los efectos *ex nunc* se fundamentó, primero, en la necesidad de preservar el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE que se vería afectado por una eficacia retrospectiva de la decisión al distorsionar de forma grave la gestión urbanística llevada a cabo al amparo de la norma inconstitucional. Y segundo, acogiendo el criterio de orden económico-financiero sostenido en la célebre STC 45/1989, sobre el IRPF, en la amenaza que la devolución de la cantidades percibidas por las entidades municipales podía suponer para el principio de suficiencia financiera de la Haciendas locales.

b) *La perdida sobrevenida del objeto de la controversia competencial*

La relevancia procesal que pueda llegar a tener la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad vuelve a plantarse este año en la STC 24/2002, relativa a la declaración de inconstitucionalidad de unos preceptos de la *Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para atender obligaciones relativas al personal al servicio de la Administración, Organismo Autónomos y Servicio de salud del Principado de Asturias*. Pues bien, en dicha sentencia, el Tribunal reitera su doctrina sobre la pérdida del objeto del recurso de inconstitucionalidad, señalando que la extinción de la norma que haya sido específicamente impugnada no basta para concluir la desaparición de la controversia competencial. Antes bien, como es bien sabido, el mantenimiento de ésta última depende de la incidencia real que

sobre el litigio pueda tener la derogación, sustitución o modificación de la norma. Así, en el caso de la legislación asturiana citada, la Ley 2/1996, no derogó formalmente a la Ley 1/1996 impugnada y las consecuencia retributivas previstas en ésta última no resultaron alteradas por lo que la controversia siguió manteniéndose.

El otro supuesto que se produce en el mismo sentido es el que protagoniza la STC 126/2002, que estimó parcialmente el conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con respecto a determinados preceptos de la *Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regulaba la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales*. El criterio del TC es el mismo y se resume así: del hecho que la ley básica estatal 20/1986 hubiese sido derogada por la Ley 10/1998 de Residuos, no se seguía que hubiese desaparecido el problema competencial que suscitó la Orden de 1993 objeto del conflicto, por lo que no puede apreciarse pérdida sobrevenida de su objeto.

c) *Vicios en el procedimiento legislativo*

Probablemente, la singularidad procesal la ofrece este año la STC 97/2002 por la que se declaró la inconstitucionalidad y la nulidad de la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declaran reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas Freus y las Salinas de Formentera. Si bien no se trata específicamente de una cuestión propia del procedimiento constitucional, sino del íter legislativo que precedió a la aprobación de la citada Ley 26/1995, en especial en lo que concierne a la función colegisladora que corresponde al Senado, la sentencia resulta de interés por la posición que adopta acerca de la función legislativa de la Cámara alta. Una Cámara, ciertamente, cuya composición y funciones no responden como es harto notorio a su condición de cámara de representación territorial pero, no obstante, en este caso se pone de manifiesto la relevancia que podría llegar a tener en el trámite legislativo de las leyes que inciden sobre el autogobierno de las CCAA. El tema se desarrolló tal como sigue.

Los recurrentes imputaron un vicio formal en la aprobación de la Ley basado en la vulneración de la capacidad colegisladora del Senado, dado que a pesar de la oposición manifiesta de esta Cámara (que, no obstante, no llegó a interponer veto), la Mesa del Congreso de los Diputados había remitido el texto a la sanción real. Por su parte, el TC interpreta que dicha capacidad colegisladora reconocida en el artículo 66.2 de la CE se concreta en los supuestos de discrepancia que puedan producirse con el Congreso previstos en el artículo 90.2 CE y que consisten de forma tasada en la interposición del veto o en la introducción de enmiendas. Al no ser posible cualquier otra interpretación del Reglamento del Senado que permita ampliar dichos supuestos, y no habiendo manifestado formalmente la Cámara alta su posición a través de ninguna de las posibilidades constitucionales previstas, el TC considera, en efecto, que la actuación de la Mesa del Congreso fue correcta ya que la oposición del Senado no quedó expresada en una mayoría absoluta, que es el requisito constitucional requerido para la interposición del veto.

d) *La legitimación activa de las Comunidades Autónomas*

La doctrina jurisprudencial más flexible sobre la legitimación activa de las

Comunidades Autónomas para recurrir leyes del Estado que afecten a su propio ámbito de autogobierno introducida en la ya lejana STC 199/1987 aparece reflejada en la STC 96/2002, que declaró inconstitucional y nula la disposición octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, relativa a los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco. La Rioja, que fue la Comunidad Autónoma recurrente, consideraba que esta disposición de la ley estatal era arbitraria y contraria al principio de igualdad, al distinguir de forma irrazonada entre quienes residen en España de aquellos otros que no lo hacen, a fin de que los extranjeros puedan acogerse a los beneficios previstos por la ley si operan en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra. La cuestión relevante en este supuesto era determinar si esta previsión legal podía afectar al ámbito de autogobierno de La Rioja, porque según ésta la aplicación de la medida producía «el efecto frontera» al estimular el traslado de actividades económicas del territorio común al territorio foral. Y el TC, después de rechazar las objeciones del Abogado del Estado, estimó la legitimación activa de La Rioja para interponer le recurso de inconstitucionalidad no sólo porque se pone de manifiesto de forma objetiva el interés público objetivo de la Comunidad, sino porque las eventuales contradicciones del precepto de la Ley impugnado con la competencia de la Rioja para fomentar su desarrollo en el marco de los objetivos marcados por la política económica nacional, suponen que las medidas impugnadas afectan a su ámbito de autogobierno.

B) *El ámbito de lo básico y la delimitación material de las competencias*

La doctrina sobre la legislación básica como es obvio sigue apareciendo en algunas de las controversias que se ha producido este año. Este es el caso de la STC 126/2002, sobre la aplicación del test acerca del concepto formal de bases. En este caso fue el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña quien interpuso un conflicto positivo de competencias contra una Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 1993 por la que se regulaba la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales. La sentencia reitera su doctrina sobre la actividad de subvención que data de la ya muy reiterada STC 13/1992, para recordar que el Estado no dispone de un poder general de subvención y que esta actividad debe tener en cuenta el sistema de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad. De esta sentencia cabe destacar dos aspectos: el primero, acerca de la aplicación de doctrina jurisprudencial sobre el concepto formal de bases, en el que la normativa que es objeto de enjuiciamiento supera el test , puesto que aún tratándose de una regulación reglamentaria, el carácter básico la Orden de 1993 conserva su relación de causalidad con una ley formal, es decir la Ley básica 20/1986. Y el segundo, es el que específicamente se refiere a la incidencia del sistema de subvenciones previsto por la Orden sobre las competencias autonómicas. Pues bien, en la medida en que establece un completo sistema centralizado para regular el régimen de las ayudas, el margen de actuación ejecutiva o de gestión de las CCAA quedaba reducido a la mínima expresión. Así se derivaba de una normativa que atribuía al Estado nada menos que las reglas de tramitación de la subvención, las normas de valoración de los expedientes, las normas de tramitación del pago de la subvención, las disposi-

ciones referidas al control de la ejecución, etc, razón por la cual la invasión competencial a la luz de la STC 13/1992 en materia de gestión del medio ambiente resultaba clara.

La relación entre legislación básica y el régimen de los derechos y libertades se plantea en la STC 96/2002, acerca de la regulación de los beneficios fiscales en el País Vasco y Navarra. Como se ha señalado anteriormente, esta sentencia declaró inconstitucional y nula la disposición octava de la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, relativa a los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco*. La Rioja, que fue la Comunidad Autónoma recurrente, consideraba que esta disposición de la ley estatal era arbitraria y contraria al principio de igualdad, al distinguir de forma no razonable entre quienes residen en España de aquellos otros que no lo hacen, a fin de que los extranjeros puedan acogerse a los beneficios previstos por la ley si operan en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra. La cuestión relevante en este supuesto era determinar si esta previsión de trato diferenciado establecido en la norma estatal resultaba proporcional con la finalidad perseguida. Para la mayoría del Tribunal la norma no supera el juicio de constitucionalidad porque altera las libertades de empresa, residencia y circulación al producir una fragmentación del mercado con la quiebra de la unidad del orden económico, al introducir unos obstáculos para un colectivo de sujetos, los residentes en territorio común, que compiten en situación de desventaja puesto que han de ofrecer sus productos a un coste superior al de aquellos otros que son beneficiarios de la ayuda estatal cuestionada.

La cuestión es especialmente controvertida porque la diferencia entre regímenes tributarios forales es del todo evidente que está prevista por la Constitución, razón por la cual la esta desigualdad normativa dispone de habilitación constitucional. No obstante, es verdad que la diferenciación normativa ha de responder a criterios de proporcionalidad, pero en este sentido no se puede dejar de señalar que la distinción –como pone de manifiesto el uno de los votos particulares– no se produce entre los residentes en territorio español sino que sólo se dirigía a los residentes en la Unión Europea no españoles.

Además, y en otro orden de cuestiones de relieve jurídico, los magistrados discrepantes de la posición de la mayoría critican de la sentencia, la ruptura que ésta supone con la doctrina que consiste basada en rechazar los juicios de adecuación de una norma de ejecución de Derecho Comunitario a dicho ordenamiento, pues la sentencia subraya que el correcto cumplimiento de la decisión de la Comisión Europea que motivó la inclusión del precepto anulado hubiese sido suprimir los beneficios fiscales forales.

La STC 239/2002 que desestimó los conflictos de competencia presentados por el Estado respecto de los Decretos 284/1998 y 62/1999 de la Junta de Andalucía, *por los que se regulaban la concesión y el pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, plantea de forma explícita la relación entre legislación básica y garantía de los derechos y libertades*. La problemática que suscita la delimitación material de la competencia y que se aborda más adelante, el Tribunal resolvió el encuadre competencial de las normas andaluzas ubicándolas en el marco de la actividad de asistencia social que se deriva de las atribuciones a los poderes públicos del artículo 41 de la CE. Una

vez descartado que las ayudas andaluzas supusiesen una vulneración de la competencia estatal en materia de Seguridad Social porque la actividad asistencial no siempre y forzosamente ha de estar comprendida en las prestaciones a las que aquélla da cobertura, el Tribunal enjuicia el contenido de los Decretos en relación a lo que pudiese suponer violación de la igualdad entre todos los españoles (artículo. 149.1.1ª CE). Sobre este punto, se insiste en que el único parámetro para examinar si ha habido infracción de las condiciones básicas sería que se hubiese alterado el derecho a la pensión según el régimen de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. Y esto no se ha producido porque la actividad de fomento que a la postre supone el contenido de los Decretos (una ayuda anual y única) forma parte de una prestación derivada de las competencias exclusivas que en materia de asistencia social (artículo 149.1.20 CE) corresponden a las Comunidades Autónomas, y que no pone en cuestión el régimen de prestaciones vinculadas al sistema de la Seguridad Social.

El encuadre competencial de la controversia en el ámbito de la actividad de asistencia social sitúa a los Decretos de la Junta de Andalucía en el marco del ejercicio de competencias exclusivas, en el que el margen de actuación normativa de la Comunidad Autónoma es obviamente mucho más amplio. La prestación no contributiva es una forma más de política pública asistencial que goza de cobertura constitucional porque a juicio del Tribunal no cuestiona el régimen general de las prestaciones de la Seguridad Social. En consecuencia la diferencia que pueda crear con respecto a otras Comunidades Autónomas es una consecuencia lógica del principio de autonomía que no pone en cuestión las condiciones básicas de la igualdad entre todos los españoles que establece el artículo 149.1.1ª CE.

La utilización de este título horizontal para resolver otra controversia competencial aparece también en la STC 54/2002, por la que se declara la inconstitucionalidad del primer apartado del artículo único de la *Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, sobre modificación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. La ley vasca establecía la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico lucrativo en suelo urbano consolidado por la urbanización, mientras que la legislación básica estatal sobre esta materia –la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*– no preveía ningún deber de cesión. En razón de ello, y con el único soporte de que es al Estado a quien corresponde establecer las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad, el TC se acoge al artículo 149.1.1ª para resolver que en la medida en que el deber de cesión obligatorio y gratuito del 10% del aprovechamiento urbanístico quiebra el disfrute de la propiedad urbana en suelo consolidado (ya que en el resto del Estado los propietarios patrimonializan la totalidad del aprovechamiento urbanístico) impide el fin igualador buscado por el citado precepto constitucional. Un efecto igualador al que el Tribunal parece otorgarle un valor absoluto que, sin embargo, no constituye la finalidad de la competencia atribuida al Estado para fijar las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes. Se trata, pues, de una utilización especialmente genérica de un título horizontal sin el complemento de otros referentes normativos que permitan identificar una fundamentación jurídica más precisa acerca de la inconstitucionalidad de la ley vasca.

Algo más acotada resulta la argumentación empleada por el Tribunal en su STC 24/2002, para declarar la inconstitucionalidad de un precepto de *la Ley del Principado de Asturias 171996, de 26 de abril de concesión de créditos extraordinarios*. El tema objeto de la controversia es el grado de vinculación que tiene el legislador autonómico respecto de los límites retributivos en el sector público que son fijados por el Estado. A este respecto, si bien es cierto que el régimen retributivo de los funcionarios públicos comunes a todas las administraciones, se integra en las bases del régimen estatutario de la función pública (artículo 149.1.18ª CE), dicho título no respalda la competencial estatal para establecerlo. Sino que el encuadre constitucional ha de remitirse a la competencia exclusiva del Estado para regular las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE) en conexión con el principio de coordinación de la Hacienda estatal (artículo 156.1 CE). De acuerdo con estos referentes constitucionales, el Tribunal entendió que el legislador autonómico incurrió en exceso competencial al desconocer el límite establecido de los incrementos retributivos fijados en el 3,5% por la legislación estatal, a la sazón, el Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, por el que se habían prorrogado los presupuestos de 1994.

El Tribunal, ciertamente, no se muestra remiso en reconocer que la legislación básica no puede ser sinónimo de uniformidad. Así, en la STC 37/2002, por la que desestimó una serie de cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por le Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación al artículo 92.2 de la *Ley 17/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local*, con respecto a diversos preceptos de *la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de junio, de la función pública de la Administración de la Generalidad*, rechaza la idea de que la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos imponga una régimen jurídico uniforme. Afirma, por el contrario que la Comunidad Autónoma puede introducir las peculiaridades que estime pertinentes dentro para la persecución de sus propios intereses en el marco de la materia competencial. Por esta razón, el carácter básico de la Ley estatal 30/1984, sobre la función pública, no impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por parte de las Comunidades Autónomas en desarrollo de la normativa básica estatal.

La condición de la legislación básica estatal como mínimo común denominador a partir del cual el legislador autonómico dispone de capacidad normativa para regular una materia concreta sin poner en cuestión los niveles mínimos de garantía sobre un bien jurídico objeto de protección, se pone de manifiesto en la STC 166/2002 por la que el Tribunal estimó gran parte de las pretensiones del Estado formuladas en el recurso contra *la Ley de la Asamblea de Murcia 7/1995, de 21 de abril de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial*. La sentencia reitera la doctrina establecida al respecto, según la cual las Comunidades Autónomas no han de encontrar ningún obstáculo para que en el ejercicio de sus competencias legislativas de desarrollo en materia de medio ambiente, establezcan niveles de protección más altos que los señalados por la legislación estatal; por el contrario, lo que resulta inconstitucional es que el grado de protección se vea disminuido.

En cuanto a la función de delimitación material de competencias, el Tribunal la ha llevado a cabo en algunas de sus resoluciones como una vía necesaria para delimitar la titularidad competencial objeto de la controversia. Éste es el caso, si

duda, de las SSTC 95/2002 y 190/2002 sobre los fondos ocupacionales sobre los ya se ha hecho una específica referencia, en los que la controversia sobre la gestión de los mismos para desarrollar las actividades de formación profesional, lleva a la Comunidad Autónoma a ubicar su competencia en la materia de educación, mientras que el Estado la fija en el clásico título horizontal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía. Mientras que el TC parte del criterio según la cual la formación profesional de los trabajadores que ya están ocupados, es una actividad que forma parte de las relaciones de trabajo razón por la cual el título competencial adecuado al caso es el relativo a legislación laboral. En esta materia competencial el Estado dispone de la competencia exclusiva sobre la legislación y los reglamentos ejecutivos, en tanto que a la Comunidad Autónoma le está atribuida la regulación de los aspectos internos de aquellos servicios que ejecuten la legislación estatal.

La función de la delimitación material cobra también especial relieve en la STC 239/2002 relativa a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998 y 62/1999, ya citados, por los que se regulaban la concesión y pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. En efecto, la importancia radica en que la controversia competencial suscitada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía se centró en la discrepancia sobre el encuadre competencial de la actividad de fomento consistente en la concesión y pago de ayudas económicas complementarias. Así, para el Abogado del Estado dicha actividad se enmarcaba claramente en las competencias estatales relativas a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, mientras que para que el Letrado de la Junta de Andalucía, las citadas ayudas se ubican dentro del ámbito de la asistencialidad que se deriva de los principios rectores establecidos en el artículo 41 de la CE. La cuestión objeto de la controversia estribaba en determinar si este tipo de ayudas concebidas como prestaciones carentes de base contributiva formaban parte del régimen económico de la Seguridad Social o bien se integraban en otro titulo competencial. Pues bien, el TC confirma las tesis de la Comunidad Autónoma al afirmar que el artículo 41 de la CE se refiere a un conjunto de prestaciones que atienden a situaciones de necesidad que se apartan del régimen de la Seguridad Social. Pues si bien es cierto que el mismo integra en la actualidad los riesgos de base contributiva y no contributiva, también lo es que la existencia de estas prestaciones no contributivas de carácter externo incorporadas a la llamada asistencia social es, precisamente, lo que prevé el artículo 41 de la CE. Esta asistencia social de carácter externo al sistema de la Seguridad Social ha de entenderse contenida, en la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en el artículo 148.1.20ª CE sobre asistencia social, que puede comportar la facultad para elaborar políticas públicas específicas y, por tanto, diferenciadas, para hacer frente a situaciones de necesidad. Una vez más, pues, la delimitación material de la competencia es condición necesaria para la posterior atribución de la titularidad competencial.

En este mismo contexto de la labor interpretativa del TC es preciso señalar también la STC 38/2002 que ofrece algunos datos de interés singular dado que, curiosamente, y a pesar de haberle sido negada la condición de parámetro de constitucionalidad, el derecho comunitario aparece –de hecho– como un referente para la delimitación material de competencias. La cuestión se ha planteado en

el conflicto positivo de competencias promovido por el Estado contra el *Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, por el que se aprobó el plan de ordenación de recursos naturales y el plan de uso y de gestión del parque natural del cabo de Gata-Níjar*, al considerar que algunas de las previsiones incluidas en dicho Decreto vulneraban las competencias del Estado en materia de «pesca marítima». Y en esta controversia se interpuso otro conflicto en sentido opuesto, promovido por la Junta de Andalucía contra una Orden Ministerial de 3 de julio de 1995, referida también al citado parque natural ubicado en el sudeste andaluz. Pues bien, en lo que concierne al debate sobre el encuadre competencial de la controversia relativa a esta última disposición estatal, el Tribunal señala que las medidas adoptadas por la citada Orden (medidas de regeneración de recursos pesqueros, de protección pesquera y de acondicionamiento marino) forman parte de la materia competencial «pesca marítima»que corresponde al Estado y no a los «espacios naturales protegidos»como pretendía la Comunidad Autónoma. Y es para llegar a esta conclusión, que el Tribunal interpreta el contenido de la Orden Ministerial a la luz de los datos que provienen de Reglamentos y Directivas del Derecho Comunitario. Se trata, por tanto, de una circunstancia singular pues es bien conocida la posición jurisprudencial por la que el Tribunal Constitucional no es juez del Derecho Comunitario que le impide utilizarlo como parámetro de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos españoles. Sin embargo, en algunos casos como el reseñado, la normativa comunitaria acaba desarrollando un papel materialmente interpretativo en los razonamientos relativos a la delimitación competencial.

C) *Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas*

Las sentencias en las que se dilucidan controversias acerca de la garantía de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas ocupan una gran parte de la actividad jurisdiccional del TC este año. Entre las diversas resoluciones es preciso retener, de nuevo, las dos sentencias sobre los fondos ocupacionales: las SSTC 95/2002 y 190/2002, en las que sigue manteniendo la doctrina jurisprudencial que impide la ejecución centralizada de las subvenciones, a fin de no alterar el sistema de distribución de competencias ejecutivas y, en consecuencia, la potestad de las CCAA para desarrollar la gestión de las subvenciones en los ámbitos competenciales que corresponda. En el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña contra un Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, firmado en 1992 entre el Ministerio de Trabajo, las organizaciones patronales y los sindicatos, así como en el recurso de inconstitucionalidad por el que se impugna la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, la Comunidad Autónoma consideró que la gestión que el Gobierno había encomendado a los agentes sociales desconocía las funciones que la Generalidad había asumido en su territorio sobre formación profesional y ocupacional. Y en efecto, tanto el Acuerdo tripartito como las previsiones de la Ley impugnada contenían tal grado de detallismo sobre la formación continua que cercenaban las competencias autonómicas sobre la materia. La razón estribaba en que fruto del Acuerdo de carácter estatal se excluía a la Comunidad Autónoma de toda intervención en la aplicación de las medidas de «forma-

ción continua» que se desarrollen en su territorio como por ejemplo: la organización de actividades formativas en sus centros; proporcionar los medios didácticos para la realización de las mismas; la elaboración de estudios sectoriales sobre la eficacia del Acuerdo; la participación de la Comunidad Autónoma de la gestión de las subvenciones que fueron transferidas íntegramente a los agentes sociales etc. Y por su parte, la Ley 39/1992, de Presupuestos para 1993 excluía a la Generalidad de la percepción de los correspondientes fondos públicos destinados a financiar la formación continua. Resultaba pues evidente que a través del instrumento de un Acuerdo tripartito entre el Gobierno y los diferentes actores socio-económicos sobre la formación profesional y la Ley presupuestaria que le daba cobertura, se estaba produciendo un progresivo proceso de absorción competencial en demérito de la Comunidad Autónoma. O dicho de otra forma: la subvención, como actividad de fomento, se convertía soterradamente en un factor atributivo de competencias.

El Tribunal acoge en esta sentencia su doctrina establecida en la STC 13/1992 basada en el establecimiento de límites al poder centralizador del Estado, que pueda impedir un gestión autonómica de los programas de formación. Sin embargo, no puede dejarse de hacer mención que, con base en la jurisprudencia sentada en 1992, la STC 95/2002 reserva un poder de intervención al Estado por el que éste puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, las condiciones y la tramitación de las subvenciones, salvaguardando siempre las potestades autonómicas de autoorganización de los servicios. Tal circunstancia, puede llegar a limitar la capacidad de maniobra autonómica ya que al disponer el Estado sobre el destino de los recursos, la disponibilidad de ejecutiva de los órganos autonómicos puede verse muy comprimida.

Por otra parte, si bien es cierto que esta sentencia establece un criterio respetuoso con las competencias ejecutivas de las CCAA también lo es que introduce una excepción a su doctrina general que puede resultar problemática. La razón de ello estriba en que el Estado puede llegar a justificar la centralización de la ejecución de los programas cuando la gestión autonómica resulte imposible o también por motivos de supraterritorialidad. Esta cláusula de la imposibilidad resulta especialmente indeterminada en la medida en que puede resultar una vía abierta para una intervención extensiva de la Administración central.

En el mismo sentido se expresa la STC 190/2002, en un supuesto en el que en esta ocasión fue parte la Junta de Galicia, en tanto que también rechaza la centralización de la gestión de los fondos ocupacionales en un ente integrado por la Administración del Estado y representantes de los agentes sociales (sindicatos y empresarios).

La garantía de las competencias ejecutivas en materia de espacios naturales protegidos, ecología y normas adicionales de protección del medio ambiente vuelve a plantearse este año en la STC 97/2002, relativa a la Ley estatal 26/1995, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines») y otros parajes. El Tribunal aplica aquí la doctrina establecida en su STC 102/1995 según la cual, la declaración de protección de un espacio natural es un acto meramente ejecutivo, de aplicación e individualización de la legalidad que corresponde a la Comunidad Autónoma del territorio en el que el espacio natural se encuentra. Sin

que, por otra parte, frente a ello pueda oponerse que una determinada franja del territorio protegido es de dominio público, ya que la localización de un espacio natural protegido en el dominio público marítimo terrestre no atribuye «*per se*» al Estado potestades de protección de dicho espacio, ni que la protección del espacio sea de interés general, puesto que esta circunstancia carece de relevancia a efectos de alteración del reparto competencial.

En este mismo ámbito referido a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas destaca la STC 204/2002, que declaró inconstitucional el precepto de la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social*, por la que se había creado una tasa por la expedición de guías de circulación para máquinas recreativas en todo el territorio del Estado, lo cual era considerado por la Comunidad Autónoma como una lesión de sus competencias en materia de casinos, juegos y apuestas reconocida en el artículo 9.32 del estatuto de Autonomía de Cataluña. La argumentación de la Generalidad fue acogida por el TC quien argumenta que son las administraciones competentes en los respectivos territorios para la expedición de las guías de circulación (es decir, de los documentos oficiales que amparan la legalidad de la maquina recreativa) a las que corresponde la gestión de esta materia. Por otra parte, el hecho de que las empresas fabricantes e importadoras de máquinas recreativas desarrollasen su actividad en diversas Comunidades Autónomas no otorga una competencia administrativa al Estado al respecto, con lo cual la Ley al hacerlo estaba detrayendo competencias de titularidad autonómica. El TC recuerda de nuevo aquí que el territorio no es siempre un factor de delimitación de la competencia y que, por tanto, el hecho de que una empresa desarrolle sus actividades en más de una Comunidad Autónoma no habilita para que en aras de una ejecución unificada de las competencias ejecutivas el Estado acoja para si la regulación de las competencias ejecutivas. Naturalmente, ello sin perjuicio del establecimiento de los mecanismos de cooperación interadministrativa que sean precisos.

Siguiendo con el análisis de la Ley 13/1996, y habida cuenta del contenido diverso que presenta toda ley de acompañamiento, en esta misma sentencia se abordan otras cuestiones como son las referidas a las competencias autonómicas en materia de urbanismo, a través de un pronunciamiento de carácter interpretativo. Para la Generalidad resulta inconstitucional la atribución al Ministerio de Fomento la facultad de delimitar la zona de servicio que incluye las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias y al conferirle el poder de aprobación del Plan Director de la misma, se omite toda referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de estas funciones a pesar de que en el espacio referido concurren competencias exclusivas autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Para la Comunidad Autónoma la inconstitucionalidad se centra en denunciar su completa exclusión, el silencio de la norma estatal, acerca de su participación en la ejecución de las citadas actividades. Pues bien acerca del alcance de este silencio normativo, el Tribunal opta por una solución basada en la interpretación conforme, en el sentido siguiente: el precepto impugnado es adecuado a la Constitución siempre que el silencio que mantiene al respecto no se interprete que, en la delimitación de la zona de servicio y en la elaboración del plan director, quedan al margen los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, en esta misma sentencia se trata de la garantía de la autonomía local en relación al grado de participación que la Ley 13/1996 había previsto para las entidades locales. El Tribunal entiende que la rotundidad de la exclusión del municipio (al que no se le reconoce ni tan siquiera la intervención por la vía de informe) vulnera la garantía de la autonomía local, sin que en este caso pueda ser posible acceder a ningún tipo de interpretación conforme.

D) *Otras cuestiones*

Finalmente, en el ámbito de otros temas de interés jurisprudencial, cabe reseñar que a utilización del decreto-ley como vía a través de la cual también pueden establecerse normas de carácter básico viene confirmada en la STC 11/2002 (que sigue la estela de la STC 178/1994), por la que se desestimaron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho Público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill

La actividad competencial desarrollada a lo largo de año 2002 coincide con el segundo año de la VII Legislatura de las Cortes Generales, que al llegar a su ecuador ofrece un repunte espectacular de la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como viene siendo habitual en la estructura de este capítulo del Informe sobre los contenciosos competenciales, en el mismo se abordan las actuaciones de relevancia procesal ante el Tribunal Constitucional que registran las diversas formas que adoptan las controversias acerca de la delimitación de competencias. En primer lugar se abordan las Providencias a través de la cuales se admiten a trámite los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias, así como también las cuestiones de inconstitucionalidad que acerca de la titularidad competencial promovidas por los órganos judiciales, además del procedimiento en defensa de la autonomía local frente a las leyes estatales o autonómicas.. En segundo lugar, se tratan los Autos en los que el Tribunal resuelve sobre las situaciones procesales de desistimiento o, en su caso, de allanamiento respecto de una controversia sobre la titularidad de una materia competencial iniciada con anterioridad. Y finalmente, se analiza la posición jurisdiccional adoptada en el incidente del proceso constitucional relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, y que el Gobierno acostumbra a invocar en los contenciosos competenciales.

Antes que nada es preciso subrayar que si bien es incontestable el aumento en cifras absolutas de la conflictividad registrado este año, el mismo queda matizado en términos relativos porque una parte sustancial de los contenciosos iniciados, lo han sido con respecto a un reducido número de leyes estatales y algunas autonómicas que son algo más numerosas. La controversia suscitada sobre la incidencia competencial de algunas leyes del Estado, como ha sido el caso de *la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria* o la *Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, de 21 de diciembre*, ha hecho que un buen número de Comunidades Autónomas, además de la oposición parlamentaria en el Congreso de los Diputados, hayan ejercido su legitimación procesal para presentar sus respectivos recursos. Razón por la cual el número ha aumentado, si bien es más que probable que su enjuiciamiento se lleve a cabo de forma acumulada por el Tribunal en el momento procesal pertinente.

El número de nuevos conflictos formalmente registrado este año alcanza la cifra de 86, frente a los 41 que se produjeron el año pasado. El aumento supera, pues, el 100% a los habidos en 2001, pero de hecho es un crecimiento mucho más relativo por las razones antes apuntadas. Porque en efecto, los recursos de incons-

titucionalidad presentados por las diversas Comunidades Autónomas se han concretado, esencialmente, en las leyes estatales siguientes: *la ya citada Ley 18/2001, General de estabilidad Presupuestaria*, así como *la Ley 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior* y la también citada *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades*; leyes respecto de las cuales también la oposición parlamentaria ha presentado recursos al respecto. Pero además de las citadas, han sido recurridas leyes estatales, como la *Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social* y el *Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad*. Y de hecho, han sido éstas cuatro disposiciones las que en una buena parte han monopolizado la litigiosidad competencial planteada a iniciativa de las CCAA.

Por otra parte, en este repunte de la actividad conflictual necesariamente hay que incluir también las numerosas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por la sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, respecto de disposiciones como las que siguen: *la Ley 371997, de 25 de abril, del Parlamento Vasco, sobre participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*; *la Ley 17/1994, de 30 de junio, del Parlamento vasco, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Urbanización*; *la Ley 9/1989, de 17 de noviembre de Ordenación del Suelo; el Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas Liberalizadoras en materia de Suelo* y *la Ley del Estado 7/1997, de 24 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales*.

Los recursos de inconstitucionalidad que han sido planteados por el Presidente del Gobierno contra leyes autonómicas completan este crecimiento de los conflictos, afectando a una variedad notable de materias competenciales. Así, entre otros cabe destacar los recursos contra las leyes siguientes: *la Ley Foral, 2372001, de 27 de noviembre, del Parlamento de Navarra para la creación de un impuesto sobre grandes establecimientos comerciales*; las *Leyes de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre depósitos de las entidades de Crédito*; la Ley *15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*; *la Ley 2/2002, de 25 de abril, de Protección de Calidad de Suministro Eléctrico en Extremadura*; la *Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio, de la Comunidad Autónoma de Extremadura*; *la Ley del Parlamento balear 8/1986, de 26 de noviembre electoral de la Comunidad autónoma, en la redacción dada por la Ley 5/2002, de 21 de junio*; la *Ley 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación de Castilla-La Mancha*, así como también la *Ley de esta Comunidad Autónoma 11/2002, de 27 de junio, que añade un nuevo apartado 1 bis al artículo 23 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; las Leyes del Parlamento de Cataluña 25/2001, de 31 de diciembre, de la accesión y la ocupación; 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos*; la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección de la contaminación acústica y también *la Ley 19/2002, de 5 de julio, de derechos reales de garantía*; *la Ley del Parlamento vasco 1/2002, de 23 de enero, de aprobación de distintas disposiciones presupuestarias; la Ley de la Comunidad Valenciana, de Presupuestos de la Generalidad para 2002*; *la Ley 1/2002, de 26 de febrero, de Comercio de Cantabria; la Ley del Parlamento canario 2/2202, de 27 de marzo, de*

establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador; y las *Leyes del Parlamento de Andalucía 15/2002, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas*; la *Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura.*

El nuevo procedimiento ante el Tribunal Constitucional incorporado en 1999 para articular una vía procesal en defensa de la autonomía local frente a las leyes estatales o autonómicas, ha dado lugar este año a un solo supuesto (que se añade a los cinco registrados en los años anteriores). Ha sido protagonizado por diversos ayuntamientos asturianos al plantear un conflicto en defensa de la autonomía local, contra la Ley del Principado de Asturias 27200, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

Del conjunto de Providencias del Tribunal que registran la nueva conflictividad generada durante el año 2002, se deduce una vez más el protagonismo de la ley como norma en la que se localiza la controversia competencial. Por tanto, el recurso de inconstitucionalidad se ratifica como el procedimiento constitucional hegemónico, frente a un cierto declive del conflicto positivo de competencias. Pues si bien en los últimos años podía pensarse que la tendencia era que la controversia podía trasladarse a las disposiciones infralegales, la realidad actual, que reproduce las de los años inmediatamente anteriores, manifiesta que la ley sigue manteniéndose en el centro de gravedad de las discrepancias acerca de la titularidad competencial.

En relación a las razones que puedan justificar esta tendencia, ya se apuntaba el año pasado que además de las, sin duda, buenas razones de carácter jurídico que avalaban el planteamiento de los recursos, no podía menospreciarse su funcionalidad de carácter instrumental tanto para el Gobierno como para la oposición parlamentaria en las Cortes Generales y, sin duda también, para las mayorías de gobierno en las Comunidades Autónomas. Pues bien, atendidos los datos que aparecen este año, no hay razones para desdecirse de aquella aseveración, fundamentada en que el recurso de inconstitucionalidad se configura *también* como una forma de manifestar oposición a las iniciativas políticas tanto de las mayorías de gobierno en el Estado como en las que operan en las Comunidades Autónomas. Un buen ejemplo lo ofrecen las ya evocadas leyes estatales, *18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria o la 6/2001, Orgánica de Universidades*, que han concitado el acuerdo para su impugnación constitucional entre un buen número de Comunidades Autónomas con mayorías de gobierno, pero todas ellas distintas de la que opera en las Cortes Generales. O, sin duda, también la controvertida Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos, cuya impugnación por el Parlamento Vasco fue impedida por la posición parlamentaria adoptada por Batasuna, lo cual obligó de forma irremediable a que tuviese que ser el propio Gobierno de Euskadi quien plantease el recurso, cuando es bien notorio que el Ejecutivo vasco hacía varios años que había decidir no acudir al Tribunal Constitucional.

En el aumento de los contenciosos ante el Tribunal Constitucional juega de nuevo un papel nada irrelevante el planteamiento de la cuestión de inconstitucio-

nalidad por parte de órganos judiciales. En efecto, la aplicación de leyes de cuya validez dependa el fallo, viene siendo un motivo reiterado para remitir al Tribunal la duda o la certeza de inconstitucionalidad, acerca de la cual debe pronunciarse para enjuiciar la adecuación de la ley al sistema de delimitación de competencias definido por el bloque de la constitucionalidad. Pues bien, en el presente año no sólo esta tendencia se vuelve a ratificar sino que se ve aumentada especialmente por el activismo procesal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y de diversos órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias. No obstante, se constata una amplia variedad en cuanto a la procedencia territorial de las cuestiones planteadas, que lo son con absoluta preferencia respecto a leyes aprobadas por los Parlamentos autonómicos.

Por lo que se refiere al segundo tipo de actuaciones procesales de naturaleza conflictual que se registran en este capítulo, como son los Autos del Tribunal que resuelven los supuestos de desistimiento o de allanamiento, no se registra más novedad digna de mención que su crecimiento. Respecto del año anterior, el aumento ha sido de 3 a 8 desistimientos, sin que tampoco en el presente se registre ningún supuesto de allanamiento, que es ya una situación procesal en franco desuso.

En lo que concierne a la aplicación de la medida cautelar de la suspensión de leyes autonómicas prevista en el artículo 161.2 de la CE, se mantienen las notas características de la tendencia manifestada en los dos últimos años. En primer lugar, en los recursos que el Presidente del Gobierno ha planteado, ya no se invoca sistemáticamente aquél precepto constitucional que supone la impugnación suspensiva de la ley o disposición autonómica, pues de los 18 recursos de inconstitucionalidad que han sido presentados este año, en 11 de ellos, efectivamente, el precepto que provoca la suspensión inmediata fue invocado, pero no en el resto, razón por la cual puede apuntarse que la ley autonómica parece empezar a situarse en una posición más simétrica respecto de la ley estatal de la que habitualmente ha tenido. Y en segundo lugar, en los incidentes de suspensión relativos a conflictos de competencia registrados este año, el Tribunal Constitucional ha levantado siempre la suspensión de la norma autonómica recurrida: en 7 supuestos lo ha sido en su totalidad y en los dos restantes, parcialmente, al mantener la suspensión de algunos de los preceptos impugnados.

En el marco de una valoración general de la conflictividad competencial registrada es preciso hacer notar, al igual que el año anterior, el hecho de que diversas Comunidades Autónomas hayan hecho uso de su legitimación activa para impugnar leyes estatales cuyo objeto es la regulación de derechos fundamentales. Ello ha sido así, de acuerdo con el criterio más amplio que acerca de la legitimación activa de los órganos autonómicos estableció el Tribunal Constitucional en su ya lejana STC 199/1987. Aprovechando estas posibilidades procesales, que necesariamente han estado fundadas en la incidencia de la ley sobre su ámbito competencial en materia de enseñanza universitaria, en el presente año ha sido objeto de recurso por varias Comunidades Autónomas la Ley 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades. Pero en este orden, constituye un supuesto distinto y una singularidad el caso que ofrece la nueva Ley Orgánica 6/2002, de 27 de julio, de Partidos Políticos, recurrida por el Gobierno vasco tras la imposibilidad de hacer-

lo el Parlamento de esta Comunidad Autónoma por no haber alcanzado la mayoría suficiente para interponerlo. Esta singularidad viene motivada por el hecho de que el Gobierno vasco vuelve a acudir la Tribunal Constitucional después de no haberlo hecho desde bastante años, y de acuerdo a una fundamentación jurídica, no relacionada directamente con aspectos competenciales y basada en la vulneración de los artículos 6, 22 y 9.3 de la CE.

El análisis estadístico mas detallado de los datos que proporciona la actividad conflictual registrada durante el año 2002, ofrece unas conclusiones que en términos absolutos son distintas a las que se exponían el año pasado. En efecto, de los 43 y 41 nuevos conflictos producidos respectivamente los dos años anteriores, se ha pasado nada menos que a los 86 del presente, con lo cual el aumento resulta espectacular (en los últimos años, la cifra más elevada la ofreció 1997 con 60) aunque por las razones antes expuestas este crecimiento es necesario relativizarlo. Por su parte, los allanamientos han sido 8, bastante por encima de los 3 de 2001. Y los incidentes de suspensión se han mantenido en unas cifras similares: 10 el año pasado por nueve en 2002.

Los datos parciales de la nueva conflictividad expresada a través de los tres tipos de actuaciones de esta naturaleza (nuevos conflictos, allanamientos e incidentes de suspensión) ofrecen unas cifras que se ven alteradas especialmente en lo relativo al aumento de los recursos de inconstitucionalidad que pasan de los 25 registrados el año pasado a 59 en el presente, en demérito del procedimiento del conflicto positivo de competencias, que a pesar del aumento de la conflictividad, se reduce de 14 en 2001 a 9 nueve en 2002. Con la peculiaridad, además, de que todos ellos han sido planteados por las Comunidades Autónomas.

Sigue siendo una nota habitual que la cuestión de inconstitucionalidad planteada por juzgados y tribunales ordinarios continua operando como una vía más para suscitar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional acerca de controversias competenciales. La tendencia se mantiene este año, manifestando incluso también un notorio crecimiento: de las 5 registradas en 1999 y 2000 y las 8 del pasado año, se ha llegado en 2002 a las 18, a las cuales además sería preciso añadir unas cuantas más que no se contabilizan porque lo fueron contra la misma ley y el mismo precepto. Por otra parte, es preciso subrayar, tanto la pluralidad de órganos judiciales que plantean la cuestión de inconstitucionalidad (secciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia; Juzgados de este mismo orden jurisdiccional y también juzgados de Primera Instancia) como la diversidad en cuanto a la procedencia territorial de los órganos judiciales que plantean las cuestiones (País Vasco, Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana, etc.).

Al igual que ha ocurrido en los últimos años, la cancelación de los conflictos iniciados se ha producido a través de los desistimientos de unas de las partes, decisión que se ve reflejada en el auto del Tribunal. De los ocho supuestos registrados, en siete de ellos son los Gobiernos de las CCAA a los que el Tribunal acuerda tener por desistidos de sus pretensiones procesales reflejadas en sucesivos recursos de inconstitucionalidad. El objeto de la controversia era en todos los casos el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas reflejado en la leyes de Presupuestos del Estado, entre las que cabe reseñar *la Ley 12/1996, rela-*

tiva a los presupuestos para 1997; la Ley 65/1997, relativa a los presupuestos del año 1998; la Ley 49/1998, relativa a los presupuestos para el año 1999; la Ley 54/1999, relativa a los presupuestos del año 2000; la Ley 13/2000, relativa a los del año 2001; o la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales complementarias. Una buena parte de estos recursos se enmarcan en la serie de impugnaciones que a iniciativa de las CCAA de Castilla-La Mancha y Extremadura, se produjeron en su momento contra el sistema de financiación establecido por el Estado para el quinquenio 1997-2001. En la fundamentación básica de estos recursos se consideraba que el modelo de financiación acordado en 1996, vulneraba los principios de solidaridad y de autonomía financiera al crear una fragmentación con efectos discriminatorios entre las Comunidades más ricas en relación a aquéllas que habrían de acudir para su nivelación financiera a las decisiones de las Comisiones Mixtas de configuración indefinida. La nueva modificación del sistema de financiación llevada a cabo en la actual legislatura, además de los acuerdos entre las diversas fuerzas políticas seguramente explican los desistimientos producidos posteriormente. El supuesto restante de los desistimientos es el protagonizado por Presidente del Gobierno y relativo a la pérdida sobrevenida del objeto, en relación a *la Ley de Cantabria 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del Personal Laboral Temporal e Interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.*

Si se retorna de nuevo, con algo más de detalle a los datos de la actividad conflictual se constata, al igual que el año pasado, un equilibrio casi perfecto entre los contenciosos iniciados por el Estado y los promovidos por las Comunidades Autónomas: el primero ha protagonizado 43 (entre los que se incluyen también los que se derivan de los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Congreso de los Diputados así como las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los diferentes órganos judiciales), mientras que las Comunidades Autónomas ha promovido 44. Es evidente, sin embargo, que también este año el equilibrio ya no es tan perfecto si entre los presentados por los diferentes órganos del Estado se excluyen los 6 promovidos por el Grupo Parlamentario socialista en el Congreso de los Diputados y las 18 cuestiones de inconstitucionalidad impulsadas por órganos judiciales. Es decir, si la comparación se hace entre el Gobierno del Estado y los órganos de autogobierno de las CCAA (Parlamento y Consejo de Gobierno) la proporción resultante es entonces de 19 a 44.

En lo relativo a las controversias competenciales planteadas por la Comunidades Autónomas, es obvio por las razones ya expuestas que el nivel de litigiosidad ha crecido en términos absolutos respecto de los 23 acaecidos en 2001, a saber: 44 procedimientos repartidos entre los 35 recursos de inconstitucionalidad y los 9 conflictos de competencia. Al igual que el año anterior, vuelve a ser la Comunidad Autónoma de Aragón la que ha suscitado un mayor nivel de contenciosos frente al Estado, seguida en esta ocasión por Cataluña, que recupera un protagonismo que en este ámbito había perdido en los últimos años. Entre los recursos que Aragón ha interpuesto destacan –al igual que el resto de las CCAA recurrentes este año– los recursos presentados contra la *Ley 18/2001, de 21 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria* y la *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades*, además del promovido contra la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silves-*

tres, en la nueva redacción dada por la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia; junto con los conflictos positivos de competencia planteados en relación a diversos Convenios de colaboración firmados, por un lado, entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y el Ministerio de Sanidad y Consumo, y por otro, el Consejo General del Consejo Oficial de Odontólogos y Estomatólogos, el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados de Enfermería y, finalmente, su homólogo de Veterinaria. Además de los casos reseñados, a la lista encabezada por Aragón con 10 nuevos conflictos y Cataluña con 9 presentados, se le añaden este año, Andalucía con 8, Castilla-La Mancha con 6, Extremadura con 4, Asturias, Canarias e Islas Baleares con 2 y el País Vasco, que reaparece ocasionalmente en la escena jurídico-contenciosa, con un contencioso sobre la nueva legislación de partidos políticos a la que ya se ha hecho referencia.

Otra variable que sigue manifestándose y que, sin duda, no está ausente en el análisis de la conflictividad competencial registrada este año, es la relativa a la dimensión política que no escapa a una buena parte de las controversias competenciales residenciadas ante el Tribunal Constitucional. Naturalmente, ello es así sin perjuicio de la bondad jurídica que pueda asistir a los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados. Esta circunstancia se vuelve a poner de manifiesto porque todos los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Presidente del Gobierno lo son frente a disposiciones de Comunidades Autónomas gobernadas por fuerzas políticas distintas de la que da su apoyo al Ejecutivo en las Cortes Generales. Por otra parte, los recursos de inconstitucionalidad que desde órganos del Estado han sido planteados contra leyes de Comunidades Autónomas con gobierno del PP, lo fueron por iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista: éste fue el caso, de la *Ley 9/2002, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad* y la *Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, de Presupuestos de la Generalidad para 2002*. Más aún, si se observa en sentido contrario cuáles han sido la Comunidades Autónomas que han promovido los nuevos conflictos frente a normas estatales, se constata una vez más que todas ellas están gobernadas por fuerzas políticas distintas a la que en la actualidad –el Partido Popular– da apoyo parlamentario al Gobierno del Estado. Es decir, quien recurre al Tribunal Constitucional es Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco, todas ellas con fuerzas políticas distintas al PP. No obstante ello, la relativa novedad que ofrecen los datos de este año es que aquellas Comunidades Autónomas en las que gobiernan fuerzas políticas diferentes pero que proporcionan un apoyo parlamentario al PP en las Cortes Generales, no por ello han reducido su nivel de litigiosidad jurisdiccional. Éste es, sin duda, el caso de Convergencia i Unió, la coalición que tradicionalmente gobierna en Cataluña y que pese a sus acuerdos políticos con el PP en esta VII Legislatura, tal circunstancia no ha impedido que la Generalidad haya sido especialmente litigiosa ante la jurisdicción constitucional, hasta el punto de volver a recuperar, como se apuntaba antes, un protagonismo que desde hace unos pocos años había cedido en este sentido a otras Comunidades Autónomas como

Andalucía y Aragón. El otro caso bien significativo es el que ofrece el País Vasco, cuyo gobierno hace años había renunciado a acudir al Tribunal Constitucional y este año lo ha vuelto a hacer con respecto a una ley especialmente controvertida como es la que regula los partidos políticos.

Finalmente, entre las materia competenciales que han suscitado los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia destacan: la ordenación general de la economía, los presupuestos del Estado y de las CCAA; la legislación civil; las haciendas locales y los tributos del Estado; el urbanismo, los derechos fundamentales; los colegios profesionales; el comercio y la legislación mercantil; el medio ambiente; la enseñanza universitaria; las finanzas; la seguridad social, etc.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 2002

NUEVOS CONFLICTOS	86
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	8
Desistimientos	8
Allanamientos	0
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	9
Se levanta la suspensión	7
Se mantiene la suspensión	0
Decisión de contenido mixto	2
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	59
Planteados por el Presidente del Gobierno	18
Planteados por las Cortes Generales	6
Planteados por las CCAA	35
Conflictos positivos de competencia	9
Planteados por el Gobierno	0
Planteados por las CCAA	9
Conflictos en defensa de la autonomía local	1
Contra una ley estatal	0
Contra una ley autonómica	1
Cuestiones de Inconstitucionalidad	18
Planteada respecto de ley estatal	3
Planteada respecto de ley autonómica	16
Por el TSJ del País Vasco	8
Por el TSJ de Canarias	6
Por el TSJ de Andalucía (sede de Sevilla)	1
Por el TSJ de Castilla-La Mancha	1

Por el TSJ de Cataluña	1
Por el TSJ de Navarra	1
Por un Juzgado de lo C-A de Valencia	1
Por el TSJ de Canarias (sede de Tenerife)	2
Por el TSJ de Canarias (sede Las Palmas)	1
Por un Juzgado de lo C-A de Las Palmas	1
Por un Juzgado de 1ª Inst. de San Bartolomé de Tirajana	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO	43
Por las Cortes Generales	6
Contra ley estatal	4
Contra ley autonómica	2
Por el Gobierno	19
Recursos de Inconstitucionalidad	19
Conflictos de competencia	0
Por el Poder Judicial	18
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTINATARIAS DE LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO	19
Andalucía	2
Canarias	2
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	2
Castilla y León	1
Cataluña	4
Comunidad Valenciana	1
Extremadura	4
Islas Baleares	1
Navarra	2
País Vasco	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	43
Andalucía	8
Aragón	10
Asturias	2
Canarias	1
Castilla-La Mancha	6
Cataluña	9
Extremadura	4
Islas Baleares	2
País Vasco	1

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

En el período comprendido entre junio de 2001 y junio de 2202, la actividad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia, ha desarrollado un nivel de producción jurisdiccional similar al registrado en años anteriores. En efecto, las sentencias que en mayor o menor medida exponen cuestiones relativas a la delimitación de competencias es algo superior a los últimos años, pero en todo caso la media de sentencias se viene manteniendo. Así, respecto de las 62 sentencias de 2001, las 66 de 2000 y las 63 de 1999, en el presente la cifra ha ascendido a 71, pero sin embargo, lo cierto es que una parte significativa de las mismas el interés que presentan es más tributario de cuestiones relativas a la legalidad ordinaria que a las relacionadas con la delimitación competencial aplicable al caso.

La novedad que ofrecen los datos estadísticos de este año es el equilibrio que se produce entre el número de disposiciones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas como objeto de los contenciosos residenciados ante el Tribunal Supremo. Especialmente, porque hasta ahora, una vez que se constataba el bajo número de disposiciones estatales recurridas, era habitual que se subrayase en este capítulo del Informe el escaso interés de las Comunidades Autónomas en recurrir contra el Estado ante la jurisdicción ordinaria, prefiriendo plantear sus controversias ante el Tribunal Constitucional.

Entre las disposiciones del Estado que han protagonizado los contenciosos resueltos en el período analizado destacan: *el Real Decreto 170/1994, sobre Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del Pais Vasco; el RD 1136/1984, sobre trasnferencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura de las competencias estatales en materia de inspección técnica de vehículos; Acuerdos del Tribunal Económico-Administrativo Central de los años 1990 y 1991, en relación a la exención subjetiva reconocida a las Comunidades Autónomas en relación al Impuesto de Sociedades; el RD 1432/1996, de 7 de junio, de traspaso a las Comunidad Autónoma de Galicia de medios personales; el RD 1334/1999, por el que se aprueba la norma general de etiquetado y publicidad de los productos alimenticios; el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2000, por el que se formalizaron para el ejercicio 2000 los criterios objetivos de distribución, así como la distribución resultante, de los créditos del Ministerio de Economía, en aplicación de los programas específicos del Plan Marco de Modernización del Comercio; el RD 30/2000, de 14 de enero, sobre traspaso a la Comunidad de Madrid de la gestión realizada por el INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación*, etc.

Entre las disposiciones de las Comunidades Autónomas que han sido objeto de los recursos contenciosos-administrativos destacan las siguientes: el Decreto 174/1991, de 17 de septiembre, de *la Consejería de Cultura y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por virtud de la cual se declara de interés cultural un determinado yacimiento arqueológico; una Orden de la Consejería de Industria del Gobierno de Canarias, por la que se fijan los domingos y festivos en los cuales se podía proceder a la apertura de comercios; el Decreto 391/1986, de la Generalidad de Cataluña, en relación con el artículo 263 del RD Legislativo 781/1986, por el cual se establece una bonificación fiscal en el IBI del 95% para las empresas concesionarias de autopistas; el Decreto 88/1992, de 28 de mayo, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León por el que se regula la coordinación de competencias de los Ayuntamientos sobre transporte urbano con la Comunidad en materia de servicios interurbanos de viajeros; el decreto 1371993, de la Junta de Andalucía, que fijaba las normas relativas a los procedimientos administrativos de aplicación en su ámbito de competencia; la Orden de 3 de agosto de 1994, de la Consejería de Medio Ambiente, que adoptó medidas complementarias para la temporada de caza 1994/1995 en el parque de la Albufera; el Decreto 70/1994, de la Generalidad de Cataluña, que regula las Federaciones Deportivas Catalanas*, etc.

Finalmente, entre los actos administrativos de las Corporaciones Locales cabe destacar los siguientes: *la Norma Foral 9/1991, de 25 de marzo, presupuestaria y contable de las Entidades locales de Álava; la Norma Foral 2/1991, de 26 de marzo, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Vizcaya; un Acuerdo de 8 de junio de 1992 del Ayuntamiento de Valladolid de establecimiento de reserva de terrenos para su adquisición con destino al Patrimonio Municipal del Suelo; un Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid que decidió no permitir la entrada a obras en curso de ejecución en ese municipio a los inspectores de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid; un Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Arrasate-Mongragón por el cual se fija la no colaboración del mismo con el Ejército y la negativa a alistar a los mozos, así como la no aceptación de los servicios de prestación social substitutoria y la asunción por el Ayuntamiento del costo de defensa de los insumisos en dicho termino municipal; una Resolución del Ayuntamiento de Bérchules, relativas a la aprobación de la desafectación de viviendas de maestros; la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Marbella del Estudio de Detalle y del Proyecto de Compensación del PA SP; una Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Jaén por el cual se estableció un servicio de transportes entre la capital y una barriada, coincidente con una línea interurbana anterior dependiente de la Comunidad Autónoma; un Acuerdo de la Diputación Provincial de León por el que se declara incompetente en materia de asistencia psiquiátrica y sin obligación de financiar gastos de hospitalización; Estatutos de la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes*, etc.

En general, el cuerpo argumental de la fundamentación jurídica acerca de la delimitación competencial sobre la que se pronuncia el Tribunal Supremo se sujeta en general a la exposición de los criterios que con anterioridad ha venido exponiendo la jurisdicción constitucional sin que sea apreciable una mayor profundización sobre las cuestiones referidas a la controversia competencial.

Por su parte, los datos estadísticos que ofrece el período que es objeto de valoración ofrecen la suma de 71 sentencias en las que el TS se pronuncia sobre cues-

tiones competenciales y de legalidad, pero en las que en una parte substancial se abordan controversias acerca de delimitación de competencias entre las diversas Administraciones públicas. De las sentencias registradas este año, 25 lo son respecto de actuaciones de las Comunidades Autónomas, 28 se refieren a actuaciones del Estado y 18 corresponde a las Corporaciones Locales.

Finalmente, en las actuaciones llevadas a cabo por las tres Administraciones públicas se aprecia de nuevo una amplísima variedad de materias competenciales en las que cabe destacar: función pública, medio ambiente, ordenación del territorio, urbanismo, haciendas locales, deporte, derechos fundamentales, lengua, patrimonio histórico, etc.

Recursos contra actuaciones del Estado

La diferencia más notable respecto de los años anteriores es la equiparación existente entre las sentencias referidas a recursos contra actuaciones del Estado, respecto de las relativas a actuaciones de las Comunidades Autónomas.

Entre las diversas sentencias en las que la controversia competencial aparece más nítida, hay que destacar sin duda la STS 21/03/2002 en la que el Tribunal Supremo (TS) interpreta para este caso la jurisprudencia constitucional acerca de la ejecución de las subvenciones puesta de relieve en la tantas veces citada STC 13/1992. El TS declara que ha lugar al recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formalizaron para el ejercicio 2000 los criterios objetivos de distribución, así como la distribución resultante, de los créditos del Ministerio de Economía, en aplicación de los programas específicos del plan marco de modernización del comercio interior. El TS acoge en la jurisprudencia constitucional sentada en 1992 y afirma que cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CCAA sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva, puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, ya sea básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen de maniobra a las autonomías. En el caso que trata esta sentencia, el TS rechaza el recurso porque la pretensión del Gobierno Vasco para percibir y gestionar las subvenciones sólo tendría cabida cuando, a la vez, diese lugar al aumento del cupo líquido, derivada de contabilizar como carga no asumida lo que de hecho ha sido contabilizado, a efectos de calcular el cupo como carga asumida por la CA. El TS razona que otra solución hubiese provocado no sólo la ruptura del principio de equidad financiera, sino también del mecanismo seguido hasta ahora para el cálculo del cupo. Nos encontramos, pues ante una situación especial derivada del sistema de financiación vigente en la CA de Euskadi, que hace que la disponibilidad autonómica sobre las subvenciones estatales no pueda desvincularse de la cuantificación del cupo que corresponde a la CA vasca.

También en el ámbito de Euskadi merece ser subrayada la STS 7/06/2002 por la que el TS, de acuerdo a una lógica especialmente garantista de los derechos fun-

damentales en el seno de la función pública, desestimó un recurso de casación interpuesto por el Gobierno vasco en relación al RD 170/1994, sobre régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco. El precepto del Decreto que había sido anulado por el Tribunal de instancia sancionaba como falta grave la manifestación pública de las críticas de las decisiones de los superiores. El TS confirma la Sentencia del Tribunal de instancia afirmando que, sin perjuicio de valorar las restricciones a la libertad de expresión en los cuerpos de policía, considera constitucionalmente ilegítimo, prohibir absolutamente todo tipo de críticas.

Otro aspecto interesante de la jurisprudencia registrada este año es el relativo al valor de los Decretos de Traspaso de competencias. Así, el RD 1136/1984, sobre transferencia a la CA de Extremadura de las competencias estatales en materia de inspección técnica de vehículos, el TS afirma que en los expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la CA para su decisión y las consecuencias económicas que, en su caso, resulten, serán de cuenta de quien hubiere adoptado la resolución definitiva. Y esto es lo que en realidad ocurrió, puesto que fue Junta de Extremadura la que dictó la resolución definitiva, a cuyas consecuencias económicas tuvo luego que hacer frente. Siguiendo también con la naturaleza de los Decretos de Traspaso de Competencias, la STS 29/1/2002 reitera la jurisprudencia constitucional de acuerdo con la cual, los decretos de transferencia no son normas atributivas de competencias.

La ejecución del Derecho Comunitario por las Autoridades estatales ocupa al Tribunal en la STS 4/6/2002. El tema trae causa de lo previsto por algunos preceptos del RD 1134/99 por el que se aprueba la norma general de etiquetado y publicidad de los productos alimenticios. El TS afirma que, interpretados los preceptos en el contexto de las relaciones entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento español, declara que el Estado ha ejercido su competencia al determinar como norma básica la que impone la mención obligatoria en castellano de tres especificaciones, sin que ello vulnere la normativa comunitaria cuando las CCAA asumen competencia en esta materia, que son las que a la postre deben ejecutar los mandatos de la UE. Es decir, el TS intenta conjugar en esta resolución el principio de cooficialidad de lenguas que naturalmente ha de estar presente en el etiquetaje de productos comerciales con la ejecución del derecho comunitario sin que ello redunde en perjuicio del sistema estatal de distribución de competencias.

La jurisprudencia constitucional en materia de costas, sentada en la STC 149/1991, es asumida plenamente por el TS, quien declara que no ha lugar al recurso de casación formulado contra la STSJ de Galicia sobre sanción y derribo de obras. La razón estriba en la incompetencia en todo caso de la Administración del Estado, dado que las competencias autorizatorias y sancionadoras sobre la zona de protección de dominio público marítimo-terrestre no corresponden a la Administración estatal, sino a la autonómica. En el mismo sentido hay que tener en cuenta también la STS 28/2/2002, relativa al Acuerdo del Servicio Provincial de Costas de Alicante, referente a los trabajos de extracción de áridos y escombros en un solar situado en la zona de servidumbre de protección y su posterior vertido en zona de dominio marítimo-terrestre. También se pronuncia en un mismo

sentido la STS 18/10/2001, referente a una Resolución del Director General de Costas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 16 de junio de 1992.

La competencia autonómica para determinar el nombre de los municipios de la CA se aborda en la STS 19/9/2001, relativa a la impugnación de una Resolución del Ministerio de Administraciones Públicas por el que se inscribió al Ayuntamiento de «A Coruña» con esta denominación en el Registro de Entidades Locales. El TS sostiene que la competencia para determinar el nombre de los municipios gallegos se encuentra erradicada en el órgano de Gobierno de la CA.

Como en años anteriores, la materia competencial relativa a la protección del medio ambiente sigue ocupando con una cierta reiteración al TS, el cual, en su STS 15/10/2001, relativa a la Resolución del Delegado provincial del Medio Ambiente en Almería, de 22 de febrero del 2000, sobre Declaración de Impacto Ambiental en el municipio de Níjar, razona que la gestión del interés general, referido al ejercicio de la potestad sobre el medio ambiente a través de la evaluación del impacto medioambiental, corresponde a la CA de Andalucía, y no al Ayuntamiento, que no es el titular de dicha potestad administrativa.

Por otra parte, la interferencia de competencias entre la Administración central, autonómica y local se pone de manifiesto en la STS 15/11/2001, por la que la jurisdicción ordinaria avala la competencia de la administración local referida a la paralización de las obras de construcción de una nave industrial en las inmediaciones de una autovía, frente a las pretensiones de la CA, que carecía manifiestamente de competencia para dictar dicha resolución de acuerdo con la ley de carreteras.

Entre las sentencias registradas, y tal como se indicaba con anterioridad, en algunas se plantean cuestiones de legalidad ordinaria como es el caso de la STS 22/9/2001, por la que el TS declara como doctrina legal que las CCAA tienen legitimación para interponer recursos contra las resoluciones que les sean desfavorables, en materia de tributos cedidos, de los Tribunales Económico-Administrativos regionales y central.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

La naturaleza bifronte de la Administración local aparece en diversas sentencias de este año. Ya sea frente a las competencias del Estado o bien con relación a las competencias autonómicas. Así, por ejemplo, la STS 9/6/2001, determina que la facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyéndola previa licencia por el informe, se limita a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos es de aplicación la legislación urbanística general y, la exigencia de previa licencia corresponde otorgarla al Ayuntamiento competente. Desde otra perspectiva cabe reseñar la STS 6/6/2001, en la que el TS desestima un recurso de casación interpuesto en relación a la inspección llevada a cabo por la CA sobre las obras en curso en el municipio de Madrid. La Sala del TS confirmó la anulación del acto (un Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid que decidió no permitir la entrada a obras en curso de ejecución a los inspectores de la CA) toda vez que la actuación autonómica estaba dentro del marco de sus competencias ejecutivas.

Por su parte, la STS 27/6/2002 incide sobre la influencia que tiene la consideración de dominio público en la actuación administrativa. A este respecto, el TS concluye, en relación a la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Marbella de un estudio de detalle, que cualquier administración urbanística en un ámbito de dominio público debe venir precedida por su desafectación, competencia que corresponde al municipio. Y en el mismo sentido hay que citar a la STS 25/2/ 2002, relativa a una resolución del Ayuntamiento de Bérchules, relativas a la aprobación de la desafectación de viviendas de maestros.

Siguiendo con la colusión de competencias entre las CCAA y los entes locales, la STS 6/5/2002 no considera inconstitucional la norma autonómica que exige en determinadas ocasiones y circunstancias la autorización previa de la Administración autónoma, pero sí entiende que la autorización concedida por un ente local para la construcción de viviendas en carretera y de titularidad autonómica es de competencia exclusiva del municipio, al tratarse de una travesía de un pueblo que contaba con unas normas subsidiarias de ordenación urbanística, previas a la aprobación de la ley que impone la mencionada autorización autonómica previa.

La STS 15/2/2002 aborda la singularidad del Acuerdo dictado por el Ayuntamiento de Arrasate- Mondragón, por el cual se fijaba la no colaboración de dicho municipio con el ejército y su negativa a alistar a los mozos, además de no aceptar los servicios de la prestación social sustitutoria, así como la asunción por el Ayuntamiento del costo de la defensa en juicio de los insumisos en dicho término municipal. El TS considera que una parte de dichas decisiones vulnera las competencias del Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, sin embargo reconoce dentro del ámbito de la autonomía local la asunción del coste de los juicios a los insumisos, como expresión de una finalidad social que el Ayuntamiento puede ejercer.

La STS 15/4/2002 es una entre las varias en las que el TS estima el recurso de casación interpuesto por el Estado en relación a normas forales aprobadas por los territorios históricos del País Vasco (por ejemplo, la Norma Foral 7/91 de las juntas Generales de Vizcaya, de 27 de noviembre reguladora del IRPF en relación con las entidades de previsión social voluntaria). El TS considera que la Norma foral ha sobrepasado las atribuciones normativas que en dicha materia tienen reconocidas las Juntas Generales, limitadas por razón de la materia por la Ley del Concierto Económico entonces vigente. En el mismo sentido hay que citar la STS 26/4/2002.

De nuevo las fricciones entre entidades locales y CA se pone de manifiesto en la STS 28/7/ 2001 por la que el TS reconoce que los Ayuntamientos no pueden delimitar por sí mismos reservas para el patrimonio municipal del suelo, sino que deben someter el proyecto a la aprobación de la Comisión provincial de urbanismo o al órgano equivalente de la CA respectiva. Esta intervención de la CA no puede entenderse derogada por el principio de la autonomía municipal, si bien es cierto que estaría limitada a un control de legalidad y de intereses supramunicipales.

La necesidad de la coordinación interadministrativa aparece invocada en la STS 19/11/2001, por la que se imputa al Ayuntamiento de Jaén la infracción de

dicho principio cuando por una resolución de su alcaldía estableció un servicio de transportes entre la capital y la barriada, coincidente con una línea interurbana anterior dependiente de la CA.

Por último, las cuestiones referidas al régimen jurídico y fomento de las lenguas de ámbito autonómico aparece en la STS 9/7/2001, por la que el TS estima la impugnación de los Estatutos de la mancomunidad de municipios euskaldunes, puesto que el fomento y desarrollo del uso del euskera no es competencia de los municipios, sino que la misma corresponde a la CA. Un planteamiento éste que se presenta especialmente reductivo o limitativo en cuanto a las posibilidades que pueda ofrecer la actividad de fomento en materia lingüística.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Las sentencias que versan sobre actuaciones de las CCAA se equilibran este año con las dictadas respecto de actuaciones del Estado, lo cuál constituye, sin duda, una novedad porque en los últimos años ha resultado evidente que la jurisdicción ordinaria no ha seducido especialmente a los entes autonómicos como vía para dilucidar sus diferencias competenciales con el resto de Administraciones Públicas.

En cuanto al proceso de elaboración de las disposiciones generales merece la pena subrayar la STS 25/2/2002 por la que en relación al Decreto 88/92, de 28 de mayo, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, por el que se regulaba la coordinación de competencias de los ayuntamientos sobre transporte urbano con los de la CA, el TS remarca la necesidad de la intervención preceptiva del Consejo de Estado en aquellas CCAA que no dispongan todavía de órgano consultivo propio. De esta forma, el TS se acoge a la jurisprudencia constitucional de principios de los noventa sobre la función ejercida por los órganos consultivos similares al Consejo de Estado.

También en el capítulo de los aspectos procesales, la STS 23/7/2001, recuerda la imposibilidad de aducir en casación la infracción del derecho autonómico, en este caso, en un supuesto relativo a la impugnación de las bases del concurso de traslado para funcionarios sanitarios locales en el marco del Servicio Vasco de Salud.

En el marco del ejercicio de las competencias ejecutivas, la STS 1/10/2001 confirmó la aprobación, acordada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en relación al acuerdo de delimitación del entorno de protección del Castillo de Ódena, declarado monumento histórico-artístico. El TS reconoce la competencia de la Generalidad de Cataluña para dictar dicho acuerdo, pues en materia de patrimonio histórico-artístico se da un supuesto de competencias concurrentes entre la CA y el municipio, sin que una tenga porqué interferir a la otra.

También en el ámbito de la confluencia de competencias autonómicas y locales, es preciso subrayar la sentencia STS 5/6/2002 por la que el Tribunal declara no haber lugar a los recursos de casación presentados en relación a un acuerdo que decidió el cierre de una discoteca. A este respecto señala que como la competencia para otorgar la autorización provisional se residencia legalmente en los ayuntamientos, la intervención del Delegado Territorial de la Generalidad ha su-

puesto una intromisión en competencias que no les corresponden, puesto que quedan adscritas en el ámbito de la administración local.

Uno de los ámbitos materiales de controversia competencial más habitual es el relativo al urbanismo. En la STS 20/6/2002, el TS declara no haber lugar a los recursos de casación sostenidos contra la aprobación definitiva de un programa de actuación urbanística, confirmando por tanto, la sentencia del Tribunal de instancia. Así, se sostiene que en relación a las potestades de las CCAA en la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el TS confirmó la anulación de un acuerdo de la Generalidad Valenciana al haber alterado decisiones municipales de naturaleza discrecional, como son las relativas al uso del suelo, sin estar implicados intereses supralocales.

Especial relevancia presenta la STS 28/12/2001, relativa a la Orden de la Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias, en la cuál se fijan los domingos y festivos en los que se podía proceder a la apertura de los comercios. La cuestión que aquí se plantea es la relación entre la legislación básica estatal, contenida –por cierto– en el Decreto Ley 22/1993 y la normativa autonómica en materia de comercio interior. La cuestión central se basa en que, a la vez que el Decreto-Ley impone una disciplina determinada en materia de apertura dominical de establecimientos comerciales, es evidente que permite a las CCAA superar, si cabe, los mínimos correspondientes. En este sentido el TS señala que la normativa autonómica podría ser perfectamente invocada si habiendo respetado los mínimos fijados por el Estado su contenido resulta distinto. Por el contrario, cuando ambas coinciden no tiene sentido –sostienen el Tribunal– hacer valer la norma autonómica.

En relación también con el ámbito de lo básico, destaca la STS 4/2/2002, dictada en relación al decreto 13/1993, de la Junta de Andalucía, que fijaba las normas relativas a los procedimientos administrativos de aplicación en su ámbito de competencia. El TS reconoce la competencia de la CA para aplicar en su ámbito de actuación la regulación del procedimiento administrativo en cuanto al plazo determinado para su resolución y los efectos que se atribuyan al silencio administrativo, siempre que no contradigan la legislación básica estatal. Así mismo, en cuando pudiera revestir carácter básico, en nada impide a la CA complementar el procedimiento de inscripción en el registro de industrias agrarias. En el mismo sentido, se hace necesario destacar la STS 6/5/2002, por la que se reconoce como plenamente respetuosa la legislación básica estatal, la Orden de 3 de agosto de 1994, de la Consejería de Medio Ambiente de la Generalidad Valenciana, sobre medidas complementarias para la temporada de caza en el Parque de la Albufera.

La cuestión de las competencias autonómicas en materia de deporte y la proyección exterior del mismo, ocupa a la STS 23/5/2002, por la que el TS declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la CA de Cataluña y una federación deportiva de dicha CA. En esta sentencia, el STS entiende que el Decreto 70/1994, de la Generalidad de Cataluña, que regula las Federaciones Deportivas Catalanas, rebasa los contenidos de la potestad reglamentaria autonómica, en cuanto atribuye el reconocimiento de Cataluña como país deportivo ante el COI, en clara confrontación con la legislación estatal que atribuye competencias exclusivas al Comité Olímpico Español ante el citado organismo olímpico internacio-

nal. La cuestión controvertida aquí, y acerca de la cual, el TS no se pronuncia, es el alcance de la dimensión exterior de las competencias autonómicas de ejecución y gestión y su posible cobertura por el bloque de la constitucionalidad.

Siguiendo con la controversia que suscita la legislación de lo básico y las normas de desarrollo autonómicas, hay que destacar la STS 6/6/2002, por la que el TS estimó un recurso de casación contra una sentencia del TSJ de Navarra sobre la Orden Foral 2/1992, de 21 de enero, de regulación de los periodos hábiles de pesca para la campaña 1992. La Sala de Instancia determinó que la Orden Foral impugnada vulneraba lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre conservación de especies naturales. Por el contrario, el TS entiende que la competencia conferida al Estado para dictar normativa básica en materia de pesca, no puede ejercitarse de forma acabada o tan completa, sin infracción de las competencias de las CCAA.

Finalmente, y de nuevo en relación a la colusión de competencias entre la administración autonómica y la local, la STS 27/4/2002, desestima la pretensión de un ayuntamiento al entender que la validez de las bonificaciones fiscales sobre el IBI previstas en el Decreto 391/1986, de la Generalidad de Cataluña, se ajusta a las competencias de la CA.

V. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

El año 2002 se inició con la introducción de los billetes y monedas de euro en doce Estados miembros y concluyó con la decisión del Consejo Europeo de Copenhague, reunido los días 12 y 13 de Diciembre, de ampliar la Unión Europea, el 1 de Mayo de 2004, con la adhesión de diez nuevos Estados (Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia). En dicha reunión, el Consejo confirmó, asimismo, el objetivo de que Bulgaria y Rumanía se adhieran a la Unión Europea en 2007. Y en cuanto a Turquía, decidió que la fecha de inicio de las negociaciones de adhesión se decidirá en su reunión de diciembre de 2004, en el caso de que dicho país cumpla los criterios y requisitos necesarios. Es de destacar, asimismo, que en el mismo Consejo Europeo de Copenhague se logró un acuerdo sobre el marco financiero vinculado a la ampliación para el período 2004-2006.

El 28 de Febrero, inició sus actividades la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, cuyo objetivo es la redacción de un documento final que servirá de punto de partida para las negociaciones de la nueva Conferencia Intergubernamental.

A lo largo de 2002 ha proseguido el procedimiento de ratificación del Tratado de Niza, que culminó el 18 de Diciembre con el depósito de los instrumentos de ratificación de Irlanda, tras el resultado positivo del nuevo referéndum celebrado el 19 de Octubre. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Niza, éste entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado miembro que haya cumplido esta formalidad. Por lo que el Tratado de Niza entrará en vigor el 1 de febrero de 2003.

El Tratado de París, por el que se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), expiró el 23 de julio. Lo que conllevó la adopción de una serie de disposiciones a fin de tener en cuenta las consecuencias prácticas de la expiración del Tratado CECA en el ámbito financiero, comercial, en materia de competencia y en relación a los acuerdos internacionales celebrados por la CECA con terceros países.

En el ámbito institucional, es de destacar que España ostentó la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, por tercera vez desde la adhesión, durante el primer semestre del año.

Mercado interior

Servicios Financieros

En el ámbito del Mercado Interior, en 2002 se han realizado progresos importantes en relación a los servicios financieros. En relación a los valores mobiliarios, mediante la adopción de las Directivas 2002/107/CE y 2002/108/CE que modifican la Directiva 85/611/CEE que establece las normas relativas a los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la adopción en el mes de Diciembre de la Directiva sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado. En el mes de Junio, se adoptó la Directiva 2002/47/CE relativa a los acuerdos de garantía financiera.

En materia de seguros, en Marzo se adoptaron las Directivas 2002/12/CE y 2002/13/CE que modernizan las exigencias sobre solvencia aplicadas a las compañías en el ámbito del seguro de vida y del seguro distinto del de vida. En Noviembre, se adoptó la Directiva 2002/83/CE que refunde en un único texto las Directivas existentes en materia de seguros de vida. Y en Diciembre, se adoptó la Directiva 2002/29/CE que establece el marco reglamentario para lograr el mercado interior para los intermediarios de seguros y reaseguros, derogando la Directiva 77/92/CEE.

En relación a los conglomerados financieros, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero.

Otros Servicios

En relación a otros servicios, en Junio se aprobó la Directiva 2002/39/CE sobre la apertura a la competencia de los servicios postales. Y cabe destacar, asimismo, la Comunicación de la Comisión, de 18 de Junio, en la que define una metodología para la evaluación horizontal de servicios de interés económico general.

Fiscalidad

A lo largo del 2002 han proseguido los trabajos y negociaciones con terceros países relativas al denominado «paquete fiscal» (fiscalidad del ahorro, código de conducta sobre fiscalidad de las empresas y Directiva sobre cánones e intereses).

En Mayo, se modificó, en parte con carácter temporal, la Directiva 77/388/CEE en cuanto al régimen de IVA aplicable a los servicios de radiodifusión y televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica. Así como, temporalmente, el Reglamento (CEE) nº 218/92 sobre Cooperación administrativa en materia de impuestos indirectos en cuanto a nuevas medidas relativas al comercio electrónico.

En Diciembre, se adoptó la Directiva 2002/92/CE por la que se prorroga la facultad de autorizar a los Estados miembros a que apliquen tipos reducidos del IVA sobre algunos servicios de gran intensidad de mano de obra. Asimismo, mediante la Decisión 2002/954/CE se prorrogó el período de aplicación de la Decisión 2000/185/CE por la que se autorizaba a nueve Estados miembros a aplicar dicho régimen hasta el 31 de Diciembre de 2002.

En relación a los impuestos especiales, en Febrero se modificó, mediante la Directiva 2001/10/CE, las Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE y 95/59/CE a fin de lograr una mayor armonización de la estructura y los tipos de los impuestos especiales sobre el consumo aplicado en los Estados miembros a los tabacos manufacturados y tratar así de disminuir el fraude y el contrabando en la Comunidad.

En relación a la fiscalidad de los turismos, destaca la adopción por parte de la Comisión Europea de una Comunicación, el 6 de Septiembre, con vistas a abrir un debate sobre una serie de medidas y acciones tendentes a mejorar el funcionamiento del mercado interior en el sector del automóvil y a poner en práctica compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kyoto relativo a la reducción de los gases de efecto invernadero.

Por último, señalar que, el 3 de Diciembre, mediante la Decisión 2002 2235/CE se adoptó el Programa Fiscalis 2007, cuyo objetivo es mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior mediante la colaboración entre las Administraciones interesadas.

Contabilidad y Auditoria

En el mes de Mayo, la Comisión adoptó una Recomendación relativa a la independencia de los auditores de cuentas. Asimismo, la Comisión propuso modificar las Directivas existentes relativas a las cuentas anuales y las cuentas consolidadas de determinadas formas de sociedad y de las compañías de seguros, con el fin de tener en cuenta la evolución de las normas contables internacionales. Finalmente, el 19 de Julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) nº 1606/2002 relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad.

Propiedad Industrial e Intelectual

La adopción del Reglamento (CE) nº 6/2002 sobre los dibujos y modelos comunitarios, en Diciembre de 2001, ha supuesto la mayor novedad legislativa en dicho ámbito. Desde el 6 de Marzo de 2002, se pueden proteger los dibujos o modelos comunitarios no registrados. Y en relación a los registrados, la Comisión Europea ha preparado los instrumentos jurídicos necesarios para permitir su registro en la Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) de Alicante, a partir de 2003, contenidos en los Reglamentos (CE) nº 2245/2002 y 2246/2002.

El 21 de Octubre, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) Nº 2245/2002 que establece las medidas necesarias para la ejecución del Reglamento (CE) Nº 6/2002. Y, el 16 de Diciembre, adoptó el Reglamento (CE) Nº 2246/2002 por el que se establecen las tasas que deberán abonarse a la Oficina de Armonización del Mercado Interior en concepto del registro de los dibujos y modelos comunitarios.

Contratación pública

A lo largo de 2002, han proseguido los trabajos relativos a la simplificación de la legislación en materia de contratos públicos. Así, en Mayo y Septiembre, el Consejo adoptó respectivamente, un acuerdo político sobre una posición común en relación a las propuestas relativas a la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, servicios y obras, y a los contratos en los sectores del agua, la energía y los transportes. En Noviembre, el Consejo y el Parlamento Europeo, adoptaron el Reglamento (CE) nº 2195/2002 por el que se aprueba el vocabulario común de contratos públicos, cuyo objetivo es simplificar las normas de publicación de los anuncios, mediante la utilización de un único sistema de clasificación de los contratos públicos. Asimismo, a partir del 1 de Mayo la utilización de los formularios normalizados adquirió carácter obligatorio en la publicación de los anuncios de contratos públicos en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, en aplicación de la Directiva 2001/78/CE.

Política de Competencia

Siguiendo la política de modernización de las normas relativas a la libre competencia, el Consejo adoptó, el 16 de Diciembre, un Reglamento relativo a la aplicación de los Artículos 81 y 82 del Tratado CE, que constituye la reforma más importante de las normas en esta materia desde la adopción del Reglamento nº 17 de 1962 y que procede a la refundición de toda la legislación aparecida desde dicha fecha. Asimismo, el nuevo Reglamento abre una vía a una aplicación descentralizada de la normativa comunitaria sobre competencia.

El 31 de Julio, la Comisión adoptó, en relación a la distribución de automóviles, un nuevo Reglamento de exención por categorías (Reglamento (CE) Nº 1400/2002) que sustituye al Reglamento (CE) Nº 1475/95.

El 11 de Diciembre, la Comisión propuso una revisión del Reglamento (CEE) Nº 4064/89 sobre control de concentraciones que constituirá la reforma más importante del régimen comunitario desde la entrada en vigor de dicho Reglamento en 1990.

En el ámbito de las telecomunicaciones, el 9 de Julio, la Comisión adoptó directrices relativas al análisis del mercado y la evaluación del «peso significativo en el mercado (PSM)» dentro del marco regulador comunitario de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, como solicitaba la Directiva 2002/21/CE. Las directrices establecen los principios que las autoridades nacionales utilizarán para definir los mercados pertinentes y analizar la existencia de una posición domi-

nante. El 16 de Septiembre, la Comisión adoptó la Directiva 2002/77/CE que deroga la Directiva 90/388/CEE relativa a la competencia en los mercados de las telecomunicaciones, así como las cinco Directivas que la modifican. En base a la nueva Directiva, los Estados miembros no pueden conceder ni mantener derechos exclusivos o especiales para establecer o explotar redes de comunicaciones electrónicas o para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

En relación a las ayudas, el 13 de Febrero, la Comisión aprobó la refundición de las normas aplicables a las ayudas regionales a favor de grandes proyectos de inversión, en el sentido de dar mayor transparencia y de lograr una reducción del nivel total de subvenciones.

En relación a la industria del carbón, la Comisión adoptó, en Julio, el Reglamento (CE) Nº 1407/2002 relativo a las condiciones de concesión de las ayudas estatales a efectos de la reestructuración y modernización de la industria hullera. En Octubre, adoptó la Decisión 2002/871/CE que establece un marco común para comunicar la información necesaria para la aplicación de dicho Reglamento.

En relación al sector de la construcción naval, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) Nº 1177/2002, el 27 de Junio, que crea un mecanismo de defensa temporal a favor de la industria comunitaria.

En materia de empleo, el 17 de Diciembre la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 2204/2002 sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales al empleo.

Y en materia de investigación y desarrollo, la Comisión decidió, el 24 de Abril, prolongar hasta el 2005 la aplicación del marco comunitario vigente de ayudas estatales.

Investigación y desarrollo tecnológico

En materia de investigación y desarrollo tecnológico, en 2002 destacaron dos acontecimientos fundamentales: en primer lugar, la decisión adoptada en el Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de Marzo, de aumentar las inversiones en dicho ámbito, con el objetivo de pasar del 1,9% del PIB en el año 2000 al 3% en el año 2010.

En segundo lugar, la adopción, el 27 de Junio, del Sexto Programa Marco Plurianual de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración de la Comunidad Europea, con un presupuesto de 16.270 millones de euros para el período 2002-2006. Y la adopción, el 3 de Junio del Sexto Programa Marco de Investigación de EURATOM, con un presupuesto de 1.230 millones de euros, para el mismo período. Asimismo, el Consejo adoptó, el 30 de Septiembre, cinco programas específicos destinados a aplicar el Sexto Programa Marco, relativos a la estructuración del espacio europeo de la investigación; la integración y el fortalecimiento de dicho espacio; acciones directas del Centro Común de Investigación (CCI) en el marco de la Comunidad Europea; acciones directas del CCI en el marco EURATOM; y acciones de investigación y formación en el ámbito de la energía nuclear.

El 16 de Diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) Nº 2321/2002 relativo a las normas de participación de las empresas, de los centros de investigación y de las universidades, así como a las normas de difusión de los resultados de la investigación para la aplicación del Sexto Programa Marco de la Comunidad Europea. El 5 de Noviembre, el Consejo había adoptado un Reglamento análogo relativo a la aplicación del Sexto Programa Marco EURATOM.

Sociedad de la información

A lo largo del año 2002 ha proseguido la aplicación del Plan de Acción «e-Europe 2002». Como continuación del mismo y con el objetivo de responder a nuevos retos, se aprobó un nuevo Plan de Acción «e-Europe 2005», cuyo objetivo es crear un entorno favorable a la inversión privada y a la creación de empleo, modernizar los servicios públicos (eGovernment, eHealthy, y el eLearning) y lograr la generalización de Internet de alta velocidad y la seguridad de las redes.

Por otra parte, es de destacar el conjunto de normas que han supuesto una profunda reforma del marco reglamentario de las telecomunicaciones y, en particular, el de las comunicaciones electrónicas. En Marzo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron cuatro Directivas: la Directiva 2002/19/CE que regula el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión, para garantizar a los protagonistas del mercado seguridad jurídica, mediante el establecimiento de criterios precisos en materia de derechos y obligaciones, así como en lo que se refiere a la intervención reguladora; la Directiva 2002/20/CE tendente a simplificar y armonizar los sistemas nacionales sobre autorización de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas, por medio de la reducción de las barreras administrativas a la entrada en el mercado; la Directiva 2002/21/CE que establece el marco regulador armonizado para todas las redes y servicios de comunicaciones electrónicas para responder a la convergencia de los sectores; y la Directiva 2002/22/CE cuyo objetivo es garantizar la prestación del servicio universal para los servicios de telefonía pública en un entorno competitivo. Además, define los derechos de los usuarios y de los consumidores de redes y servicios de comunicaciones, garantizando la interoperabilidad de los equipos de televisión digital de consumo e imponiendo una obligación de difusión a los explotadores de la red.

Asimismo, adoptaron la Decisión 2002/676/CE cuyo objetivo es establecer orientaciones y un marco jurídico comunitario para armonizar las condiciones de disponibilidad y utilización eficaz del espectro radioeléctrico necesarias para la instauración y el funcionamiento del mercado interior de las telecomunicaciones.

En Abril, adoptaron el Reglamento (CE) Nº 733/2002 relativo a la aplicación del dominio de primer nivel «.eu» a fin de crear una identidad europea en Internet.

En Julio, adoptaron la Directiva 2002/58/CE que se propone garantizar que los consumidores y usuarios de servicios de comunicación disfruten del mismo nivel de protección de sus datos personales y de su intimidad, con independencia de la tecnología utilizada para la transmisión de sus comunicaciones electrónicas.

Cohesión económica y social

En 2002 han proseguido los trabajos relativos a la ejecución de los Planes y Acciones previstos para el período 2000-2006. Al mismo tiempo, se han desarrollado nuevos trabajos e iniciativas tendentes a analizar las consecuencias de la ampliación de la Unión Europea y a reflexionar sobre el futuro de la política de cohesión y la necesidad de mejorar la gestión financiera de los Fondos y su simplificación. Es de destacar, en tal sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de Febrero por la que invitó a la Comisión Europea a presentar propuestas concretas dirigidas a agilizar y racionalizar la gestión de los Fondos Estructurales. El Parlamento considera necesario unificar aún más las normas de los distintos Fondos, o incluso llegar a un único Fondo de Desarrollo Regional en 2007. Asimismo, insistirá en la necesidad de mejorar el cumplimiento del principio de adicionalidad.

Por otra parte, y con motivo de las inundaciones que afectaron al centro de Europa, la Unión Europea reaccionó mediante la creación de un Fondo de Solidaridad a favor de las regiones siniestradas. En tal sentido, el 7 de Noviembre, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión firmaron un Acuerdo interinstitucional sobre la financiación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y las condiciones que rigen el derecho al mismo. El Consejo adoptó, el 11 de Noviembre, el Reglamento (CE) Nº 2012/2002 que tiene por objeto la creación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea con una dotación financiera de 1.000 millones de euros anuales para el nuevo Fondo.

Agricultura

En el marco del proceso de reforma de la Política Agrícola Común (PAC), la Comisión Europea presentó, el 10 de Julio, una importante Comunicación (COM (2002) 394) en la que proponía una revisión intermedia de la PAC, conforme a los objetivos de la Agenda 2000, encaminada a estabilizar los mercados y a mejorar las organizaciones comunes de mercado, aplicar un mecanismo de ayuda directa a los agricultores más simple y duradero, y a consolidar y reforzar el desarrollo rural. Para ello, la Comisión propone eliminar el vínculo entre la producción y las ayudas directas, supeditar estas ayudas a la observación de las normas medioambientales, de seguridad de los alimentos, de bienestar animal y de seguridad en el lugar de trabajo, incrementar las ayudas mediante una modulación de los pagos directos, establecer un sistema de auditoría agraria, e introducir nuevas medidas de desarrollo rural para mejorar la calidad de la producción, la seguridad de los alimentos y el bienestar animal y para sufragar los costes de la auditoría agraria. En lo que se refiere a la política de mercados, la Comisión propone cerrar el proceso de reforma emprendida en 1992, mediante disminuciones en una serie de intervenciones, con objeto de aumentar la competitividad de la agricultura europea.

En relación al desarrollo rural, la Comisión adoptó, mediante el Reglamento (CE) Nº 445/2002, nuevas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) Nº 1257/1999 del Consejo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, en sustitución del Reglamento (CE) Nº 1750/1999.

En relación al FEOGA, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) Nº 1/2002 por el que se desarrolló el régimen simplificado aplicable a los pagos efectuados a los agricultores en virtud de determinados regímenes de ayuda. Ha desarrollado el régimen de ayuda al desarrollo rural, a través del Reglamento (CE) Nº 445/2002. Y ha modificado la regulación relativa a la información contable que los Estados miembros deben mantener a disposición de la Comisión con vistas a la liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA, a través del Reglamento (CE) Nº 419/2002.

Desde el punto de vista sectorial, en relación a los plátanos, la Comisión, mediante el Reglamento (CE) Nº 349/2002, modificó las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) Nº 404/93 del Consejo referentes al régimen de importación de plátanos en la Comunidad Europea, en el contexto de la segunda fase del acuerdo sobre gestión de los contingentes arancelarios de este producto a que se llegó en Abril de 2001 con EE.UU. y Ecuador.

En relación a las semillas, el 21 de Enero, el Consejo prorrogó para las campañas de comercialización de 2002/2003 y 2003/2004 los importes de las ayudas al sector y estableció un mecanismo de estabilización.

En relación al Tabaco, el Consejo adoptó, el 25 de Marzo, el Reglamento (CE) Nº 546/2002, por el que se fijan las primas y los umbrales de garantía, por grupos de variedades y Estados miembros para las cosechas de 2002, 2003 y 2004.

En relación al aceite de oliva, el 14 de Octubre, el Consejo fijó, mediante el Reglamento (CE) Nº 1873/2002, los límites de financiación comunitaria de los programas de actividad de las organizaciones reconocidas de agentes oleícolas para facilitar las previsiones presupuestarias. Y el 26 de Noviembre, prorrogó hasta el 30 de Junio de 2003 el Acuerdo internacional sobre el aceite de oliva y las aceitunas de mesa de 1986. Por su parte, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) Nº 1334/2002 relativo a las disposiciones de aplicación de la financiación de las actividades de las organizaciones de operadores oleícolas; el Reglamento sobre las características fisicoquímicas (Reglamento (CE) Nº 796/2002); y sobre las normas comerciales del aceite de oliva (Reglamento (CE) Nº 1019/2002), culminando así el mercado legal necesario para la aplicación en la Unión Europea de una estrategia de calidad del aceite de oliva.

En relación al lúpulo, el Consejo prorrogó, a través del Reglamento (CE) Nº 2151/2002 de 28 de Noviembre, por un año la aplicación de las medidas especiales temporales establecidas en este sector para sanear el mercado.

Pesca

El año 2002 ha estado marcado por la presentación de las propuestas de reforma de la Política pesquera común, cuyo debate se inició a través del Libro Verde de la Comisión Europea de Marzo de 2001.

El 28 de Mayo, la Comisión presentó una Comunicación (COM (2002)181) en la que establecía un plan de actuación, junto con un calendario de ejecución, de cara a la reforma de la política pesquera común. Como continuación de dicha Comunicación, el 19 de Septiembre, la Comisión presentó una Comunicación

(COM (2002) 511) relativa a una estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea. Y en relación a la vertiente exterior de la política pesquera común, el 23 de Diciembre, presentó una Comunicación (COM (2002)637) en la que propone un nuevo enfoque de los acuerdos de pesca con terceros países para pasar de acuerdos de acceso a acuerdos de cooperación.

Por lo que respecta a la legislación adoptada, destaca en relación a la política de estructuras, la modificación, el 28 de Enero, por parte del Consejo de su Reglamento (CE) Nº 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural, con la finalidad de reforzar la actuación contra la pesca ilegal y la condición de retirada asociada a la entrada de nuevas capacidades en los segmentos donde los objetivos nacionales todavía no han sido alcanzados (Reglamento (CE) Nº 179/2002). El 20 de Diciembre, el Consejo volvió a modificar ese Reglamento mediante el Reglamento (CE) Nº 2369/2002 que se refiere a la limitación de las ayudas públicas, las medidas a favor de la pesca costera artesanal y la promoción de medidas socioeconómicas que propician la reconversión de los pescadores a la diversificación de sus actividades, al margen de la pesca marítima.

El 28 de Enero, el Consejo prorrogó mediante la Decisión 2002/270/CE hasta el 31 de Diciembre de 2002 su Decisión 97/413/CE relativa a los objetivos y normas tendentes a reestructurar el sector pesquero comunitario con vistas a conseguir el equilibrio sostenible entre los recursos y la explotación de los mismos. A tal fin, se reduce el esfuerzo pesquero de la flota comunitaria durante el año, y se ofrece al mismo tiempo la posibilidad de que los buques de menos de 12 metros de eslora distintos de los arrastreros queden exentos de dichas medidas.

En relación a las regiones ultraperiféricas, el 25 de Marzo, el Consejo prorrogó el régimen de compensación de los costes adicionales de comercialización de determinados productos pesqueros ocasionados por la lejanía de dichas regiones (Azores, Madeira, Islas Canarias y Departamentos franceses de la Guyana y Reunión). Y, adoptó el Reglamento (CE) Nº 704/2002 por el que se fijan contingentes arancelarios para diversos productos pesqueros que pueden importarse en las Islas Canarias.

La Comisión aprobó, el 19 de Agosto, la Decisión 2002/659/CE que establece, para 2002, el importe de los gastos subvencionables correspondiente a cada Estado miembro y el importe de la contribución financiera comunitaria a efectos de la recopilación y gestión de los datos necesarios para el funcionamiento de la política pesquera común. Además, se ha modificado la normativa existente en relación con el sistema de registro comunitario de buques pesqueros.

Atendiendo la decisión del Consejo de prorrogar por un año el POP IV, la Comisión aprobó, el 29 de Julio, mediante la Decisión 2002/652/CE las decisiones de aplicación para cada país.

En relación al control de las actividades de pesca, el Consejo, mediante los Reglamentos (CE) Nº 1811/2002 y 2256/2002, modificó el Reglamento (CE) Nº 2555/2002 a fin de adaptar algunos totales admisibles de capturas a la luz de las nuevas evaluaciones científicas, de determinados acuerdos internacionales y de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de Abril, en el Asunto C-61/96.

El 16 de Diciembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) Nº 2347/2002, destinado a gestionar las capturas y el esfuerzo pesquero en relación con las especies de aguas profundas. Y, mediante el Reglamento (CE) Nº 2340/2002, fijó las posibilidades de pesca en lo tocante a dichas especies para los años 2003 y 2004, estableciendo una cláusula de revisión anual.

El 19 de Diciembre, el Consejo fijó los precios de orientación de los productos pesqueros par la Campaña 2003 (Reglamento (CE) Nº 2346/2002).

Y el 20 de Diciembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) Nº 2371/2002 que supone la nueva normativa marco sobre la conservación y explotación de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común. Asimismo, adoptó el Reglamento (CE) Nº 2370/2002 que permitirá a los Estados miembros ofrecer a los armadores afectados por la reducción del esfuerzo pesquero fondos suplementarios con vistas al desguace de sus buques. Y el Reglamento (CE) Nº 2372/2002 que instaura medidas específicas para indemnizar a los pescadores y a los sectores españoles de la conchicultura y la acuicultura afectados por la contaminación provocada por el naufragio del petrolero «Prestige».

Empleo y asuntos sociales

En materia de empleo, el Consejo adoptó, el 18 de Febrero, la Decisión 2002/177/CE relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 2002, así como una Recomendación relativa a la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros. El 10 de Junio, adoptó la Decisión 2002/1145/CE relativa a las medidas comunitarias de fomento del empleo, con el fin de contribuir a la aplicación de la estrategia comunitaria mediante acciones en el ámbito de la investigación, el análisis y la cooperación entre los Estados miembros.

En relación a la promoción de la integración social, el 12 de Enero, se adoptó la Decisión 2002/50/CE por la que se puso en marcha un nuevo programa de acción comunitario destinado a fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.

En relación a la libre circulación de los trabajadores, la Comisión adoptó, el 13 de Febrero, un Plan de Acción destinado a facilitar la apertura y la accesibilidad de los mercados de trabajo europeos, con acciones encaminadas a aumentar la movilidad profesional. Por otra parte, el 11 de Diciembre, adoptó una Comunicación en la que señala los problemas a los que se enfrentan los trabajadores migrantes y sus familias, que impiden a los mismos y a los empresarios beneficiarse de las ventajas y posibilidades que ofrece la movilidad geográfica.

En relación a la ordenación del tiempo del trabajo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 11 de Marzo la Directiva 2002/15/CE relativa a las personas que realicen actividades móviles de transporte por carretera.

El mismo día, adoptaron asimismo la Directiva 2002/14/CE que establece el marco general relativo a la información y consultas de los trabajadores en las empresas o centros de trabajo situados en un único Estado miembro que empleen al menos a cincuenta o a veinte trabajadores, respectivamente.

En cuanto a la protección de los trabajadores, la Directiva 2002/74/CE, adoptada el 23 de Septiembre, modificó la Directiva 80/987/CEE relativa a los casos de insolvencia del empresario, a fin de tener en cuenta las situaciones transnacionales de insolvencia de las empresas.

En materia de salud y seguridad en el trabajo, destaca la adopción, el 11 de Marzo, por parte de la Comisión de una Comunicación en la que establece la nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo para el período 2002-2006. Así como, la adopción, el 25 de Junio, por parte del Parlamento Europeo y el Consejo de la Directiva 2002/44/CE relativa a las prescripciones mínimas de salud y seguridad, que fija los valores límite de exposición diaria de los trabajadores a las vibraciones.

En aplicación del principio de igualdad de trato, el 23 de Septiembre, el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron la Directiva 76/207/CEE con objeto de actualizar las disposiciones de la misma, para tener en cuenta la evolución de la Jurisprudencia comunitaria, y para garantizar la coherencia de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE adoptadas en virtud del artículo 13 del Tratado CE (Directiva 2002/73/CE).

Por último, destacar en relación a la responsabilidad social de las empresas, la adopción por parte de la Comisión, el 2 de Julio, de una Comunicación en la que presenta una estrategia europea destinada a promover la responsabilidad social de las empresas, así como la contribución de éstas al desarrollo sostenible (COM (2002) 347).

Medio Ambiente

En materia medioambiental, destaca la adopción del Sexto Programa de Acción comunitario en materia de Medio Ambiente, para un período de diez años (Decisión 2002/1600/CE); la participación de la Unión Europea en el escenario internacional, contribuyendo a los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo del 26 de Agosto al 4 de Septiembre, así como a los resultados de la Sexta Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica, celebrada en Abril en la Haya y a los resultados de la Séptima Conferencia de las Partes Contratantes en el Convenio de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de la fauna silvestre, celebrada en Bonn del 18 al 29 de Septiembre; así como las acciones encaminadas a paliar la catástrofe ecológica generada por el hundimiento del «Prestige» frente a las Costas de Galicia (que se examina en el capítulo relativo a los transportes marítimos).

En materia legislativa, destaca la adopción por el Consejo el 25 de Abril del Protocolo de Kyoto sobre la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero (Decisión 2002/358/CE). Así como, la aprobación por el Consejo, el 4 de Marzo, de la cuarta enmienda («enmienda de Pekín») al Protocolo de Montreal que regula los intereses que afectan a la capa de ozono, mediante la Decisión 2002/215/CE.

El 12 de Febrero, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2002/3/CE que establece las normas relativas al ozono en el aire ambiente.

En relación al ruido, el 25 de Junio el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2002/49/CE cuyo objetivo es establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición al ruido ambiental.

En relación a los vehículos al final de su vida útil, el 27 de Junio, la Comisión adoptó la Decisión 2002/525/CE que tiene por objeto sustituir el Anexo II de la Directiva 2000/53/CE.

En relación a la emisión de gases contaminantes, el 19 de Julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2002/51/CE que establece límites de emisión más estrictos que los previstos por la Directiva 97/24/CE para los vehículos de dos o tres ruedas. El 9 de Diciembre, adoptaron la Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de lucha contra las emisiones de gas y de partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna utilizados en vehículos no de carretera.

El 16 de Diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo aplicaron una Directiva destinada a permitir al público acceder a la información sobre medio ambiente.

En relación a la gestión de residuos el 25 de Noviembre, se aprobó el Reglamento (CE) Nº 2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece el marco para la elaboración de estadísticas comunitarias sobre la generación, recuperación y la eliminación de residuos. El 16 de Diciembre, el Consejo completó, mediante la Decisión 2002/53/CE, la Directiva 1999/31/CE estableciendo criterios más precisos en materia de caracterización, verificación del cumplimiento y admisión de los residuos en los vertederos. Y el 27 de Diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron dos Directivas destinadas a reducir la utilización de sustancias peligrosas en los equipos eléctricos y electrónicos y a evitar la producción de residuos de equipos eléctricos y electrónicos, permitiendo, en especial, su reciclaje.

En el ámbito de la biotecnología, el 3 de Octubre, el Consejo adoptó las Decisiones 2002/811/CE y 2002/812/CE y 2002/813/CE destinadas a completar y aplicar determinados aspectos de la Directiva 2001/18/CE sobre la liberación internacional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

En relación a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), el 1 de Marzo se adoptó la Decisión 2002/466/CE por la que se aprueba un programa de acción comunitario de fomento de las ONG dedicadas principalmente a la protección del medio ambiente.

En relación a la etiqueta ecológica comunitaria, la Decisión 2002/18/CE de la Comisión establece el plan de trabajo para el período 2002-2004, en base al Reglamento (CE) Nº 1980/2000. Por otra parte, se adoptaron un conjunto de Decisiones por las que se establecen o prorrogan los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los siguientes productos: detergentes para ropa (Decisión 2002/172/CE), detergentes para lavavajillas (Decisión 2002/173/ CE), calzado (Decisión 2002/231/CE), televisores (Decisión 2002/255/CE), baldosas rígidas para suelos (Decisión 2002/272/CE), productos textiles (Decisión 2002/ 371/CE), pinturas y barnices de interior (Decisión 2002/739/CE), colchones (Decisión 2002/740/CE) y papel para copias y papel gráfico (Decisión 2002/741/CE).

Transportes

Transporte por Carretera

En relación a los vehículos, el 18 de Febrero, el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron mediante la Directiva 2002/7/CE las disposiciones de la Directiva 96/53/CE que establecen las dimensiones máximas y pesos máximos para determinados vehículos de carretera, con el fin de establecer en 15 metros la longitud máxima de los autocares y autobuses no articulados. El 5 de Noviembre, adoptaron la Directiva 2002/85/CE, que modifica la Directiva 92/6/CEE relativa a los dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos a motor, imponiendo a todos los vehículos de transporte de mercancías de más de 3,5 toneladas un límite de la velocidad máxima a 90 km./h y a 100 km./h para los vehículos de transporte de personas con más de ocho pasajeros, mediante un limitador de velocidad.

El 13 de Junio, la Comisión mediante el Reglamento (CE) Nº 1380/2002, procedió a una nueva adaptación al progreso técnico del Reglamento (CEE) Nº 3821/85 relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (tacógrafo), que deberá instalarse en los vehículos puestos en circulación por primera vez a partir del 5 de Agosto de 2004.

En relación a los conductores, el Parlamento Europeo y el Consejo instauraron, el 1 de Marzo, un documento uniforme para la Unión Europea con el nombre de «certificado de conductor», para poder controlar eficazmente el estatuto profesional de los conductores de vehículos comunitarios que efectúan transportes internacionales en virtud de una licencia comunitaria (Reglamento (CE) Nº 484/2002. El 11 de Marzo, adoptaron una Directiva sobre la ordenación del tiempo de trabajo de los camioneros (Directiva 2002/15/CE).

Por su parte, la Comisión rectificó, el 25 de Marzo (Decisiones 2002/256/CE y 2002/275/CE), el dispositivo vigente sobre las equivalencias entre determinadas categorías de permiso de conducción. Y el 28 de Marzo, adoptó una Comunicación interpretativa que aclara algunos aspectos de la Directiva 91/439/CEE sobre el permiso de conducción.

Transporte Aéreo

En el ámbito de la seguridad aérea, el 15 de Julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) Nº 1592/2002 que establece normas comunes en el ámbito de la aviación civil, en especial para la certificación y el mantenimiento de los productos aeronáuticos e instituye una Agencia Europea de Seguridad Aérea.

Asimismo, el 16 de Diciembre, adoptaron el Reglamento (CE) Nº 2320/2002 que establece normas comunes en materia de seguridad aérea civil, para reforzar las existentes como consecuencia directa de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en EE.UU.

Transporte Marítimo

El Parlamento Europeo y el Consejo instituyeron el 27 de Junio, mediante el Reglamento (CE) Nº 1406/2002, la Agencia Europea de Seguridad Marítima. Y adoptaron la Directiva 2002/59/CE destinada a imponer condiciones de navegación complementarias y estrictas para reforzar la seguridad marítima y prevenir los accidentes marítimos.

Tras el naufragio del petrolero «Prestige», la Comisión Europea adoptó, el 7 de Diciembre, una Comunicación (COM (2002)681) sobre el refuerzo de la seguridad marítima, en la que recuerda la necesidad de que los Estados miembros aceleren la aplicación de las medidas legislativas adoptadas tras el naufragio del «Erika» en Diciembre de 1999. Como medidas específicas adoptadas a consecuencia del «Prestige», la Comisión presentó una propuesta de Reglamento, el 20 de Diciembre, destinado a reducir el calendario de retirada de los petroleros de casco único y a prohibir el transporte de fuel pesado por petroleros de casco único con origen o destino a los puertos de la Unión Europea. Asimismo, inició la elaboración de una propuesta de Reglamento sobre las sanciones penales en caso de negligencia grave que haya provocado una contaminación.

El Consejo, en su reunión del 5 y 6 de Diciembre, exhortó a los Estados miembros a aplicar rápidamente las medidas adoptadas tras el naufragio del «Erika» y a apoyar la creación de un Fondo adicional de compensación en la Organización Marítima Internacional para cubrir los daños causados a las víctimas de las catástrofes petrolíferas hasta 1.000 millones de euros. Asimismo, instó a los Estados miembros y a la Comisión a adoptar disposiciones para reforzar los mecanismos de control del tráfico marítimo frente a las costas de los Estados miembros.

El Parlamento Europeo, mediante su Resolución de 19 de Diciembre, solicitó la creación de un servicio europeo de guardacostas y de una fuerza europea de protección civil capaz de intervenir en caso de catástrofe natural o industrial.

En relación a la protección del medio ambiente, el 18 de Febrero, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) Nº 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, con el fin de imponer normas para no aceptar ningún petrolero de casco único en los puertos de la Unión Europea tras una fecha determinada. Esta eliminación empezará en el año 2003 para los buques afectados, con el fin de evitar una de las fuentes principales de riesgo de contaminación. El 19 de Septiembre, el Consejo autorizó a los Estados miembros a firmar o ratificar el Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques. El 18 de Noviembre, autorizó asimismo a los Estados miembros a ratificar el Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. El 5 de Noviembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) Nº 2099/2002 por el que se crea el Comité de Seguridad Marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y la Directiva 2002/84/CE que regula las condiciones necesarias para su funcionamiento.

Salud y Protección de Consumidores

En el ámbito de la seguridad alimentaria, el Reglamento (CE) N° 178/2002, adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 28 de Enero, constituye uno de los principales actos legislativos del año 2002. El nuevo Reglamento establece los principales requisitos generales de la legislación alimentaria, fija los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria y crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

En materia de salud pública, el 23 de Septiembre el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el programa de acción comunitario para el período 2003-2008 (Decisión 2002/1786/CE).

Y en relación a la política de consumidores, la Comisión adoptó el 7 de Mayo una Comunicación en la que establece su nueva estrategia para el período 2002-2006 (COM (2002) 208).

En cuanto al resto de legislación, destaca la aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo, el 28 de Enero, de la Directiva 2002/2/CE relativa a los piensos compuestos para animales con objeto de revisar las normas relativas al etiquetado y mejorar la información de los ganaderos. En relación a sustancias y productos indeseables en la alimentación animal, aprobaron, el 7 de Mayo, la Directiva 2002/32/CE que amplía el ámbito de aplicación a los aditivos, suprime la dilución y derogación e introduce la posibilidad de definir límites de intervención además de los límites máximos. En relación a los complementos alimenticios, el 10 de Junio, adoptaron la Directiva 2002/46/CE. En relación a las semillas y plantas, el Consejo adoptó, el 13 de Junio, cinco Directivas: 2002/53/CE que establece el catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas; 2002/54/CE relativa a la comercialización de las semillas de remolacha; 2002/55/CE relativa a la comercialización de plantas hortícolas; 2002/56/CE relativa a la comercialización de patatas de siembra y 2002/57/CE relativa a las semillas de plantas oleaginosas y textiles, que proceden a la codificación del conjunto de disposiciones adoptadas desde los años sesenta. Asimismo, el Consejo adoptó, el 14 de Febrero, la Directiva 2002/11/CE con el fin de armonizar la legislación relativa a la comercialización de materiales de multiplicación vegetativa de la vid con vistas a la consolidación del mercado interior.

En relación a enfermedades animales, por lo que se refiere a la enfermedad de Teschen y a la peste porcina africana, el Consejo adoptó, el 27 de Junio, la Directiva 2002/60/CE destinada a actualizar la Directiva 92/119/CE, principalmente con la inclusión de la peste porcina en su ámbito de aplicación.

En relación a los servicios financieros, el 23 de Septiembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2002/65/CE que establece disposiciones en materia de comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.

En materia de subproductos animales, el 3 y el 21 de Octubre, adoptaron el Reglamento (CE) N° 1774/2002 y la Directiva 2002/33/CE, que establecen las normas sanitarias relativas a la eliminación y transformación de desperdicios animales, así como a la producción, comercialización, comercio e importación de subproductos animales no destinados al consumo humano.

En cuanto a la seguridad de los productos, a lo largo del año, la Comisión ha ido prorrogando la validez de la Decisión 1999/815/CE por la que se adoptan medidas relativas a la prohibición de la comercialización de determinados juguetes y artículos de puericultura destinados a ser introducidos en la boca por niños menores de tres años y fabricados con PVC blando que contenga ftalatos (Decisiones 2002/152/CE, 2002/372/CE, 2002/660/CE y 2002/910/CE).

Seguridad y Justicia

En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de los Asuntos de Justicia e Interior destacan las acciones desarrolladas, por una parte en materia de lucha contra el terrorismo y, por otra, de gestión integrada de las fronteras exteriores de la Comunidad y la definición de enfoques comunes en materia de asilo e inmigración.

Entre las medidas adoptadas destacan aquellas cuya finalidad es aplicar las disposiciones de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que establece una serie de estrategias para luchar contra el terrorismo y, en particular, contra su financiación. En concreto, destaca la Decisión 2002/475/JAI, adoptada por el Consejo el 13 de Junio que tiene por objeto aproximar las definiciones de los delitos de terrorismo en los Estados miembros y prever sanciones adecuadas. Y, a instancia de España, el Consejo adoptó, el 28 de Noviembre, una Decisión que instituye un mecanismo de evaluación colegial de los dispositivos nacionales de lucha contra el terrorismo. Y, el 19 de Diciembre, aprobó una Decisión relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

De acuerdo con las prioridades de la Presidencia española, el Consejo adoptó, el 13 de Junio, la Decisión 2002/584/JAI por la que se establece la orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Así como, la Decisión 2002/465/JAI relativa a la posibilidad de constituir equipos conjuntos de investigación en materia penal.

En materia de cooperación policial y judicial con el ámbito penal, el 22 de Julio el Consejo adoptó la Decisión 2002/630/JAI por la que se establece un programa marco para el período 2003-2007, denominado Programa ATIS.

En materia de control de las fronteras exteriores, el 13 de Junio, el Consejo adoptó un programa de acción para el período 2002-2006 con el fin de intensificar la cooperación administrativa entre los servicios nacionales en los ámbitos de fronteras exteriores, asilo e inmigración y visados, denominado Programa ARGO (Decisión 2002/463/CE).

En relación a los visados y permisos de residencia, el 18 de Febrero, el Consejo adoptó dos Reglamentos para reforzar las garantías ante los riesgos de falsificación: el Reglamento (CE) Nº 334/2002, que modifica el Reglamento (CE) Nº 1683/95 que establece un modelo uniforme de visado, y el Reglamento (CE) nº 333/2002, que establece un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado por los Estados miembros a los titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el documento.

En relación a la inmigración clandestina, el 28 de Noviembre, el Consejo adoptó la Decisión 2002/946/JAI destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, tránsito y estancia ilegal, así como la Directiva 2002/90/CE que define tal ayuda.

En materia de cooperación penal, mediante la Decisión 2002/187/JAI, el Consejo creó la Unidad EUROJUST, cuya misión es reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, gracias a una mayor cooperación judicial entre los Estados miembros.

Actividad del Estado

Al igual que en años anteriores debemos destacar la gran cantidad de normas que suponen una incorporación al derecho interno de normativa comunitaria o por las que se concretan determinados aspectos de ésta, especialmente en el ámbito agrícola y pesquero.

En relación a la incorporación al ordenamiento jurídico interno de Directivas comunitarias destaca, en el ámbito de la protección del medio ambiente, la Ley 6/2002, de 1 de Julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que supone la transposición de la Directiva 96/61/CE. Asimismo, es de destacar la Resolución de 23 de Enero de 2002 por la que, a fin de dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el Asunto C-417/99, se publica la relación de autoridades competentes y organismos encargados de realizar determinadas funciones en materia de medio ambiente, para dar plena aplicación a la Directiva 96/62/CE relativa a la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.

Por otra parte, la Decisión 2000/532/CE que establece una lista de residuos de conformidad con la Directiva 75/442/CEE y de residuos peligrosos de conformidad con la Directiva 91/689/CE fue trasladada de forma prácticamente literal por el Ministerio de Medio Ambiente mediante la Orden MAM/304/2002. Y, el Real Decreto 1383/2002, de 20 de Diciembre, sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, que incorpora al derecho interno la Directiva 2000/53/CE.

En relación a la legislación alimentaria, destaca la incorporación de la Directiva 2001/15/CE, relativa a aditivos alimenticios distintos de los colorantes y edulcorantes, por el Real Decreto 142/2002, que además, refunde en un único texto toda la normativa española existente en la materia.

En materia de telecomunicaciones, la Ley 34/2002, de 11 de Julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, realiza la transposición al derecho interno de la Directiva 2000/31/CE.

En relación a la protección de los consumidores, la Ley 39/2002, de 28 de Octubre, traspone al ordenamiento jurídico interno diversas Directivas en materia de protección de los consumidores y usuarios, estableciendo modificaciones de las leyes vigentes afectadas como la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley General de Publicidad o la propia Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En materia financiera, la Ley 44/2002, de 22 de Noviembre, de Medidas de Re-

forma del sistema financiero, incorpora diversas Directivas comunitarias, como la Directiva 2000/26/CE sobre el seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles; la Directiva 2000/64/CE sobre intercambio de información con terceros países; la Directiva 2000/46/CE sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y la Directiva 2000/28/CE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio.

Por último, señalar la modificación del artículo 28 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, por la Ley 33/2002, de 5 de Julio, para tener en cuenta el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, establecido en el artículo 141 del Tratado CE y en la Directiva 75/117/CEE.

Actividad de las Comunidades Autónomas

En el año 2002, destacaron las disposiciones elaboradas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección del medio ambiente. Es especialmente destacable por su anticipación en el tiempo, la Ley 16/2002, de 28 de Junio, de Cataluña, de protección contra la contaminación acústica, basada en el Libro Verde de la lucha contra el ruido y en los principios contenidos en la Propuesta de Directiva que finalmente fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 25 de Junio de 2002 (Directiva 2002/49/CE).

En la Comunidad de Madrid destaca la promulgación de la Ley 2/2002, de 19 de Junio, de Evaluación Ambiental. En La Rioja, la Ley 5/2002, de 8 de Octubre, de protección del medio ambiente. En Castilla-La Mancha, la Ley 12/2002, de 27 de Junio, reguladora del Ciclo Integral del Agua. Y en el País Vasco, el Decreto 178/2002, de 16 de Julio, que regula el Sistema de Control, vigilancia e información de la calidad de las aguas de consumo público.

En materia de Residuos, destaca el Decreto 80/2002, de 19 de Febrero, regulador de las condiciones para la incineración de residuos, de Cataluña, en desarrollo de la Ley 11/2002 y en el marco de la Directiva 2000/76/CE. De Canarias, el Decreto 104/2002, de ordenación de la gestión de residuos sanitarios. Y de la Comunidad de Castilla y León, el Acuerdo de 30 de Agosto por el que se aprueba el Plan de Residuos Urbanos y Residuos de Envases para el período 2002-2010; y el Acuerdo de 7 de Noviembre por el que se aprueba el Plan de Residuos Industriales para el mismo período.

De la Comunidad de Canarias, destaca, asimismo, el Decreto 29/2002, de 25 de Marzo, por el que se regula el funcionamiento de las instalaciones denominadas Puntos Limpios. Y el Decreto 35/2002, de 8 de Abril, por el que se establece el procedimiento para la aplicación del Reglamento (CE) Nº 761/2001 relativo al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).

De la Comunidad de Navarra, destaca, finalmente, el Decreto Foral 6/2002, de 14 de Febrero, por el que se establecen las condiciones aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera.

En relación a la seguridad alimentaria, destaca la Ley 20/2002, de 5 de Julio, de la Comunidad de Cataluña, que establece los objetivos, principios, y alcance de la normativa en cuestión, en el contexto de la Ley 11/2001 y del Reglamento (CE) Nº 178/2002 y por la que se crea la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria.

En materia sanitaria, destaca la Ley 4/2002, de la Comunidad de Baleares, de tasas por inspecciones y controles sanitarios de los productos pesqueros destinados al consumo humano, en base a la Directiva 96/43/CE. Y el Decreto 33/2002 de Castilla y León, por el que se regula el Sistema de Alerta Sanitaria en materia de Sanidad Animal.

En relación a la política agrícola destaca la aprobación por la Comunidad de Navarra de la Ley Foral 1/2002, de 7 de Marzo, de Infraestructuras Agrícolas y del Decreto Foral Legislativo 150/2002, de 2 de Julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias. En el País Vasco, el Decreto 114/2002, de 21 de Mayo, por el que se modifica el Decreto por el que se regula el desarrollo y aplicación de los regímenes de ayudas comunitarias «por superficie» y «primas ganaderas». En Extremadura, el Decreto 36/2002, de 16 de Abril, por el que se regula el régimen de ayudas para el fomento de la forestación de tierras agrícolas, que desarrolla el Real Decreto 6/2001 y el Reglamento (CE) Nº 445/2002; el Decreto 30/2002, de 3 de Abril, que establece normas reguladoras del régimen de ayudas a las Agrupaciones de Productores Agrarios y sus uniones; y el Decreto 35/2002, de 16 de Abril, que regula el régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria integrada compatibles con el medio ambiente para el cultivo del arroz, en base a las condiciones establecidas en la Decisión 2001/4739/CE. En base a la misma Decisión, la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León adoptó una Orden de 26 de Febrero por la que se establecen las Unidades Mínimas de Cultivo Agroambiental a los efectos de la aplicación de las medidas agroambientales en el período de programación 2000-2006. Y en Andalucía, el Decreto 7/2002, de 15 de Enero, que regula el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad, dentro del marco comunitario europeo de apoyo al desarrollo rural para el período 2000-2006; y el Decreto 8/2002, de 1 de Enero, que regula la ejecución del Programa europeo LEADER PLUS en Andalucía, parcialmente modificado por el Decreto 129/2002, de 17 de Abril.

En materia de ganadería, destaca la Orden de 7 de Mayo de Cantabria, por la que se establece el sistema de etiquetado facultativo de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno que concreta el contenido del Reglamento (CE) Nº 1760/2000, del Reglamento (CE) Nº 1825/2000 y del Real Decreto 2071/1999.

En materia de pesca, destaca la Ley 22/2002, de 12 de Julio, de Cataluña relativa a las cofradías de pescadores, que contiene los requerimientos establecidos por el Reglamento (CE) Nº 104/2000.

En materia de protección de los consumidores, destaca la Ley 5/2002, de 19 de Abril, por la que se crea la Agencia Catalana de Protección de Datos, de acuerdo con la Ley orgánica 15/1999 y la Directiva 95/46/CE. Y el Decreto 73/2002, también de la Comunidad de Cataluña, por el que se regula la indicación de los pre-

cios de los productos ofrecidos a los consumidores y usuarios, en adaptación de la Directiva 98/6/CE.

En relación a la sociedad de información, destaca la Ley Foral 10/2002 de Navarra, para la ordenación de las estaciones base de telecomunicaciones por ondas electromagnéticas no guiadas. El Decreto 62/2002 de Canarias por el que se regula la revisión de información en materia de proyectos de reglamentos técnicos y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, en base a las Directivas 98/34/CE y 98/48/CE. Y el Decreto 186/2002 de Cataluña, por el que se modifica parcialmente el Decreto 269/1998 del régimen jurídico de las concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia para emisoras comerciales, en base a la Ley 22/1999 que incorpora la Directiva 89/552/CEE.

Por último, señalar que, como indicábamos en el apartado relativo a la actividad de la Unión Europea, a lo largo del año 2002 han tenido lugar los trabajos relativos a la Convención sobre el futuro de la Unión Europea. A nivel español, mediante el Real Decreto 779/2001 se creó el Consejo para el debate sobre el futuro de la Unión Europea que ha desarrollado sus actividades a lo largo del año. A nivel de la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto 85/2002, de 30 de Mayo, se creó el Consejo de la Comunidad Valenciana para el Debate sobre el Futuro de Europa. Y es de destacar la creación y la intensa actividad desarrollada en Cataluña por la Convención Catalana para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea, convocada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en cumplimiento de una Resolución del Parlamento Catalán de 9 de Octubre de 2001, integrada por representantes de más de 300 entidades sociales, políticas, económicas, culturales y religiosas, y cuyos trabajos culminaron en la redacción de un documento denominado: «80 propuestas para una nueva Europa».

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2002*

Eduard Roig Molés

Tras la crisis vivida en el año 2001, de la que se daba cuenta en el anterior *Informe*, los temas abordados por la Conferencia en 2002 han sido mucho más limitados. En especial, las cuestiones de las eventuales reformas en el sistema de participación a través de las conferencias sectoriales y, sobre todo, de la apertura de la participación en los trabajos del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, que habían centrado por completo la actividad de la Conferencia desde la aprobación por el Congreso de los Diputados de sus resoluciones en este sentido en el año 1998, han desaparecido de la agenda de las cuatro reuniones del Pleno (y las dos de la Comisión de Coordinadores, así como las de los Grupos de Trabajo, o mejor dicho, del Grupo subsistente al que se hará mención más adelante). El claro enfrentamiento producido en la reunión de 13 de diciembre de 2001 tuvo la virtud, por lo menos, de acabar con una negociación constante que, ya en anteriores *Informes*, habíamos podido calificar de ficticia. Las Comunidades, y en especial aquéllas que se han caracterizado por la constante reclamación de la apertura de las vías de participación en el Consejo, han decidido al parecer esperar nuevas y más abiertas sensibilidades en el Gobierno del Estado, asumiendo por ahora la imposibilidad de avances en este sentido.

Es también el fracaso en la misma reunión de 2001 de la propuesta de una posición común de las CCAA frente al actual proceso de reforma de la Unión Europea lo que probablemente ha marcado la actividad, o más bien su inexistencia, de la Conferencia en torno al desarrollo de la primera fase de la Convención sobre el futuro de Europa. Las Comunidades interesadas parecen haber optado decididamente por vías de presencia en el debate ajenas por completo a la Conferencia y, más en general, a los mecanismos internos de participación. De esta manera, la presencia autonómica en los debates de la Convención se ha canalizado bien a través de eventuales contactos directos y naturalmente informales con instituciones comunitarias, bien mediante la acción de las asociaciones y agrupaciones de regiones europeas, señaladamente la Conferencia de regiones con competencias legislativas. Como ya sucedía el año pasado, el presente *Informe* deberá por lo tanto dar noticia del desarrollo de estas actuaciones, íntimamente vinculadas con la actividad de la Conferencia, pero externas a la misma.

* 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, 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.

Sin embargo, 2002 se cierra con un importante Acuerdo, en vías de formalización, en materia de participación autonómica en los Comités de la Comisión. Esta línea de avance, que se planteaba ya claramente a finales de 2001, se ha concretado en efecto en la reunión final de la Conferencia del año 2002, en la que por un lado se ha confirmado la apertura de 47 nuevos Comités a la participación autonómica, lo que eleva el número total de Comités participados, tras la actualización del listado antiguo, a 95. Pero por otro lado, la satisfactoria experiencia realizada en el período 1998-2002 ha culminado también en la aprobación de un texto acordado de «reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea», con lo que se pone fin al desarrollo sin regulación expresa de esta forma de participación. Pendiente para los primeros meses de 2003 queda el nuevo reparto de Comités entre las Comunidades y la deseable publicación oficial de los acuerdos alcanzados.

De este modo, la participación en los Comités de comitología se constituye como el elemento fundamental del año transcurrido y ocupará por lo tanto la mayor parte del presente trabajo, sin perjuicio de prestar atención, como se ha avanzado, a las afectaciones regionales del actual debate sobre el futuro de Europa y a otras cuestiones más de detalle, entre las que debe destacarse por su afectación directa a la Conferencia, la posible adscripción de la misma al Senado, posibilidad a la que aludía el Ministro de Administraciones Públicas en la reunión de 12 de diciembre y que es por el momento la única noticia, también para las CCAA, de una negociación al parecer ya avanzada.

El impulso y seguimiento del sistema de participación

La participación a través de las Conferencias Sectoriales

Tras los nulos resultados de pasados esfuerzos de coordinación reseñados en anteriores *Informes*, la Conferencia parece haber asumido en el año 2002 el carácter muy limitado de sus capacidades de impulso de la red, más que sistema, de conferencias sectoriales. La crisis de finales de 2001 se ha cobrado como principal víctima, aunque sin declaración formal de defunción, al Grupo de Trabajo dedicado al funcionamiento de la participación a través de las Conferencias Sectoriales y la eventual participación en el Consejo de Ministros. Con él parecen haber desaparecido todos los, malogrados por otro lado, esfuerzos de seguimiento de la actividad de las Conferencias sectoriales o incluso los aislados intentos de años pasados de tratar determinados aspectos sectoriales en reuniones de la Conferencia o sus órganos de apoyo. En este sentido no queda sino renovar el ya tradicional juicio de desconocimiento fundamental de la realidad en las conferencias sectoriales (y sobre todo en sus segundos niveles) y constatación en cualquier caso de la inexistencia, un año más, de cualquier posición común formalizada de acuerdo al Procedimiento de 1994. Lo cual no obsta para dejar constancia (en la duda de si se trata de un factor positivo o más bien de un signo de definitivo fracaso) de las actuaciones aisladas de cada uno de los miembros de la Comisión de coordinadores en sus correspondientes administraciones (incluyendo naturalmente la estatal) para divulgar todavía, 8 años después de su firma, el Acuerdo de participación

interna de 1994. Tampoco las Comisiones Bilaterales constituidas con el País Vasco, Cataluña o Canarias, de las que se ha dado noticia en anteriores *Informes* han superado la situación de inactividad que hasta ahora las caracteriza.

De modo un tanto sorprendente surgía fuera de la Conferencia una iniciativa íntimamente relacionada con el proceso de participación autonómica en los asuntos comunitarios. El 23 de julio de 2002, las oficinas regionales españolas en Bruselas acordaban tras varios meses de discusión, un «Documento de colaboración» que al parecer viene a concretar una práctica ya desarrollada con anterioridad. El Documento prevé la designación semestral de una de las Oficinas como coordinadora de todas las tareas de colaboración que pretenden llevarse a cabo y que dicha Oficina, junto con la anterior y posterior en el desempeño de la función coordinadora, incluirán en un programa de trabajo semestral que deberá aprobarse en una reunión plenaria de todas las Oficinas. Estas actividades se centran en las siguientes:

— Se constituyen los «Grupos de coordinación técnicos» como grupos sectoriales abiertos a todas las Oficinas interesadas y coordinados cada uno por una de ellas, que tienen como misión principal «el seguimiento y análisis de los asuntos debatidos por los Consejos de Ministros sectoriales», con un nivel de permanencia, cercanía y detalle probablemente superior al de cualquier Conferencia sectorial en el momento actual.

— Previsión de reuniones con la Representación Permanente de España ante la UE sobre los aspectos considerados de interés por las Oficinas, determinados básicamente en función de la actividad de los citados «Grupos de coordinación técnicos», con lo que se plantea la posibilidad de reuniones estables vinculadas a los diversos Consejos de Ministros sectoriales o, incluso, las reuniones de los órganos de preparación de dichos Consejos. Se oficializa así una relación de cooperación diaria y detallada que parece haber funcionado ya satisfactoriamente entre los correspondientes Consejeros de la Representación Permanente española y sus homólogos autonómicos, en buena parte gracias al impulso del Consejero para asuntos autonómicos en la Representación.

El nuevo sistema que así se constituye plantea algunas consideraciones de interés, tanto en su mismo sentido y función como muy especialmente en la relación que mantiene con las vías internas de participación y, de este modo, con la Conferencia para asuntos europeos.

Por lo que se refiere a la funcionalidad del sistema, éste presenta numerosas ventajas frente a la práctica actual de las conferencias sectoriales, siendo la primera de ellas ciertamente relevante: su realidad. En efecto, el Documento se presenta como formalización de una realidad práctica que viene ya desarrollándose y en este sentido constituye indudablemente una buena noticia para el sistema general de participación. Junto a este elemento fundamental, el sistema creado aporta los siguientes elementos de interés:

— En primer lugar su vinculación directa con el proceso negociador en los órganos comunitarios. La cercanía física de las Oficinas autonómicas no es en absoluto menospreciable, pero lo que constituye un elemento de espe-

cial interés es el contacto de los llamados «Grupos técnicos» con los correspondientes Consejeros de la Representación Permanente, encargados de asegurar con carácter general la presencia española en los diversos órganos de apoyo del Consejo de Ministros. El carácter central de la Representación Permanente en el proceso decisorio comunitario, y especialmente en el procedimiento español de participación en la UE, despierta muy relevantes esperanzas en esta nueva pieza del sistema, por lo menos por sus efectos de auténtica integración en la dinámica negociadora comunitaria.

— En segundo lugar, el carácter especializado a la vez en el sector material correspondiente y en la vertiente comunitaria. Los participantes en este sistema pueden llevar a cabo idealmente su función de núcleo de impulso del sistema de participación en la medida en que todos ellos son también conscientes de cuáles son los términos de la discusión en las instancias comunitarias, y pueden por lo tanto incorporar en sus trabajos la vertiente propia de las negociaciones entre Estados e instituciones de la Comunidad en ocasiones en exceso alejadas de las Conferencias sectoriales.

— Por último, la permanencia de la relación y la facilidad de concertación de reuniones o los contactos necesarios, así como el nivel adecuado de sus participantes que, a diferencia del Pleno de una Conferencia sectorial, pueden discutir los detalles técnicos de los proyectos normativos comunitarios, y hacerlo a lo largo de diversos encuentros si éstos son necesarios.

Pero el sistema plantea también algunos interrogantes que se centran fundamentalmente en su función y en su relación con el procedimiento interno de participación:

— No parece que el sistema, a reserva de su futuro funcionamiento práctico, pueda constituirse como un mecanismo formalizado de participación autonómica en decisiones estatales, sino que más bien tiende a ser un mecanismo especialmente útil de información y sensibilización recíproca. Y ello es así por el nivel de los participantes y por el momento de su desarrollo, pero sobre todo por su casi inexistente vinculación, hoy por hoy, con el procedimiento interno.

— En efecto, nada se prevé en el Documento respecto de la relación entre este procedimiento y el de participación interna a través de las Conferencias sectoriales, lo que por otro lado no deja de ser significativo respecto de la realidad y repercusión práctica de este último sistema. Lo cierto sin embargo es que el procedimiento de las Oficinas encuentra sus límites en la relación con los Ministerios (o las Consejerías) correspondientes, auténticos centros de dirección y determinación de las correspondientes posiciones individuales, por lo que, como se acaba de afirmar, el proceso parece orientarse más a la transmisión de información y al seguimiento de la discusión comunitarias, que a la auténtica participación en la decisión española, sin perjuicio de los eventuales efectos informales que puedan derivarse de él.

— De hecho la relación con el sistema interno no sólo se refiere a las conferencias sectoriales y/o los Ministerios correspondientes, sino también, y

muy especialmente, a la relación con las administraciones autonómicas internas y la Conferencia para asuntos europeos, pues el acuerdo se ha desarrollado y celebrado al margen del conocimiento de la Conferencia y, por lo menos, de buena parte de las direcciones de asuntos europeos en las capitales autonómicas.

Finalmente, el Documento de colaboración entre las Oficinas autonómicas se refiere a la participación de las Oficinas interesadas en los correspondientes «Grupos técnicos», lo que apunta claramente a Grupos constituidos sólo por algunas Comunidades en función de su interés material, dando así lugar de hecho a un sistema de participación asimétrico basado en la voluntad de las Comunidades Autónomas o en la capacidad técnica de sus Oficinas. Este último aspecto sin embargo, no es sino un reflejo del interés de cada Comunidad Autónoma por la participación en asuntos europeos y de su peso político y administrativo, por lo que no parece criticable su asunción que, como se verá más adelante, se ha producido también en la regulación del procedimiento de participación en los Comités de la Comisión.

La participación en los Comités de la Comisión

Al margen de la ampliación del número de Comités y de la regulación general del sistema, durante 2002 se ha seguido desarrollando la participación en los Comités acordada en 1997 sin novedades reseñables, en una práctica marcada por la fluidez en la relación entre representante estatal y representante autonómico y por la falta de conflictos en la fase de concertación interautonómica, sin que en cualquier caso pueda precisarse si esa inexistencia de conflictos debe imputarse a un buen funcionamiento de la coordinación interautonómica o más bien a su carencia absoluta y la actuación de la Comunidad representante como única participante en el sistema. Probablemente la realidad se sitúe en un punto medio y, en cualquier caso, heterogéneo entre los diversos Comités. De ahí el interés de la nueva normativa que se comenta en las últimas páginas de este trabajo.

En cualquier caso, debe reseñarse que 2002 ha sido el último año del período de la distribución de Comités acordada entre las Comunidades Autónomas en 1997, por lo que se hacía necesario proceder a una redistribución de los Comités entre CCAA, proceso que debido al acuerdo de ampliación alcanzado, se ha retrasado hasta las primeras semanas de 2003, deparando algunos problemas en las reuniones intermedias que, en algún caso, algún Ministerio ha considerado no cubiertas por el acuerdo de 1997, procediendo a negar la posibilidad de intervención autonómica; en otros casos más acordes con el espíritu de los acuerdos de 1997 y 2002, se ha prorrogado la vigencia de la participación de la comunidad representante en el período anterior, lo que garantiza el respeto del principio de participación. Por último, el nuevo Acuerdo ha servido para poner al día la realidad de los Comités distribuidos en 1997, asumiendo la desaparición de hecho de alguno de ellos o la fusión de otros.

Cuestiones de participación descendente en el derecho comunitario: sobre el incumplimiento del derecho comunitario por las CCAA

La Conferencia no se ha ocupado en absoluto de los eventuales problemas de ejecución del derecho comunitario por parte de las CCAA durante 2002. Pero al margen de su actuación ha surgido un agrio debate subsiguiente a la propuesta de correcciones financieras de la Comisión en relación con el conocido como el «fraude del lino» que pone sobre la mesa un aspecto que necesita de una regulación hoy por hoy inexistente y que, en ese sentido, parece caer en el ámbito de actividades de la Conferencia.

No se trata aquí de examinar el desarrollo de la polémica referida a las ayudas comunitarias (FEOGA-Garantía) al cultivo y la transformación del lino, ni tampoco de plantearse el acierto o no de la Comisión Europea en las correcciones financieras extraordinariamente severas que ha adoptado. Tampoco de replantear el principio de repercusión en el ente causante de la corrección financiera de sus efectos económicos, principio a nuestro juicio deducible de la propia competencia del Estado o la CA y en cualquier caso concretado legalmente desde la Ley de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado para 1999, en la forma de una adjudicación de la responsabilidad financiera a la entidad ejecutora que, en efecto será quien habitualmente deberá controlar la realidad y la legalidad del proceso. Sin embargo, la frecuente imbricación de competencias entre Estado y CCAA, la canalización de los fondos a través de convenios que prevén de modo consensuado reglas de control, la vinculación de las correcciones adoptadas a la posición defendida por el Estado correspondiente en el procedimiento que se desarrolla con la Comisión, los supuestos de supraterritorialidad que concurren en determinadas situaciones, etc. complican en ocasiones de modo extraordinario la decisión sobre quién sea el ente competente que debe soportar los efectos de la corrección financiera, y hacen aconsejable tanto una regulación más cuidada del proceso de defensa ante la Comisión y la participación autonómica en el mismo, como de la propia decisión de repercusión, hoy completamente en manos del Estado. A este respecto puede pensarse en obligaciones procedimentales (informes autonómicos, vinculación preponderante a los mismos...) o incluso en la intervención de una imparcial autoridad de conciliación del mismo modo que sucede en el propio proceso comunitario de fijación de las correcciones correspondientes.

Todos estos aspectos exigen una regulación en un acuerdo que naturalmente no puede abordarse en el momento, indudablemente tenso, de surgimiento de una discusión con indudables efectos políticos como ha sido el caso del lino. Superado éste en los términos que resulten más convenientes, puede ser hora de que la Conferencia se plantee la regulación consensuada de un procedimiento más abstracto y automatizado que canalice en el futuro de manera más razonable estas situaciones que, parece, la Comisión Europea está dispuesta a asumir cada vez más.

La participación (o su inexistencia) en los debates de la Convención sobre el futuro de Europa

Como se avanzaba al inicio de este trabajo, el fracaso de la propuesta de posición común de las CCAA sobre el proceso post-Niza en diciembre de 2001 ha

provocado la ausencia del debate sobre el futuro de Europa en los trabajos efectivos de la Conferencia en 2002. Las reivindicaciones autonómicas de mayor y mejor participación autonómica a través de las correspondientes reformas en el derecho primario comunitario (eventual Constitución en un futuro) se han canalizado así a través de foros regionales europeos o de modo informal frente a las instituciones comunitarias o a través de los eurodiputados y convencionales (no siempre españoles) más sensibles a estos aspectos.

La situación así no puede ser considerada satisfactoria, por cuanto la posición española en la Convención (la defendida fundamentalmente por los representantes del Gobierno, pero también por los representantes parlamentarios) deja de asumir cualquier demanda de las CCAA, infringiendo así no sólo el Acuerdo de 1994 sino el propio principio de lealtad constitucional, pues resulta obvio que algún interés jurídicamente reconocido tendrán las Comunidades Autónomas en propuestas como la apertura de la legitimación ante el TJCE a las regiones con competencias legislativas, la previsión de consultas regionales por parte de la Comisión o la introducción en el derecho primario de normas que permitan un mayor ámbito de actuación a las entidades encargadas del desarrollo del derecho comunitario o que fuercen a la Comisión a interpretaciones más generosas de las posibilidades de actuación regional (esencialmente a través de ayudas públicas) en materia de servicios de interés general. Con ello la posición española no sólo se adopta en un fraude de hecho del principio de autonomía y el mandato de lealtad, sino que además renuncia a la legitimación y refuerzo que pudiera derivarse del acuerdo autonómico que la fundamentara y arroja a las comunidades más interesadas a posiciones más radicales y cercanas a los intereses de otras regiones europeas.

Y recuérdese que, como se señalaba en el *Informe 2001*, la falta de posición común autonómica, aunque formalmente imputable a la inexistencia (sobrevenida) de acuerdo con alguna Comunidad Autónoma, parecía resultar más bien de reconsideraciones a instancias del Estado como se derivaba de la existencia de previas resoluciones de idéntico contenido en el Comité de las regiones o en la Conferencia de Regiones con competencias legislativas adoptadas por todas las CCAA españolas.

Ante esta situación, la actividad de la Conferencia se ha limitado a la intervención en las correspondientes reuniones del Pleno de algunos de los convencionales españoles que han expuesto las consideraciones sobre el proceso de reforma que han considerado pertinentes. Si bien el formato de una reunión sin preparación previa entre convencional y consejeros autonómicos no parece el mejor para reuniones eficaces en términos de participación (otra cosa es, naturalmente, en términos de información y sensibilización) que más bien exigirían discusiones más frecuentes y a menor nivel institucional en sus primeros momentos por lo menos, lo cierto es que tampoco los Consejeros autonómicos presentes en las correspondientes sesiones han mostrado interés por iniciar una discusión participativa, lo que nos arroja a la situación ya conocida en anteriores años de responsabilidad difusa entre quienes no participan por considerarlo infructuoso y quienes no instrumentan mecanismos de participación eficaces ante la falta de voluntad participativa. Que en el seno de la Conferencia, y con carácter más general en el sistema de relaciones Estado-CCAA no se hayan discutido propuestas como la referente a un estatuto de regiones asociadas en los trabajos iniciales del

Informe Lamassoure del Parlamento Europeo sobre las competencias de la Comunidad, o, más recientemente, las implicaciones del *Informe Napolitano* de nuevo del Parlamento Europeo, ahora en referencia a la posición de las regiones en la futura Constitución Europea resulta ciertamente lamentable a pesar de no ser sorprendente en la tradicional dinámica de relaciones interadministrativas en España.

En un ámbito por completo distinto, no puede dejar de mencionarse que las Comunidades Autónomas no han podido designar miembro ninguno de la Convención, en especial tras negar el estatuto de miembro a los observadores del Comité de las regiones. La configuración del Senado en España ha hecho que las instituciones autonómicas no hayan podido intervenir en la designación de los convencionales de extracción parlamentaria, mientras que el Gobierno ha asumido para sí sin diálogo con otras autoridades los dos representantes que le corresponden. Es especialmente lamentable la situación en lo que se refiere al Senado por cuanto ni tan sólo se ha considerado conveniente la elección como representante de un senador de designación autonómica; y en lo que se refiere al Congreso las plazas han sido copadas por los partidos mayoritarios, sin que los minoritarios pudieran intervenir a pesar de haber propuesto a un candidato de consenso entre todos ellos.

Más de lamentar aún resulta la práctica inexistencia de formas de vinculación de los convencionales escogidos a las instituciones de elección y, a través de estas, a las Comunidades Autónomas. La Comisión General de las CCAA del Senado hubiera podido ofrecer un foro adecuado al respecto, pero en absoluto ha sido así, y de nuevo la participación autonómica ha debido canalizarse bien a través de europdiputados pertenecientes a partidos que gobiernan en las Comunidades correspondientes, mezclando de nuevo inadecuadamente representación territorial y político-partidista, bien a través de convencionales de otros países representantes de sus correspondientes regiones.

Tampoco, debe decirse, la Convención en sí misma o las instancias comunitarias en general, han sido generosas con la presencia regional (no se ha creado grupo de trabajo alguno especializado en la Convención, los representantes del Comité de las Regiones han ostentado un estatuto mínimo de observador, etc.). Sin embargo el nivel europeo puede siempre remitirse a la heterogeneidad regional europea, lo que no es válido para el caso español y su representación estatal en las instituciones comunitarias. Y todo ello cuando por fin algunas Comunidades han realizado un auténtico esfuerzo, a través de métodos diversos como las convenciones regionales, de formular propuestas de amplio alcance y no limitadas a las afectaciones más directas a la propia realidad institucional autonómica. Así, aspectos cómo el reparto competencial, la integración de la Carta de derechos, la discusión de las competencias de ejecución de la Comisión, etc. han venido a unirse a las tradicionales demandas en materia de acceso al TJCE, reforma del comité de las Regiones o consultas de la Comisión a las regiones en el momento de definición de sus propuestas normativas.

La Conferencia y el Senado

Debe por último hacerse referencia a la alusión del Ministro Arenas en la última reunión de la Conferencia, casi al final de la misma y sin especial formaliza-

ción, a la posible adscripción de la Conferencia en el futuro al Senado, sin aclarar si de modo simultáneo al Ministerio para Administraciones Públicas o no.

Naturalmente la forma de comunicación de esta posibilidad, parece por otro lado que ya considerablemente avanzada en las conversaciones entre Ministerio y Presidencia del Senado, no parece la más respetuosa para las Comunidades Autónomas que, no se olvide, constituyen también la Conferencia; ni tampoco para el estatuto de la Conferencia determinado en la Ley 2/1997. Más allá de estos aspectos formales, aunque no menores, el sentido del cambio de adscripción no acaba de vislumbrarse. La Conferencia es un órgano de participación interadministrativa, centrado en el diseño, impulso y seguimiento de la participación fundamentalmente realizada por los ejecutivos. Ni las funciones teóricas o reales del Senado ni la forma actual de desarrollo de la definición de la posición española en asuntos europeos parecen justificar el cambio de adscripción o la nueva vinculación parlamentaria, sin perjuicio de la funcionalidad de un eventual Senado reformado por lo que se refiere a la participación en asuntos autonómicos. Si lo que se pretende es una mayor información e intervención de la Comisión General de Comunidades Autónomas, ello puede alcanzarse de modos muy distintos que no signifiquen alejar en alguna medida la Conferencia del centro del sistema que debe seguir e impulsar: obligaciones de informe, debates sobre los acuerdos alcanzados en la Conferencia, etc. En cualquier caso el año 2003 verá la concreción de esta línea un tanto sorprendente.

El diseño del sistema de participación

El núcleo de la actividad de la Conferencia, culminada por primera vez en los últimos cinco años en un Acuerdo alcanzado en la reunión del Pleno de diciembre, ha sido la ampliación del número de Comités de la Comisión abiertos a la participación de las Comunidades Autónomas y la regulación del correspondiente procedimiento, con lo que se da un paso más, ciertamente relevante, en el despliegue de esta vertiente del sistema de participación que ha venido a desarrollarse de modo más fluido y eficaz que el propio núcleo central del modelo, la participación en conferencias sectoriales. El Acuerdo alcanzado entre las Comunidades y el Estado está pendiente tan sólo del subsiguiente reparto de los Comités entre CCAA, muy avanzado en el momento de escribir estas líneas, lo que, es de esperar, permitirá su muy deseable publicación en el BOE en los primeros meses de 2003.

Al margen del citado Acuerdo debe dejarse constancia de una nueva iniciativa de regulación general del sistema que, probablemente con muy escasas posibilidades de éxito, ha presentado el Parlamento de Cataluña al Congreso de los Diputados como proposición de ley sobre participación de las comunidades autónomas en la formación de la posición española en asuntos relacionados con la Unión Europea (BOCG, Serie B, n. 295-1, de 29 de noviembre de 2002). En este caso el texto pretende una regulación general del procedimiento, siempre sobre el modelo del Acuerdo de 1994, pero con algunos matices centrados en la previsión de formas más ágiles de concertación que puedan en caso necesario sustituir a las Conferencias Sectoriales, en el refuerzo en cualquier caso de sus segundos niveles y en las facultades de impulso de la Conferencia para Asuntos Europeos y la crea-

ción de un órgano técnico general, interautonómico, de coordinación del procedimiento de participación. Además el texto asume la participación autonómica en los trabajos del Consejo de Ministros, y sus órganos de apoyo especialmente, determinando tanto los casos de presencia en las delegaciones españolas (en base al interés y no a las competencias tan sólo) como de dirección de las mismas (en los excepcionales casos de competencia exclusiva autonómica) de acuerdo a los modelos conocidos en el derecho comparado europeo. Finalmente, y en una preocupación general del documento, la posibilidad de participación se reconoce en el caso de interés de cualquier comunidad autónoma, sin necesidad de la concurrencia de todas las Comunidades, pero sin perjuicio del derecho de toda Comunidad a participar en el proceso en igualdad de condiciones con el resto. La iniciativa debe además enmarcarse en el contexto de otras actuaciones como el proyecto de Convenio entre la Conferencia de Asambleas legislativas de las regiones Europeas (CALRE) y el Parlamento Europeo, que pretende instrumentar vías de contacto estables entre ellas sin rebasar sin embargo el ámbito de un derecho de petición más o menos institucionalizado.

La ampliación de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica

El Acuerdo supone en primer lugar la ampliación de los 55 Comités originales de 1997 con 47 nuevos órganos abiertos a la participación de las Comunidades, lo que tras la depuración de los Comités decaídos en la práctica en el listado original deja finalmente en 95 (sobre unos 200 totales) los Comités abiertos a las Comunidades Autónomas.

La determinación de los Comités objeto del Acuerdo ha sido el resultado de un arduo proceso de negociación entre las demandas de las Comunidades Autónomas y las resistencias de la Administración Central, y fundamentalmente de algunos Ministerios, con el MAP y el Ministerio de Asuntos Exteriores actuando de bisagra entre ambas posiciones. A diferencia de lo ocurrido en 1997, la discusión se inició ya en 2001 con la concreción por parte de las Comunidades de los Comités en los que deseaban participar, concreción que se efectuó en forma de muy dispares listas de cada Comunidad Autónoma (desde la lista más extensa de 116 nuevos Comités a la más reducida de sólo 5) que significaban en conjunto la petición por alguna Comunidad de 183 Comités. Como demuestra el número final de Comités abiertos a la participación autonómica, tan sólo tras un largo proceso de discusión en el seno del Grupo de Trabajo correspondiente y finalmente en la Comisión de Coordinadores, se ha podido llegar a un acuerdo que, por otro lado, estuvo a punto de fracasar ante la resistencia del Estado de abrir la participación a los Comités referidos a las diversas Organizaciones Comunes de Mercados en materia agrícola o a otros comités en el mismo ámbito como señaladamente el Comité del FEOGA-Garantía.

Constituían éstos el centro de las aspiraciones de diversas Comunidades, justificadas tanto en la titularidad competencial sobre la materia como en la relevancia práctica de la misma para las correspondientes economías autonómicas. Sin embargo el Ministerio de Agricultura se mostró desde un inicio absolutamente opuesto a su inclusión en el proceso, alegando que la actuación de los Comités de OCMs

se enmarca fundamentalmente en el comercio exterior a la propia Comunidad Europea y por lo tanto en las competencias exclusivas del Estado. El argumento, discutible en sí mismo, y obviamente no aplicable al Comité FEOGA-Garantía por otro lado, plantea en cualquier caso la cuestión de si la participación, tal como se configura en el Acuerdo de 2002 (y como ya se concretaba en el acuerdo 1998-2002), debe fundamentarse en una competencia de las CCAA o, simplemente, en su interés. Como se verá en el próximo epígrafe la participación autonómica consiste en la presencia en la delegación española, siempre bajo la dirección del representante estatal quien asume invariablemente tanto la condición de portavoz de la delegación como la emisión del eventual voto de España, de manera que el sistema puede sin problemas encuadrarse en el ámbito de la participación consultiva que, como se ha defendido en otros años en esta valoración, justifica la intervención autonómica en base al simple interés de las Comunidades, sin necesitar en absoluto de una titularidad competencial al respecto. La competencia autonómica sobre agricultura, en este sentido, fundamenta de modo indudable el interés de las CCAA en la política comercial comunitaria referida a los productos agrícola si, como defiende el Estado, éste fuera el único cometido de los Comités de OCMs. De hecho el Acuerdo, al margen del caso de agricultura, asume este criterio posibilitando la presencia autonómica sin plantearse la necesidad de concretar la competencia autonómica caso por caso, sino más bien aceptando implícitamente la suficiencia del interés de las Comunidades como base de la participación.

La exclusión de los comités de OCMs y del FEOGA ha estado a punto de hacer fracasar el Acuerdo, ante la posición de diversas Comunidades, en las semanas previas a la reunión de la Comisión de Coordinadores de 25 de noviembre, de condicionar cualquier acuerdo a la presencia de esos Comités que constituían el centro de sus demandas y preocupaciones. Finalmente se ha impuesto el criterio de aceptar la propuesta estatal por el momento, sin perjuicio de mantener vigente la demanda de apertura a los Comités agrícolas afectados, cuya incorporación al sistema debe seguir discutiéndose en los próximos meses. La importancia de algunos de los nuevos Comités en materia de investigación, pequeña y mediana empresa, energía o muy especialmente medio ambiente (Comités referidos a la etiqueta ecológica, los PPC y a los OMG), sanidad animal, transporte y el Plan de igualdad entre hombres y mujeres, convenció a las Comunidades de la aceptación de la oferta como solución que, además, desbloqueaba lo que en caso contrario se planteaban como una difícil renovación de la presencia en los Comités abiertos desde 1997.

El nuevo Acuerdo se refiere al período 2002-2006, y remite, como ya ocurriera en 1997, la concreción del reparto de la coordinación entre Comunidades Autónomas a la discusión y el acuerdo entre las propias Comunidades. Esta situación despertó en 1997 algunas críticas doctrinales ante los criterios con los que las CCAA procedieron al reparto, ciertamente poco formalizados y con un resultado desigual entre las Comunidades, por el número y la importancia muy diversa de los Comités que a cada una correspondían. Sin embargo, lo cierto es que en 1997 se logró un acuerdo en un corto plazo que, *a priori*, parecía muy difícil; y la práctica ha venido a demostrar el acierto de considerar en ese reparto variables como la capacidad administrativa de las Comunidades o simplemente la existen-

cia de una persona que pudiera asumir las responsabilidades derivadas de la coordinación, aspectos en los que las diferencias entre Comunidades son indudablemente muy elevadas. Por las mismas razones el proceso se desarrolla de igual modo en esta ocasión, ya en el año 2003, y parece que en las próximas semanas podrá llegarse de nuevo a un punto de encuentro, globalmente satisfactorio, entre todas las Comunidades, aunque con la probable ruptura del criterio de períodos de dos años de coordinación para cada Comunidad, de manera que en los Comités más demandados se asume la existencia de cuatro Comunidades coordinadoras, una cada año de la vigencia del sistema.

En cualquier caso, debe recordarse que la posición de comunidad coordinadora, indudablemente relevante, no puede llevar a la defensa de la posición individual de dicha Comunidad sino que significa la actuación como representante de la posición conjunta de las Comunidades Autónomas de modo que la cuestión del reparto sólo puede adecuadamente comprenderse y asumirse desde un funcionamiento real y satisfactorio del proceso de concertación previa entre las CCAA interesadas en cada Comité, proceso que ante la falta absoluta de formalización en el período 1998-2002, sólo con considerables dificultades se había desarrollado en la práctica. La corrección de este extremo sobre la experiencia de los últimos años constituye el núcleo de las reglas de funcionamiento que la Conferencia aprobaba simultáneamente con la ampliación de los Comités afectados.

La regulación del procedimiento de participación en los Comités de la Comisión

Debe iniciarse el comentario de estas reglas poniendo de manifiesto la importancia de su aprobación respecto de la situación actual. Importancia que como acaba de avanzarse se deriva de la necesidad de contar con un parámetro que permita evaluar el real funcionamiento del proceso de concertación interautonómica en este ámbito, pero también del valor de divulgación de la existencia del acuerdo y su carácter vinculante para los diversos responsables ministeriales sectoriales, en ocasiones reacios a aceptar una práctica, la del período 1998-2002, no basada en texto formal alguno.

Las reglas parten inicialmente de una fijación realista del fundamento de la participación autonómica en los Comités, que combina las nociones de competencia autonómica afectada (por las materias de que trata el Comité más que por sus concretas actuaciones), interés específico autonómico (más amplio pues y a la vez en ocasiones más delimitado que la noción competencial) y disponibilidad de personal con capacitación técnica adecuada. Se renuncia así, en principio, a la posición tradicional estatal (mantenida en otros ámbitos más que en el de la apertura de Comités) de estricta vinculación a las competencias internas de las CCAA, flexibilizando esa posición, como se ha venido defendiendo en este *Informe* en años anteriores, con la consideración de la noción subjetiva de interés. Sólo la referencia al carácter acumulativo del triple fundamento (punto I.1.2 del Acuerdo) plantea algunas dudas al respecto. En cualquier caso debe remarcarse que estos tres criterios fundamentadores deben también desplegar toda su vigencia en el actual momento de reparto entre las Comunidades Autónomas, relativizando un reparto objetivo en base a la población, territorio, condición de Comunidad u otras

variables pensables. Como se veía en el epígrafe anterior ésta fue ya la solución en 1997 y se apunta igualmente en la actualidad, legitimada en su resultado concreto por el acuerdo de las Comunidades participantes.

El desarrollo de los trabajos para alcanzar una posición conjunta autonómica a defender en el concreto Comité afectado ha sido siempre el momento más complejo del procedimiento de participación. Naturalmente la remisión al proceso de participación a través de las conferencias sectoriales no da respuesta a las necesidades de la participación en Comités debido a los imperativos de agilidad y carácter técnico y detallado de las propuestas a discutir, así que en la práctica el proceso venía desarrollándose de modo plenamente informal, lo que había dado lugar a situaciones muy diversas: desde ágiles mecanismos plasmados en acuerdos vigentes en algún Comité (así por ejemplo el caso ciertamente relevante del Comité de estructuras agrarias, STAR, que desde 1998 ha contado con un reglamento propio de participación especialmente detallado) a casos en los que el proceso simplemente no existía, bien por el retraso en la recepción de la información por parte de la comunidad coordinadora, bien por el desinterés general en responder a ese envío de información, bien por una cierta renuncia de todos los implicados, la Comunidad coordinadora en primer lugar.

Las Reglas asumen esta realidad y junto al mantenimiento de la determinación de las Conferencias como lugar general de coordinación interautonómica y con el Estado, prevén que «en los casos en que el calendario de reuniones no permita el tratamiento de la cuestión en el órgano de cooperación correspondiente, los responsables autonómicos sectoriales en cada CA comunicarán al representante autonómico en el comité su opinión sobre los puntos indicados; quien podrá, en caso de que se estime necesario, convocar una reunión de responsables sectoriales para precisar la postura autonómica» (punto III.2 de las Reglas). Se asume así la práctica actual de alternativas más ágiles y menos formalizadas a las conferencias sectoriales, alternativas marcadas además por la alta especialización técnica exigida por las propuestas comunitarias en discusión.

En cualquier caso esta flexibilidad se compensa de modo especialmente adecuado con tres elementos obligatorios y formalizados previstos de modo expreso en las reglas:

— En primer lugar, la exigencia de una reunión entre todos los responsables sectoriales autonómicos al comienzo y al final de cada período de representación «con el objeto de conocer las funciones y el estado de la agenda de trabajo del comité en cuestión, y a fin de preparar los trabajos de la participación autonómica en el mismo durante el período» (Punto II.2). A dicha reunión puede además ser invitado el correspondiente representante estatal, aspecto especialmente adecuado para el desarrollo de una fluida dinámica de comunicación y mutua consideración entre Estado y CCAA en este ámbito. La previsión de la reunión debe ser útil no sólo a efectos del desarrollo de la participación en el Comité afectado, sino que se constituye en un elemento más de impulso de la dinámica general de participación, impulso especialmente cualificado por su carácter técnico y sectorial, que como repetidamente se viene afirmando en este *Informe*, constituye el déficit fundamental de nuestro modelo de participación interna. La vinculación

de estas reuniones con las correspondientes Conferencias sectoriales sería indudablemente el mejor éxito del procedimiento.

— En segundo lugar, se prevé la obligatoria información del representante autonómico a los responsables sectoriales del resto de Comunidades de modo inmediato y en referencia a toda la documentación de que disponga, obligación de información que antes se ha previsto también para el representante estatal respecto del autonómico, expresando además el claro mandato de proceder a estas transmisiones de la manera más ágil posible, y especialmente a través del correo electrónico.

— Finalmente, el proceso se cierra con una cláusula de deber de información posterior al desarrollo de la reunión (punto V.1), información que debe documentarse por escrito (aspecto absolutamente novedoso y pese a su carácter práctico de gran importancia en la dinámica de actuación) con la remisión de las correspondientes actas y documentación adicional. A partir de esta base se obliga al desarrollo de un sistema de recogida y ordenación de datos que «permita conocer de forma rápida y certera los diferentes datos de la participación autonómica en cada comité» (punto VI.2) y sirva de base tanto para la reunión final de cada período antes citada (reunión que se constituye de hecho en un momento de rendición de cuentas por la coordinación efectuada) como para el seguimiento permanente y la evaluación que se encomiendan a la Conferencia para Asuntos Europeos, a la que se obliga a adoptar un informe anual sobre el procedimiento, elaborado a propuesta de las Comunidades Autónomas.

Por último, las Reglas se refieren al aspecto del estatuto del representante autonómico en el Comité correspondiente, aspecto que si bien resulta central y especialmente sensible en el plano de principio, ha venido desarrollándose sin problema alguno (al margen de los muy iniciales) en el período 1998-2002. De acuerdo a esta práctica las Reglas determinan taxativamente que «La dirección de la representación del Estado en las reuniones del Comité corresponde al representante de la Administración General del Estado» (punto IV.1), al igual que «la condición de portavoz del Estado en cada Comité» (punto IV.2) y «la emisión del voto» (punto IV.3). Sin embargo, la posición autonómica es debidamente considerada en esas mismas afirmaciones al preverse la posibilidad de intervención del representante autonómico cuando lo estimen adecuado ambas partes (IV.2) y al exigir que el voto tenga «debidamente en cuenta la posición de las Comunidades Autónomas» (IV.3).

Ciertamente podía haberse llegado a un más matizado texto que asumiera la existencia frecuente de competencias autonómicas afectadas por los asuntos tratados en los Comités y, reemitiéndose a reglas acordadas en cada Comité, previera el derecho de intervención autonómica en estos casos o incluso la posibilidad de participación preceptiva en la determinación del sentido del voto cuando la competencia autonómica sea exclusiva. El carácter inicial del Acuerdo y sobre todo su limitación a los Comités de la Comisión y no su aplicación general a toda la participación española en las instituciones de la Unión, justifican probablemente la solución adoptada, en especial ante un deseable desarrollo de una dinámica de cooperación entre representante autonómico y estatal en cada Comité

que permita en un futuro unas reglas quizás más estrechamente vinculadas al reparto competencial.

La publicación de las Reglas en el BOE como parte del Acuerdo alcanzado (en el que por cierto se plantean algunos problemas derivados del régimen de los Acuerdos de la Conferencia) debe ser, como se avanzaba más arriba, una forma especialmente útil de divulgación e impulso del proceso, a la vez que comportará contar con un claro parámetro de las actuaciones estatales y autonómicas en esta materia, y pondrá fin al carácter «confidencial» del procedimiento que hasta hoy mejor ha desplegado las posibilidades de participación autonómica en asuntos europeos, a pesar de su limitado alcance. En cualquier caso, examinado el Acuerdo alcanzado, nada en él parece justificar, ni tan sólo explicar, el porqué de su limitación a los Comités de la Comisión, pues fundamento y límites son aplicables de igual modo a los grupos de trabajo del Consejo e incluso al COREPER y el propio Consejo de ministros comunitario. La renuncia a la discusión de este aspecto tras la crisis en la Conferencia de diciembre de 2001 se configura así más bien como un compás de espera de cambios políticos en el nivel estatal que, en cualquier caso, ve cómo aumentan los argumentos y ejemplos que pueden permitir generalizar la participación en un futuro.

VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Cuestiones organizativas en general

La organización administrativa de las Comunidades Autónomas a lo largo del año 2002 refleja en su conjunto la consolidada estabilidad de las estructuras y el funcionamiento ordinario de las instituciones.

Tal como anunciábamos en la edición del año anterior, el dato más significativo a tener en cuenta en este periodo es el de los traspasos efectuados en materia de sanidad, el gran sector de intervención pública, por su volumen e incidencia organizativa, cuya descentralización aún quedaba por completar. De resultas de los traspasos realizados, el panorama de la distribución del personal al servicio de las Administraciones públicas ha variado sensiblemente. Así, si en el año1999 correspondía al Estado el 41% del personal, a las Comunidades Autónomas el 31% y a la Administración local el 23%, en julio de 2002 el Estado queda con el 24%, las Comunidades Autónomas suben al 48% y la Administración local siguen en el 23%. Es decir, que, parodiando la famosa fórmula según la cual se perseguía el objetivo de una distribución del gasto público entre Estado, Comunidades Autónomas y Administración local en una proporción de 50/25/25, nos hallamos ahora, en lo que respecta a efectivos de personal, más o menos en un 25/50/25. La Administración de las Comunidades Autónomas ha devenido, pues, la estructura central del sistema administrativo.

Junto a los nuevos servicios recibidos en materia de sanidad, que han ocupado buena parte de la actividad organizatoria de las Comunidades Autónomas –así, por ejemplo, Aragón, Asturias, Castilla y León, La Rioja, etc.– éstas han debido también desarrollar la adecuación de las estructuras administrativas de los grandes servicios transferidos con anterioridad, básicamente los relativos a la educación, cuyo personal representa casi el 42% del conjunto del personal al servicio de la Administración de las Comunidades Autónomas. La regulación de los centros docentes, de sus órganos de dirección, de gestión y de participación ha sido una prioridad en este tiempo.

Contemporáneamente, ante las dimensiones que va adquiriendo la Administración autonómica, se hace más evidente la necesidad de articular mejor su estructura organizativa. Así, en varias Comunidades Autónomas se continua con la dinámica de desconcentración de funciones ejecutivas y administrativas hacia los servicios periféricos, por lo general de ámbito provincial, como puede verse en el caso de Castilla y León. En otras ocasiones, se apoya la consolidación de nuevos ámbitos territoriales. Este es el caso de Cataluña, después de la creación el año

anterior de la delegación territorial del Gobierno en las Tierras del Ebro, en un intento de disminuir la contestación de las comarcas de la zona por la aprobación del Plan Hidrológico Nacional. Ahora, se completa la estructura de la organización periférica con la creación de delegaciones en Tortosa de las distintas consejerías de la Administración autonómica.

Por otra parte, hay que reseñar también la adaptación de la estructura administrativa a los cambios de gobierno producidos en alguna Comunidad. Así, en Cataluña, la consolidación de Artur Mas como Conseller en Cap pasa por la renovación de determinados consejeros, y para mantener los equilibrios propios de una coalición y la propia posición del conseller en cap, se procede a la unificación de ciertas consejerías, como Justicia e Interior –a semejanza de la producida a nivel estatal en su día con el ministro Belloch– y Trabajo con Industria, Comercio y Turismo. Con ello se produce, por primera vez, una reducción del número de consejerías en el Gobierno catalán, pero también surgen los problema ligados a la imposible ubicuidad de los consejeros «bifrontes» y al nuevo papel que «de facto» desempeñan los Secretarios Generales en las consejerías refundidas.

En Murcia, con ocasión de un cambio de determinados miembros del Consejo de Gobierno, se produce una reorganización de las estructuras de Gobierno y de la Administración regional. De ella cabe destacar la creación de una Secretaria general de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, «con rango de Consejería», que se suma a la propia Consejería de la Presidencia. Bajo el estricto punto de vista del derecho de la organización administrativa, no acaba de quedar perfilado si se trata de una supuesto de que el Secretario General tiene categoría personal de Consejero, tal y como prevé la ley 1/1988, del Presidente, o bien se trata de una verdadera Consejería, con lo que se duplicaría la Consejería de Presidencia, que dispone de su propia organización de apoyo a la presidencia de la Comunidad.

La reproducción autonómica de órganos estatales: algunos problemas

La aprobación por algunas Comunidades Autónomas de determinadas normas referidas a los Jurados de Expropiación Forzosa ofrece la ocasión para plantear de nuevo la cuestión del alcance de la potestad organizatoria autonómica.

Por un lado, la ley asturiana 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística y por otro, la modificación de la Ley del Jurado de expropiación de Catalunya, coinciden en prescindir de la figura de un magistrado como presidente del jurado, tal y como está, en cambio, previsto, en el ámbito estatal, y como preveía la ley catalana reformada expresamente en este punto por la Ley de acompañamiento a los presupuestos para 2003.

De esta forma se quiere atender a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que había declarado la falta de competencia de las Comunidades Autónomas para incluir en sus órganos administrativos a miembros del poder judicial, por entender que ello afecta al status que debe garantizar la objetividad e independencia de los jueces, que corresponde fijar al Estado, a pesar de que tales órganos –jurados de concentración parcelaria en la legislación de Castilla y León, de juntas de mon-

tes vecinales en la de Galicia– fueran reproducción estricta de los equivalentes estatales.

El caso del Jurado de expropiación de Catalunya es más llamativo porque el Tribunal Constitucional había inadmitido a trámite una cuestión de inconstitucionalidad contra su ley reguladora, al entender el Alto Tribunal que la composición del jurado prevista en la misma –con la presidencia de un magistrado– no era relevante para la resolución del proceso contencioso en materia de determinación del justiprecio.

El caso es que, a resultas de aquella doctrina del TC, la organización administrativa de las Comunidades Autónomas no puede adoptar la misma solución organizativa prevista por el Estado para el ejercicio por él de la misma función administrativa –determinación del justiprecio expropiatorio– y además en atención a la finalidad de dotar de mayor objetividad e independencia a la actuación del jurado.

La situación puede resultar ciertamente paradójica, puesto que podría, por el contrario, entenderse que tal composición de los Jurados forma parte de la regulación básica de la materia, en función de su finalidad garantista, e imponerse, en consecuencia, a la libertad organizatoria autonómica. Algo parecido sucedió en relación a la intervención preceptiva de los órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en la aprobación de reglamentos, en virtud de la STC 204/1992, órganos cuya composición debía preservar sustantivamente las exigencias de calidad e independencia establecidas para el órgano estatal.

En el fondo de la cuestión late el problema –pero es otro problema– de aceptar o no la constitucionalidad sustantiva del hecho de incluir la presencia de miembros del poder judicial en órganos administrativos, aunque se trate de «órganos independientes», no sujetos a la jerarquía administrativa. Pero mientras esto no se haya puesto en duda en relación con los órganos estatales, cuesta aceptar que, en cambio, se niegue esta posibilidad a las Comunidades Autónomas, en los casos en que se limitan a reproducir el «modelo» estatal en relación con el ejercicio de una misma función administrativa.

Organización, modernización, simplificación

Siguiendo la tónica de los últimos años, continúan desarrollándose en las Comunidades Autónomas diversas iniciativas y actuaciones relacionadas con la modernización administrativa, de manera especial relacionadas con la utilización de los medios informáticos y telemáticos tanto en la gestión administrativa como en la información y relaciones con los ciudadanos: la denominada «e-administración».

A título meramente ejemplificativo, puede señalarse, en Cataluña, la aprobación y puesta en práctica del programa de la «Administración abierta», que incluye un conjunto de actuaciones a través de un portal común de internet tendentes a facilitar la realización de trámites por vía telemática, así como la interconexión entre todas las administraciones públicas, incluidas las entidades locales, que se incorporan al proyecto a través de un consorcio de amplio espectro.

También en otras Comunidades Autónomas se ofrecen servicios de esta naturaleza y de mayor acceso de los ciudadanos a la Administración y, en general, de simplificación administrativa: números de atención telefónica 112, apertura de los registros por las tardes, presentación electrónica o por fax de documentos, como sucede en Castilla y León, Madrid, etc., regulando también esta última la evaluación de la calidad de los servicios. También encontramos el establecimiento de portales de información administrativa en Aragón, Asturias, etc., la regulación de las reclamaciones y sugerencias ciudadanas en Canarias, incluso la regulación del derecho de petición en Cataluña.

En definitiva, se comprueba una vez más que el proceso de descentralización operado consolida a las administraciones autonómicas que siguen atentas a su posición de mayor proximidad, mayor agilidad en la adaptación a innovaciones y mayor capacidad de servicio público.

Con una incidencia jurídica de mayor entidad, se inscriben en esta línea las leyes autonómicas que, de acuerdo con la Ley 4/1999, determinan los supuestos de silencio administrativo negativo y los plazos para resolver los procedimientos superiores a los seis meses, como Murcia, Cataluña, etc. Y en la simplificación procedimental sectorial, puede señalarse, entre otras, la Ley de La Rioja de Medio Ambiente, en relación a la conexión entre la evaluación de impacto ambiental, la licencia ambiental y la licencia municipal.

Órganos consultivos

La regulación de los órganos jurídico-consultivos de carácter institucional ofrece en este periodo algunas novedades de interés.

Antes de ello, no obstante, nos referimos, por su especialidad, a la Comisión Arbitral del País Vasco, únicamente para señalar que en 2002 ha incrementado notablemente el número de conflictos planteados ante la misma entre los territorios históricos, especialmente Álava, y las instituciones comunes.

En cuanto a los órganos jurídico-consultivos típicos, señalemos, en primer lugar, que en las Islas Canarias se procede a una amplia reforma de la regulación del Consejo Consultivo establecida en 1984, a la vista de la experiencia adquirida en estos años. La ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias, contiene una regulación completa de la institución, cuyas principales novedades son las siguientes: En cuanto a la composición del Consejo, se pasa de cinco a siete miembros, cuatro de designación parlamentaria y tres de designación por el Gobierno. La elección de los cuatro de designación parlamentaria requiere un mayor quórum reforzado, de dos tercios, frente a los tres quintos hasta ahora exigidos. No hay, pues, consejeros natos, a diferencia de los que ocurre en otros órganos similares, como enseguida veremos. Transitoriamente se prevé que, sin perjuicio lo que pueda disponer el Reglamento del Parlamento, las candidaturas de las personas propuestas por el Parlamento para ocupar el cargo de miembro del Consejo Consultivo serán examinadas por una comisión parlamentaria ante la cual comparecerán en audiencia los candidatos.

Por lo que se refiere a las funciones del Consejo, se amplia su campo de intervención preceptiva a todos los proyectos de ley –excepto los Presupuestos– y las proposiciones de ley que sean tomadas en consideración, y, de manera facultativa, a otros supuestos de tramitación de iniciativas legislativas. Se supera, así, el criterio antes existente, de limitar la intervención preceptiva a ciertas materias de carácter institucional. Se añade la previsión de la intervención del Consejo en los conflictos en defensa de la autonomía local, introducidos por la reforma de la LOTC de 1999. En cuanto a las competencias consultivas en materia de legalidad administrativa se especifica que las mismas se extienden a todas las Administraciones públicas, incluyendo la autonómica, los cabildos insulares, los ayuntamientos y las universidades.

Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento, se configura, junto al Pleno, la existencia de dos secciones que conocen de la mayoría de los asuntos de legalidad administrativa, mientras que corresponde al Pleno dictaminar todos los asuntos mayor relevancia institucional cuya consulta está atribuida a la presidente del Parlamento o del Gobierno.

En general, cabe decir que el Consejo Consultivo de Canarias muestra una fase de crecimiento muy notable, tanto en el ámbito de su actividad como en la posición institucional que ocupa, manteniéndose en su naturaleza mixta por lo que se refiere a las funciones, de carácter estatutario y constitucional y, a la vez, de carácter de legalidad administrativa, e incrementándose su capacidad de actuación, sus medios organizativos y sus recursos personales, con lo que se consolida su posición institucional.

En la comunidad de Castilla y León, por Ley 1/2002, se ha procedido a la creación y primera regulación del Consejo Consultivo, cuya existencia se había introducido en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999. El Consejo Consultivo se configura de una manera bastante abierta, en su composición y funciones, lo que permite señalar que existe una cierto grado de indefinición en su misma concepción. Así, el Consejo está compuesto por cinco consejeros electivos, tres designados por las Cortes, y dos por la Junta, y por otros consejeros natos. Para la designación parlamentaria de los electivos, se requiere una mayoría de tres quintos, pero si no se alcanza en una primera votación, es suficiente la mayoría absoluta en la segunda, solución sin precedentes en este tipo de designaciones para cargos institucionales no políticos, a menos que se prevean casos de bloqueo, como sucede en otras instituciones a las que luego me referiré. Pero lo cierto es que tampoco se exige que los miembros del Consejo sean juristas de reconocido prestigio, ni tan siquiera licenciados en derecho, ya que éste requisito puede ser obviado por el Reglamento orgánico del propio Consejo. Su mandato es de seis años, sin perjuicio de su posible reelección.

Añádase a ello que son consejeros natos los ex presidentes de la Junta de Castilla y León que hayan ejercido el cargo al menos durante tres años, siguiendo en parte las previsiones de Castilla-La Mancha, Extremadura y, ahora también, como veremos, de la Comunidad Valenciana. Su mandato lo es por la mitad del tiempo en que desempeñaron el cargo por el que acceden al Consejo. Ninguna de estas condiciones rige para las personas que a la entrada en vigor de la Ley ya son ex presidentes, cualquiera que haya sido el periodo efectivo de su man-

dato, a los que se asegura el nombramiento como consejeros natos al menos por dos años.

En cuanto a sus funciones, se incluye por una parte la consulta preceptiva en las materias de naturaleza constitucional y estatutaria –anteproyectos de ley, procesos ante el Tribunal Constitucional, etc.– pero sólo en el ejercicio de las competencias de la Junta de Castilla y León, y no de las Cortes. Bien al contrario, se establece que, ni por vía facultativa, podrá ser objeto de consulta ningún asunto que estuviera en tramitación en las Cortes de Castilla y León, salvo acuerdo unánime de la Mesa. Por otro lado, también se incluyen las consultas preceptivas de legalidad administrativa habituales en la legislación estatal y autonómica: reglamentos, contratación, responsabilidad patrimonial, revisión de oficio, zonas verdes, etc.

Debe destacarse que las entidades locales, además de las consultas preceptivas, podrán facultativamente solicitar dictamen al Consejo en aquellos asuntos que por su especial trascendencia o repercusión, apreciada por el Consejo, lo requieran.

Por el conjunto de sus funciones el Consejo Consultivo de Castilla y León aparece, pues, como un órgano más inclinado hacia la vertiente administrativa, en la línea de otros como, por ejemplo, el Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana; pero entonces no encaja bien la designación parlamentaria de la mayoría de sus miembros, aun con rebaja del quórum requerido, ni la flexibilización de los requisitos de calidad técnico-jurídica, ni la incorporación de ex presidentes de la Junta.

Ciertamente, la incorporación de personalidades con amplia experiencia en «asuntos de Estado» es una constante en este tipo de órganos, empezando por las condiciones requeridas para ser consejero de Estado según su Ley Orgánica. Pero qué duda cabe que en el contexto de la organización autonómica, lo que se pretende es resolver otra cuestión distinta –bien legítima, por otra parte, pero, en efecto, distinta–, cuál es la de ofrecer una ubicación institucional a los altos cargos políticos una vez cesan de sus responsabilidades. Pero la solución debe ser cuidadosa con la posición institucional de este tipo de órganos.

En este caso, la ley del Consejo de Castilla y León prevé que tales personalidades puedan entrar y salir de la política y regresar al Consejo Consultivo cuando les convenga, puesto que el plazo de incorporación al Consejo se interrumpe y el de duración de su mandato queda en suspenso en el caso que el interesado acceda a otro cargo público. No parece que ésta sea la mejor opción de cara a asegurar la independencia y objetividad del órgano declarada en el artículo primero de la ley. Téngase en cuenta, además, que no es lo mismo la incidencia que tiene la incorporación de estas personalidades en el Consejo de Estado, de sólida y numerosa composición, que en un órgano consultivo autonómico de sólo cinco miembros.

Esta misma problemática es la que está presente en la modificación de la Ley del Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana, efectuada por la Ley 6/2002, de 2 de agosto –aprobada en pleno verano, en lectura única– que regula el estatuto de los ex-presidentes de la Generalitat Valenciana. En lo que aquí interesa, se establece que dichas personalidades ostentarán la condición de miembros permanentes del Consejo Jurídico Consultivo, categoría no prevista en la

Ley del Consejo 10/1994, que sólo contempla consejeros electivos, por lo que hubo que regular dicha figura.

En realidad, era la primera ocasión en que -a diferencia del Consejo de Estado, que los ha tenido siempre– se incluía la categoría de los consejeros permanentes –esto es, vitalicios– en los órganos consultivos autonómicos. La polémica que rodeó esta ley –propiciada por el acceso del presidente de la Comunidad Autónoma al cargo de Ministro de Trabajo– llevó a su modificación por la Ley de acompañamiento a los presupuestos generales, que finalmente ha establecido la siguiente regulación: los expresidentes de la Generalitat que hayan ejercido el cargo al menos durante una legislatura completa serán miembros natos del Consejo Jurídico Consultivo durante un periodo de quince años. Se ha suavizado, por tanto, la anterior previsión, aunque sólo formalmente, porque la larga duración prevista, el insólito plazo de quince años en el contexto en que se produce, equivale en realidad a un nombramiento como efectivo miembro permanente del Consejo.

En fin, también en Cataluña se ha modificado, y también mediante la ley de acompañamiento, la Ley reguladora de la Comisión Jurídica Asesora, el alto órgano consultivo del Gobierno de la Generalitat. Por un lado, se amplia el período de nombramiento de sus miembros, hasta ahora de dos años, a cuatro años, duración más habitual en otros órganos similares. El alargamiento del plazo del mandato –dentro de unos límites– es algo que siempre se ha considerado más acorde con la finalidad de garantizar la independencia de los miembros de un órgano de esta naturaleza.

Por otro lado, se aumenta del número de miembros que componen la comisión permanente de la Comisión Jurídica Asesora, que son ocho y el Presidente. Ahora, con notable imprecisión técnica se establece que la comisión permanente está compuesta por el presidente «y por diez miembros más, como máximo», designados por el pleno. Es decir, que de una composición fija de ocho miembros más el presidente, se pasaría a una composición eventual, que en realidad puede oscilar entre dos y diez miembros, más el presidente.

El claro error cometido, obvio es decirlo, obedece, en la línea de lo ya comentado, a la voluntad de incorporar a dicho órgano a algún alto cargo –un consejero del Gobierno– cesado a consecuencia de la remodelación del gobierno más arriba señalada sin tener por ello que desplazar necesariamente a los actuales miembros del órgano. La finalidad, plausible, como se ha dicho, de buscar mecanismos que permitan aprovechar la experiencia de ex altos cargos no debe impedir, de todas formas, ser rigurosos con el derecho, y más cuando se afecta al máximo órgano consultivo –en materias jurídicas, por cierto– del gobierno.

Ciertamente, a la vista de algunas de las novedades normativas señaladas, el respeto inicial por la posición institucional de los órganos consultivos como órganos de garantía y de control podría comenzar a debilitarse si no se actúa con extrema delicadeza, tanto por parte del legislador a la hora de configurar su régimen jurídico e institucional, como por parte de los órganos competentes para designar sus miembros. El riesgo está ya ahí.

Otros órganos de garantía y control

Relacionado con lo anterior, cabe relatar que en Cataluña se ha intentado ofrecer una solución a la situación de bloqueo producida en la Sindicatura de Cuentas, que llevaba más de un año sin que sus siete miembros pudieran proponer el nombramiento de su presidente, el Síndico Mayor, por no conseguirse el quórum requerido. Algunos problemas de relación personal y otros de mucho más calado político habían conseguido paralizar el funcionamiento de la institución de control que, por cierto, tenía entre manos delicados asuntos de financiación irregular. La Ley 7/2002, permite llegar en sucesivas votaciones a proponer el nombramiento del Síndico Mayor por mayoría simple, pero sólo entre los dos miembros más votados en las anteriores ocasiones. Y se dispone transitoriamente que para resolver el caso de bloqueo planteado en el procedimiento de nombramiento entonces en curso, sea en definitiva la comisión parlamentaria encargada de las relaciones con la Sindicatura, la que efectúe la propuesta. La amenaza no surtió efecto y al fin tuvo que decidir la comisión parlamentaria.

En la línea de completar el cuadro de las instituciones estatutarias de garantía y de control, cumple recordar, entre otras, la aprobación en Castilla y León de la Ley 2/2002, de creación del Consejo de Cuentas. En Galicia se modifica la Ley del Valedor del Pueblo, para aumentar el número de los titulares, como ya ha sucedido en otras Comunidades Autónomas.

Organización administrativa y cooperación interautonómica

El año 2002 trae algunas novedades de interés en una temática todavía inédita: la organización administrativa como instrumento efectivo de cooperación entre las Comunidades Autónomas.

En efecto, la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas hasta la fecha estaba limitada a expresarse por la vía de algunos convenios, pero ahora comienza a ofrecer expresiones más sólidas y estables a través de la creación de estructuras organizativas conjuntas o comunes a varias Comunidades Autónomas. Este es el caso del «Instituto Ramón Llull» para la proyección exterior de la lengua y cultura catalanas.

En virtud de un Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Catalunya y de las Islas Baleares, de fecha 5 de abril de 2002, previamente aprobado por sus respectivos Parlamentos según lo dispuesto en el art. 145.2 CE, y comunicado a las Cortes Generales, fue creado dicho Instituto como entidad de derecho público de carácter asociativo y fueron aprobados los Estatutos de dicho Instituto que es definido (art. .1.1) como un consorcio, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, integrado inicialmente, con carácter voluntario, por las Administraciones de la Generalitat de Catalunya y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares».

La puesta en marcha del Consorcio, que podemos calificar de interautonómico, suscita cuestiones de gran interés que aquí sólo se pueden apuntar: ¿Por qué ordenamiento se rige su régimen jurídico: por el catalán, por el balear o, directa-

mente, por el básico estatal?. Puesto que en no pocos aspectos pueden diferir los dos ordenamientos autonómicos: régimen de acuerdos, finalización de la vía administrativa, adscripción orgánica. Yendo más allá, respecto del régimen de la actividad –por ejemplo, actividad subvencionadora, cuyo reglamento estatal no tiene el carácter de básico–, ¿qué sucede en caso de discrepancia entre la normativa balear y la catalana? O el régimen del personal, de carácter laboral: a qué convenio colectivo se sujeta? En fin, ¿cómo se cumplen les exigencias de la reserva de ley en relación, por ejemplo, con las sanciones, o las exacciones que percibe el Instituto: ley catalana, ley balear, una cualquiera de ambas, las dos?

La novedad que representa una organización asociativa interautonómica de carácter público –nada dice específicamente la Ley 30/92– pone de manifiesto la necesidad de revisar una vez más el papel de los Estatutos de Autonomía y, además, en este caso, de los Estatutos del Consorcio en la definición más atenta del régimen de las administraciones públicas específicas implicadas en la cooperación entre Comunidades Autónomas.

Al margen del caso relatado, los acontecimientos ligados a la crisis del «Prestige» han sacado a la luz otro caso de estructuras organizativas en las que cooperan el Estado y las Comunidades Autónomas según modalidades «sui generis». Me refiero, a la situación de la empresa «Transformaciones agrarias SA», TRAGSA, empresa pública en forma de sociedad mercantil, a la que se ha encomendado la realización de determinadas obras de saneamiento y limpieza de las playas afectadas por el chapapote. No interesa aquí analizar la actuación de la empresa, sino sus características jurídicas en el contexto del estado autonómico. TRAGSA procede de la conversión, en 1977, del Parque de maquinaria del antiguo IRYDA en sociedad anónima estatal, tal y como preveía la antigua Ley de Reforma y Desarrollo Agrarios para la ejecución de obras encargadas por dicho Instituto, en régimen de «administración» (vid. T. Font i Llovet, «La empresa pública agraria», *Revista de Administración pública*, núm. 100, vol. III, 1983).

La dinámica de los traspasos de servicios estatales a las Comunidades Autónomas ha llevado a que en la actualidad, en el capital social del TRAGSA participen tanto el Estado como varias Comunidades Autónomas, y en los convenios correspondientes se estipula que la empresa debe realizar determinadas obras –en casos de actuaciones agrarias, inundaciones, emergencias– que le encarguen las administraciones participantes. Desde le punto de vista del régimen de tales encargos, hasta la fecha se ha actuado al margen de la legislación de contratos de las Administraciones públicas, por entender que Tragsa es un servicio técnico o industrial propio que tiene montado la Administración –las Administraciones públicas– que permite la ejecución por ella misma de las obras sin tener que acudir a la colaboración de las empresas privadas por la vía contractual.

Este régimen ha planteado serias dudas ante la Junta consultiva de contratación y ante los organismos de defensa de la competencia, a nivel estatal y comunitario. Sin entrar a resolver esta cuestión, lo que interesa a los efectos de la cooperación en el estado autonómico es destacar cómo de esta forma se admite la existencia de unos «servicios comunes» al Estado y a las Comunidades Autónomas, de utilización conjunta o al menos a disposición de todas las entidades participantes. El artículo 15 de la Ley 30/92 no considera propiamente que este tipo

de relaciones sea una «encomienda de gestión», lo que conduciría a situar las relaciones en la lógica contractual. Puede suceder, entonces, que por aplicación estricta de ésta última, se haga imposible el funcionamiento de un mecanismo de cooperación entre estado y Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. ¿Qué lógica debe prevalecer, la de la competencia público/privado, o la de la cooperación público/público?

El artículo 87 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ha modificado la anterior regulación de TRAGSA, contenida en el art. 88 de la Ley 66/1997, declarando la sujeción de los contratos realizados por TRAGSA y sus filiales a las prescripciones de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto a publicidad y formas de adjudicación.

Órganos de participación social

Basta señalar en este apartado que continua la tendencia a extender en todos los niveles de la estructura administrativa de las Comunidades Autónomas los mecanismos de participación de los intereses sectoriales en la toma de decisiones públicas por la vía de la creación de órganos colegiados de composición plural y participativa.

La transferencia de los servicios en materia de salud ha llevado a muchas Comunidades Autónomas a regular y constituir el correspondiente Consejo regional de salud (por ejemplo, Castilla y León), y algo similar ocurre, en el campo de la educación, con los consejos escolares, en sus diversos niveles.

Asimismo, la aprobación de diversa legislación autonómica en materia de cooperación al desarrollo ha conducido a la previsión de los órganos de participación que en esta materia tienen una especial relevancia por razón de su contenido funcional, hasta el punto que la capacidad decisoria de los consejos de cooperación al desarrollo alcanzan una notable intensidad.

Como ejemplo de órganos de alcance más general de intervención en el ámbito económico y socio-laboral, puede citarse la creación en Castilla-La Mancha del Consejo de Relaciones laborales mediante la ley 9/2002.

Administraciones instrumentales e independientes

La creación de entidades públicas instrumentales sigue siendo una constante en las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales incluso adaptan su legislación, como ya se ha indicado en años anteriores, a la LOFAGE para incorporar la tipología de organismos públicos allí establecida.

Más allá de la casuística, interesa destacar este año, por su relevancia en el conjunto del sistema organizativo del Estado autonómico, el hecho de que algunas Comunidades Autónomas, y en concreto Cataluña, han procedido a la creación de su propio Tribunal de defensa de la competencia, de acuerdo con las previsiones que se derivan de la Ley estatal 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de

las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, cumpliendo así la línea indicada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente en su Sentencia 208/1999.

Ahora bien, cabe destacar que la regulación de tal organismo se ha llevado a cabo a través de un Decreto aprobado por el Gobierno autonómico, –el 222/2002, de 27 de agosto, otra actuación veraniega, como la valenciana antes comentada– en virtud de la autorización recibida por la Ley de acompañamiento a los presupuestos. Se trata de una deslegalización en todo regla, puesto que el establecimiento del régimen de los organismos autónomos, como se califica al Tribunal catalán de defensa de la competencia, debe respetar la reserva de ley, ley que en este caso se limita a indicar que el organismo que se cree deberá tener personalidad propia, autonomía de gestión y plena independencia.

El decreto fue aprobado con urgencia y, según su preámbulo, «de acuerdo con el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora», a pesar de no haber atendido la totalidad de las observaciones esenciales de legalidad formuladas en el dictamen de este organismo. La urgencia era debida a que paralelamente se estaba tramitando en el Parlamento una proposición de ley presentada por la oposición para regular la Autoridad catalana de defensa de la Competencia, y que atribuía al propio Parlamento el nombramiento de los miembros del nuevo organismo.

Según el decreto, el Tribunal está compuesto por un presidente y «hasta seis vocales», nombrados por el Gobierno para un periodo de cinco años, pero según las disposiciones adicionales ya puede empezar a actuar válidamente cuando hayan sido nombrados el presidente y dos vocales. Tal ha sucedido, habiendo recaído la presidencia –dejamos de lado los vocales– en un ex consejero del Gobierno, recién cesado con ocasión de la remodelación propiciada por Artur Mas, más arriba aludida.

Debe reiterarse aquí, pues, lo que ya se señalaba en relación con los órganos consultivos, esto es, la necesidad de mantener un delicado respeto institucional hacia los organismos independientes de garantía y control.

Por otra parte, en Navarra por ley foral 17/2002, se modifica la Ley foral 18/2001, reguladora de la actividad audiovisual y del Consejo Audiovisual de Navarra, aplicando al personal de éste el régimen del personal al servicio de las Administraciones pública.

También la Comunidad Foral de Navarra introduce la regulación de una Comisión de arbitraje en la Junta de contratación administrativa para dirimir los conflictos de fijación de precios contradictorios con los contratistas, tal como permite la LCAP (Decreto foral 187/2002).

Universidades

La aprobación de la Ley Orgánica de Universidades en el año anterior ha propiciado la intervención reguladora de las Comunidades Autónomas en los ámbitos que están a su alcance.

Entre otras actuaciones, seleccionamos aquí la referencia a la Ley de Madrid 15/2002, de 27 de diciembre, por la que se crea la Agencia de calidad, acreditación

y prospectiva de las Universidades de Madrid, que se añade la verdadera red que se formará con otros existentes o de posterior creación, y que deberán coordinarse entre ellos y con la Agencia Nacional. Las relaciones no se prometen fáciles, habiéndose planteado ya algún conflicto competencial por parte de la Generalitat de Catalunya.

También Madrid y otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo Castilla y León, han regulado el régimen del personal docente e investigador contratado, con aspectos complejos en la medida en que se incida en la regulación de derecho laboral.

En cuanto a la creación de universidades privadas, debe citarse, en Castilla y León, la Universidad europea Miguel de Cervantes, con sede en Valladolid, creación efectuada ya bajo la nueva LOU.

En fin, en Navarra se modifica la Ley de creación de la Universidad Pública de Navarra, a pesar de la oposición de ésta, para permitir el establecimiento de centros docentes en Tudela.

Administración corporativa

Por lo que se refiere a regulaciones de carácter general de las diversas corporaciones de derecho público que recaen dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, debe reseñarse la aprobación en Cataluña de la Ley 14/2002, de 27 de junio, de Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación de Cataluña, una vez la STC 206/2001, de 21 de octubre delimitó el carácter básico de la legislación estatal.

Castilla y León aprueba el Reglamento de la Ley de colegios profesionales de 1997, así como diversas leyes de creación de varios Consejos de colegios profesionales: abogados, procuradores, aparejadores y arquitectos técnicos, actividad que se reproduce en muchas Comunidades Autónomas. Navarra reforma la Ley de la Cámara Agraria de Navarra para modificar la duración del mandato de sus miembros.

En otro orden de cosas, cabe reseñar la STC 11/2002, en relación con la supresión de las cámaras de la propiedad urbana como corporaciones de derecho público por Decreto-Ley el año 1994. El Tribunal Constitucional desestima los recursos.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONÓMAS

Tomàs Font i LLovet

Desarrollo autonómico del Pacto Local

La posición de la Administración local en el conjunto del sistema autonómico se vincula, desde hace ya años, a la dinámica del llamado Pacto local, que se plasmó como se sabe en 1999 en las reformas legislativas a nivel estatal, y debía continuar su desarrollo en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, las intervenciones estatales en el último período muestran una cierta indefinición respecto del sistema local, que se plasman en la reforma de legislación de haciendas locales, o en el nuevo régimen de la televisión local aprobado por la ley de acompañamiento a los presupuestos.

Desde la óptica de los actores políticos, destaca en el XIV Congreso del Partido Popular, celebrado en enero de 2002, la introducción de un nuevo lema, el de la «segunda descentralización», sin que ello lleve consigo una propuesta de instrumentos y campos de actuación concretos. Mas bien se concibe el desarrollo del gobierno local como el paso siguiente al desarrollo del sistema autonómico, una vez concluido el mismo. Pocos meses después, el Partido socialista elabora una propuesta más articulada a favor de un «pacto cívico de gobierno local» , ya en la óptica de las futuras elecciones locales.

Ahora bien, en el campo de las Comunidades Autónomas, que es donde debe jugarse principalmente la partida, este año no se registran grandes avances, a excepción del progreso de algunas iniciativas que ya estaban en marcha, reseñadas en anteriores Informes. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, el tema no figura tan siquiera en las agendas políticas; en algunas, como Andalucía y Castilla-La Mancha, el tema es objeto de los debates de política general, pero no se llegan a adoptar iniciativas de relieve al respecto.

Sólo en dos Comunidades los pasos dados son más significativos. Por un lado, en Castilla y León se regula y constituye la Comisión de coordinación y desarrollo del Pacto Local. En el preámbulo del Decreto 48/2002 que la regula, se define el Pacto Local como «un acuerdo político en virtud del cual y previos los instrumentos jurídicos y financieros necesarios se traspasa, mediante técnicas descentralizadoras y por delegación y, desde el ámbito estatal y autonómico a las entidades locales, una serie de competencias que por sus características de proximidad y cercanía al ciudadano pueden ser desarrolladas o ejercidas por éstas de forma más efectiva, eficaz e inmediata».

La citada Comisión tiene carácter intra-administrativo, y elabora un documento sobre el cual el Gobierno adopta el Acuerdo de someter la propuesta de

Pacto Local a la Federación de Municipios y Provincias y Partidos políticos (17 octubre 2002). En la misma no sólo se incluyen competencias y funciones a atribuir, más de cincuenta, si no que también salta el tema de la estructura territorial frente a debilidad de la mayoría de los más de dos mil municipios, ante lo cual se prevé el fortalecimiento de las diputaciones y mancomunidades, y de los consorcios. No se opta, en cambio, por la comarcalización general de todo el territorio, prevista en el Estatuto y aplicada ya a la comarca del Bierzo, lo que ha sido criticado por la oposición. Asimismo se potencia la participación local en toma de decisiones autonómicas, mediante convenios, órganos de participación, etc.

En la Comunidad de Murcia, y como resultas de una moción de la Asamblea, el gobierno elabora un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, que prevé diversas velocidades en el proceso, sobre la base del principio de voluntariedad. El ámbito material de esta ley-marco alcanzaría a dieciséis parcelas de la intervención pública, para cuya descentralización se prevén la atribución por ley y la delegación por decreto, así como la encomienda de gestión y la conclusión de convenios, conciertos y consorcios. La financiación se concibe como específica, vinculada a la voluntariedad del proceso hacia una mayor asunción competencial.

El papel de las instituciones centrales: hacia la reforma de las bases del régimen local

La presencia de la problemática de la Administración local en el contexto de las instituciones generales del Estado tiene un singular foro de debate en el Senado, y concretamente en la Comisión de entidades locales. A finales de 2002 tienen lugar las comparecencias del Ministro de Administraciones públicas, de los consejeros de las Comunidades Autónomas y de la Presidenta de la FEMP para tratar el Informe sobre grandes ciudades preparado por el Ministerio de administraciones públicas, en relación con el cual fueron convocados también diversos expertos.

Al poner sobre el tapete este debate, el Gobierno había recuperado su capacidad de intervención en el ámbito del régimen local, prácticamente acotado desde la legislación básica de 1985, con las escasas reformas de 1999. La ocasión la había ofrecido la reclamación desde Catalunya, y en particular de Barcelona, para que el Estado aprobara la «parte estatal» de la Carta Municipal de Barcelona, esto es, aquellas singularidades en cuanto a su régimen que excedían de la competencia autonómica y no pudieron ser incluidas en la Carta aprobada por el Parlament de Catalunya a finales de 1998. El Ministerio, no obstante condujo esta reclamación hacia el tratamiento más general de las grandes ciudades como fenómeno distinto, en su enfoque jurídico, tanto de la cuestión metropolitana como de las singularidades de capitalidad de Madrid o de Barcelona.

El desarrollo de las intervenciones y, más en general, del debate político, a puesto de manifiesto que en el fondo lo que se detecta es la necesidad de una revisión más general de la legislación básica de régimen local para modernizar y adecuar la ordenación del gobierno local a la evolución de las exigencias de mayor

eficacia y democracia dentro del Estado autonómico. Al respecto se proyectan líneas de reflexión y de acción muy diversas, que van desde propugnar la necesidad de una mayor integración entre todos los niveles territoriales de gobierno y administración hasta la de potenciar el carácter intraautonómico del sistema local e incrementar el papel de las Comunidades Autónomas sobre el mundo local.

La proximidad de las elecciones locales de mayo de 2003 no hace previsible que aparezcan novedades de bulto, sin perjuicio de que vayan perfilándose los ámbitos en que se proyectarían las reformas: organización ejecutiva, incluso con personal no electo, competencias y potestades normativas y de autoridad, instrumentos de participación y democracia ciudadana, etc.

Mejoras en el sistema democrático local

Algunas normas inciden en la mejora de aspectos puntuales del sistema político-democrático local.

Así, por ejemplo, a la Leyes sobre consultas populares se suma ahora la de Ley foral de Navarra 27/2002, aunque no sería de extrañar que la pluralidad de normas que están apareciendo puede motivar una intervención normativa del Estado. Por su parte, la Ley de Cataluña 21/2002, de reforma de la Ley Municipal, introduce en el ámbito municipal la figura del Síndico o síndica de agravios, que existía ya en muchos municipios por decisión autónoma, cuya función es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, y se regulan los requisitos que deben cumplirse para el nombramiento y el ejercicio de este cargo, lo que acaso pueda suscitar dudas acerca de la incidencia en la capacidad de autoorganización municipal, reabriéndose el debate sobre la prelación de la ley autonómica sobre el reglamento orgánico municipal en material de órganos complementarios.

Por otra parte, para actuar contra el transfuguismo en el ámbito local, la Ley de Cataluña 3/2002 dispone que los concejales que abandonen el grupo constituido por la candidatura en la que se presentaron a las elecciones, no se pueden integrar en el grupo mixto, sino que quedan como concejales no adscritos, los cuales tendrán los derechos y deberes individuales de los concejales, incluidos los de participación y los materiales y económicos, pero no los derechos que se acuerden a favor de los grupos políticos.

Las competencias locales en legislación sectorial

La legislación dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en los distintos sectores de regulación e intervención incide naturalmente sobre las competencias locales. Indicamos sintéticamente lagunas de las novedades producidas.

En materia de urbanismo y ordenación del territorio se han aprobado varias leyes en distintas Comunidades Autónomas, como por ejemplo, Cataluña (Ley 2/2002), Asturias (Ley 3/2002), Navarra (Ley foral 35/2002) y Andalucía (Ley

7/2002). Como tema específico, puede señalarse que en Cataluña, la ley 2/2002 regula los programas de acción urbanística de forma tal que sólo su aprobación consensuada o concertada entre la Generalitat y los ayuntamientos permite a éstos incrementar sus competencias para la aprobación del planeamiento de desarrollo, lo que por algunos ha sido considerado como un condicionamiento de la autonomía municipal. Por su parte Aragón desarrolla reglamentariamente su Ley con especial atención para los pequeños municipios.

Dentro de este ámbito material, la STC 204/2002, sobre aeropuertos, entiende que la autonomía local exige la participación, aunque sea por vía de informe, de los entes locales afectados, en la aprobación del Plan director aeroportuario.

En materia de turismo, además de la ley 13/2002, de Cataluña, cabe señalar que la Ley 6/2002 de Canarias, conduce la ordenación territorial del sector turístico en las islas de La Gomera, El Hierro y La Palma, con la articulación de los planes insulares y de normas de aplicación directa.

En otro orden de cosas, la modificación de la Ley estatal de Televisión Local por ondas terrestres, efectuada por la Ley de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2003, aprovechando su adaptación a la digitalización del medio, puede afectar a las competencias autonómicas sobre las televisiones locales e incidir en la autonomía municipal al establecer agrupaciones forzosas de municipios y limitar la capacidad para organización del mismo.

La organización territorial de las Comunidades Autónomas y la Administración local

Una vez más, la articulación de la organización territorial interna de las Comunidades Autónomas sobre la base de la estructuración o reforma de los diversos niveles de Administración local constituye uno de los campos de mayor incidencia del legislador autonómico.

Señalamos en primer lugar las actuaciones llevadas a cabo en Cataluña, sobretodo con la Ley 21/2002, de 5 de julio, que modifica la Ley municipal y de régimen local de Cataluña de 1987. Esta ley incorpora varias de las propuestas formuladas dos años antes en el Informe de la Comisión de expertos sobre organización territorial, y que en un primer momento no habían sido bien acogidas por la mayoría gobernante. Poco a poco, y desde la reconstrucción de un consenso parlamentario que había propiciado la actuación de aquella Comisión, se han aprobado diversas modificaciones en el texto en vigor de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, y también regula nuevas figuras jurídicas, que tienen por objeto acercar la Administración a los ciudadanos y facilitar la gestión de los servicios en los municipios.

Tal y como destaca el preámbulo de la propia Ley, se da rango legal al principio de subsidiariedad, según el cual es preciso procurar que las competencias se atribuyan, de forma preferente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos. Establece la obligación de someter a consulta de los vecinos de los municipios afectados los expedientes de agregación total y de fusión de municipios. Establece

también la obligación de constituir comisiones de gobierno en los municipios de más de cinco mil habitantes y en los que sean capital de comarca. Amplía las competencias de los municipios así como de los alcaldes, de acuerdo con lo que establece la normativa sectorial y atendiendo a la aparición de nuevas demandas de los ciudadanos.

La Ley amplía las competencias que pueden ser asumidas por las entidades municipales descentralizadas, introduce modificaciones con relación al acuerdo de constitución de estas entidades y a la composición de la junta de vecinos. Incidentalmente, en el marco de la modificación, se adapta la regulación del padrón municipal a las modificaciones introducidas por la Ley del Estado 4/1996, por la cual se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, con relación al padrón municipal.

La Ley 21/2002, efectúa una nueva regulación de las mancomunidades de municipios, de acuerdo con las sugerencias de la Comisión de Expertos, a los efectos de flexibilizar y facilitar su constitución y su funcionamiento, con la finalidad última de promover la agrupación de municipios para prestar servicios en común.

Con el objetivo reiterado de dotar de más instrumentos a los municipios, sobre todo los pequeños y medianos, y para facilitarles la gestión y ejecución de tareas comunes, se crea la nueva figura de las comunidades de municipios, entendidas como unas agrupaciones sin personalidad jurídica, cuyos acuerdos vinculan a todos los municipios agrupados. La Ley establece un sistema ágil y sencillo tanto para la constitución como para el funcionamiento de estas comunidades, de forma que su creación no comporte obstáculos innecesarios para ejercer en común la función de que se trate. Asimismo, se mantienen todas las garantías ante terceros al establecer que todos y cada uno de los municipios agrupados responden de los acuerdos de la comunidad.

En fin, se encarga al Gobierno fomentar la constitución de las mancomunidades y las comunidades de municipios, para lo cual establece que el Fondo de cooperación local de Cataluña reserve un porcentaje de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalidad, a distribuir entre mancomunidades y comunidades de municipios. Asimismo, establece que el Plan de inversiones locales de Cataluña debe priorizar los proyectos presentados por las mencionadas agrupaciones de municipios.

A esta reforma, nada desdeñable, y especialmente novedosa en relación con la figura de las comunidades de municipios, –que tiene en cuenta experiencias francesas e italianas– le debe seguir la del régimen comarcal, especialmente por lo que hace a su sistema electoral, pero ella entrará ya de lleno en el año electoral, con las dificultades propias de esta circunstancia.

Por su parte la Ley 28/2002, de 30 de diciembre, lleva a cabo la creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Aran. De acuerdo con el ya citado Informe de la Comisión de Expertos, estos territorios constituyen una unidad territorial con especificidad propia que, aún sin justificar la creación de un ente propio de carácter territorial, requiere de una organización específica para promocionar y canalizar las iniciativas de desarrollo integral. De modo

parecido a lo que se estableció para las comarcas del Ebro, también aquí se crea un organismo autónomo de carácter administrativo, con una fuerte componente participativa de las entidades locales y ciudadanas, y con amplias funciones en todas las políticas que afecten al desarrollo de la zona.

En Aragón sí que se lleva adelante el proceso de comarcalización ya iniciado el año anterior, con la constitución de 18 nuevas comarcas, respecto de las cuales se procede a la elección de sus órganos y a los traspasos de servicios y medios financieros. Al hilo de este proceso, se suscitan ya algunas dudas acerca de la efectividad del mismo, tanto respecto del papel que deben jugar las comarcas en relación con las diputaciones provinciales, como de la capacidad de gestión de las nuevas entidades comarcales, que en varias ocasiones han efectuado una encomienda de gestión «hacia arriba» de las funciones recién recibidas, para que continúen siendo ejecutadas materialmente por la Comunidad Autónoma.

Al propio tiempo, la misma Comunidad de Aragón aprueba el desarrollo reglamentario de la Ley de Administración local, en lo que se refiere demarcación y territorio, bienes, obras, actividades y servicios.

Donde no se desarrolla el fenómeno comarcalista, a pesar de estar previsto en el Estatuto, es en la Comunidad de Murcia, a la espera del anteproyecto de ley de descentralización que debe dar forma al desarrollo del pacto local en la región.

El fortalecimiento del ente intermedio, con todas sus singularidades, continua marcando la legislación de las Islas Baleares y de las Islas Canarias en relación con los respectivos consejos y cabildos insulares. En relación con los primeros, la Ley 2/2002, de 3 de abril, aprueba el sistema de financiación definitivo de los consejos insulares de Baleares, sobre la base de los principios de autonomía y suficiencia financiera y de solidaridad interinsular. Además se les reconocen nuevas competencias en materia de cultura popular y tradicional.

En cuanto a los cabildos insulares de Canarias, por un lado se consolida en buena parte su ámbito competencial, al convertir en propias varias competencias que ostentaban a título de delegación en materia de medio ambiente, carreteras, servicios sociales, etc. Por otro lado, se reforma el sistema de financiación local para llegar a un acuerdo estable en el sistema de reparto de los fondos procedentes del Régimen Especial de Financiación, a partir de la constitución de una bolsa única que se distribuye en un 58% para cabildos y ayuntamientos y un 42% para la Comunidad Autónoma. Todo ello debe ser objeto, no obstante, de plasmación legislativa.

La articulación entre la Comunidad Autónoma y la Administración local se expresa también en formas de cooperación y colaboración cada vez más utilizadas, como es la figura del Consorcio. Por poner algunos ejemplos, en Cataluña se aprueba el Consorcio de Educación entre la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona, según lo establecido en la Carta Municipal de Barcelona, para la planificación y gestión conjunta de tan importante servicio, aunque la verdadera puesta en funcionamiento con la plenitud de sus competencias choca con las reticencias de la Administración educativa a ceder al mismo sus propias funciones. En Asturias, por su parte, se crea un relevante Consorcio en materia de transportes entre la Administración del Principado y la Administración local, que cubre

prácticamente la «área metropolitana» de la Asturias central, aunque en el mismo no se integra la Administración del Estado, quedando los servicios de Renfe fuera de la cooperación establecida.

La atención a la singularidad municipal en el contexto autonómico se expresa, en fin, en la aprobación en Galicia de la Ley que reconoce el estatuto de capitalidad de Santiago de Compostela.

Régimen de personal

En materia de personal, pueden seleccionarse algunos extremos concretos. Por un lado, la STC 37/2002, de 14 de febrero, entiende, de una parte, que el art. 92.2 LRBL ya señala, asensu contrario, las funciones que no pueden ser encomendadas a personal contratado, esto es las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, así como las que con carácter instrumental se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública. De otra parte admite que la Comunidad Autónoma puede tipificar infracciones muy graves para el personal de las corporaciones locales, puesto que el carácter básico de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que innova y agota la regulación, no impide una regulación autonómica que introduzca peculiaridades para la persecución de intereses específicos, no estando limitada su competencia por la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, norma preconstitucional a la que no cabe atribuir una noción material de norma básica.

Por otro lado, la Ley de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2003, al otorgar carácter básico a ciertos preceptos del Texto Refundido de la Legislación de Régimen Local, impide a las Comunidades Autónomas la adecuación de la estructura del personal de los entes locales de su ámbito.

Novedades en el régimen económico-financiaciero

Son varias las intervenciones en este campo, decisivo en toda actuación de las políticas de descentralización. Por limitarse a algunos ejemplos, en Navarra, como en Canarias y Baleares, a las que ya se ha hecho referencia, se establecen medidas para la participación de los entes locales en los fondos autonómicos. En Andalucía, la Junta adopta medidas extraordinarias de saneamiento financiero de los municipios.

Es a nivel estatal donde se produce la mayor novedad, con la Ley 51/2002, 27 de diciembre, de reforma de la ley de Haciendas Locales de 1998, y también con la anterior Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario. A pesar de las fuertes polémicas levantadas en el campo de las entidades municipalistas, a la postre las innovaciones introducidas han sido más o menos aceptadas.

En realidad, se trata de hacer efectiva la promesa electoral del partido popular de eximir del IAE a las personas físicas y a las sociedades con giro inferior a un millón de euros. No interesan tanto los múltiples aspectos técnicos que incorpo-

ran ambas leyes, sino señalar, a grandes rasgos, la disminución del ámbito de disponibilidad autónoma sobre los recursos propios, con la citada excención del IAE, la vinculación del IBI a la legislación del catastro, etc. Ante ello, se garantiza un mecanismo de compensación por la pérdida de recaudación que la reforma del IAE suponga, por la vía de participación en los tributos estatales, atendiendo en este punto a las reclamaciones de la FEMP.

Por otro lado, se incrementa la capacidad municipal para aplicar tipos impositivos más elevados y para fijar incentivos fiscales en forma de bonificaciones, con lo cual se traspasa a éstos la respuesta a las presiones sociales. Como se ha dicho (Rubio de Urquía), la reforma tiene un efecto perverso: «El gobierno invita, pagan los ayuntamientos».

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós
Montserrat Bassols

Introducción

El año 2002 ha sido el primero de vigencia del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 y desarrollado en el paquete legislativo aprobado a finales de ese mismo año (Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA; Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación; Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los fondos de compensación interterritorial).

Estas previsiones legislativas se han completado en el mismo año 2002 mediante la aprobación de las leyes singulares de cesión de tributos del Estado a cada una de las 15 Comunidades Autónomas de régimen común (leyes 17 a 31/2002, todas de 1 de julio).

Lógicamente, todas estas disposiciones han ido incidiendo en las leyes de presupuestos autonómicas, en las ya habituales leyes de medidas que suelen «acompañar» a las mismas y en leyes de contenido estrictamente tributario, aunque el grado de esa incidencia ha sido desigual, sobre todo en lo relativo al reflejo del nuevo sistema de financiación en la estructura de ingresos, dado que, como se comentará después, no todas las Comunidades Autónomas incluyeron las nuevas previsiones en los presupuestos para el ejercicio 2002, presentados y tramitados en los respectivos Parlamentos en el último trimestre del año 2001.

Por otra parte, y en lo que a las Comunidades de régimen foral se refiere, durante el año 2002 se ha aprobado también el concierto económico del Estado con la Comunidad Autónoma del País Vasco para el período 2002-2006 (Leyes 12 y 13/2002, de 23 de mayo, de aprobación del concierto y de aprobación de la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio, respectivamente, y Ley orgánica 4/2002, también de 23 de mayo, complementaria de la Ley 12/2002 citada).

Como es habitual, en este informe, el estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera se divide en tres apartados. En el primero, se comentan las magnitudes presupuestarias (estados de ingresos y de gastos y cuenta financiera) que figuran en las leyes de presupuestos, en este caso para el año 2002. Por los motivos expuestos, el año 2002 ha de considerarse un año de transición y, en este sentido, no existen cambios especialmente relevantes.

Es en la segunda parte del informe, dedicado a las leyes de presupuestos para el año 2003 y a las leyes de acompañamiento correspondientes, donde aparecen las principales novedades, puesto que prácticamente todas las Comunidades, confirmando las expectativas creadas, han aprobado leyes de «acompañamiento» y leyes tributarias específicas y todas ellas incluyen normas tributarias, tanto sobre tributos cedidos –con el desarrollo del potencial normativo que el nuevo sistema de financiación confiere–, como sobre tributos propios.

Por último, y siguiendo la estructura habitual, el tercer y último apartado del informe se dedica a la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, que en esta ocasión corresponde a la de 1999, e incorpora las cifras fundamentales de dicha liquidación.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2002

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos para el año 2002 es de 86.194 millones de euros, importe que representa un aumento del 11,8% respecto al previsto para el año 2001.

En términos absolutos, las cinco Comunidades de régimen de financiación común con mayor nivel de competencias absorben un 58,4% del total de las previsiones presupuestarias para el 2002. Del resto, las cinco Comunidades uniprovinciales representan el 15% y las pluriprovinciales el 17%. Finalmente, las dos Comunidades de régimen foral se sitúan en el 9,6% del conjunto de los presupuestos autonómicos.

En términos de presupuestos por habitante hay que recordar que la existencia de importantes diferencias entre Comunidades no viene provocada por el nivel de competencias, sino por el 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, el presupuesto del País Vasco, con el que se pueden establecer comparaciones más homogéneas que con el de Navarra, –puesto que en éste se incluye la aportación al Estado y la financiación municipal–, alcanza los 2.852 euros por habitante, superior al de las Comunidades del artículo 151 en un 26%. En relación con estas últimas, los presupuestos por habitante oscilan entre los 2.502 euros de Canarias y los 2.051 euros de la Comunidad Valenciana.

En el conjunto de Comunidades del artículo 143 se observan también importantes diferencias en las cifras previstas en términos por habitante. Así, por ejemplo, el presupuesto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es de 1.271 euros por habitante; cifra que contrasta con los 2.352 euros por habitante que resulta de las previsiones de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Con respecto a estas diferencias hay que señalar que muchas de ellas responden a la posibilidad o no de poder acceder a los fondos europeos de desarrollo o al Fondo de Compensación Interterritorial, en virtud del cual el Estado transfiere recursos de capital a las Comunidades con menores niveles de renta per capita.

A continuación, se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos. Este análisis permite explicar algunas de las diferencias existentes

entre los 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

Como es sabido, el modelo de financiación ha venido determinando 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 una diferencia fundamental entre las dos Comunidades forales, ya que en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que disponen del sistema de concierto económico con el Estado, las que recaudan los impuestos, las que tienen la capacidad de modificarlos y las que pagan el cupo al Estado, mientras que en Navarra, es la misma Comunidad la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado.

Para las Comunidades de régimen común, hay que recordar que en el año 2002 se inicia la vigencia del nuevo modelo de financiación autonómico. Con este modelo pasan a financiarse básicamente a través de una cesta de impuestos estatales, en detrimento de las transferencias estatales. Concretamente los recursos que, además de los tributos ya anteriormente cedidos, se otorgan a las Comunidades con el nuevo modelo de financiación son:

- Un tramo autonómico del 33% del IRPF
- El 35% del IVA
- El 40% de los impuestos especiales de fabricación: hidrocarburos, tabacos y alcoholes
- El impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos
- El impuesto sobre determinados medios de transporte
- El impuesto especial sobre la electricidad
- El fondo de suficiencia

De esta enumeración resulta lógicamente una estructura de ingresos muy distinta a la que había existido hasta 2001, ya que las transferencias pasan a perder importancia en las haciendas autonómicas, mientras que los ingresos de carácter tributario adquieren un papel primordial. Pero, a pesar de que la vigencia de este modelo de financiación se inicia en el año 2002, no todas las Comunidades lo han reflejado en sus presupuestos y ello porque en el momento de confeccionarse, si bien se había acordado ya en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, todavía no se habían aprobado las leyes que establecía el nuevo modelo de financiación. Debido a ello, y aunque algunas Comunidades optaron por incluir los nuevos recursos en su presupuesto, otras no lo hicieron.

En concreto, las cinco Comunidades de mayor nivel competencial elaboraron para este año 2002 unos presupuestos de ingresos que contemplaban ya la nueva

asignación de recursos. Sin embargo, hay que señalar que Andalucía, por ejemplo, establecía en un concepto global los recursos tributarios del nuevo sistema de financiación sin desglosar cada uno de los impuestos. Con respecto al resto de Comunidades de régimen común, las que reflejaron los nuevos recursos tributarios en sus presupuestos fueron Asturias, La Rioja, Madrid y Murcia.

Por otra parte, hay que tener en cuenta también que el nuevo sistema supone la integración de la financiación de los servicios sanitarios y la financiación de los servicios sociales, cerrándose así la separación entre financiación general y financiación sanitaria. Ahora bien, también aquí hay que tener en cuenta que el traspaso de funciones y servicios del INSALUD a las diez Comunidades Autónomas que aún no los tenían transferidos no se produjo hasta finales del año 2001 (Reales Decretos 1471 a 1480, todos de 27 de diciembre).

Con estas salvedades en torno al nuevo sistema de financiación y a su aplicación en el presupuesto, se exponen los rasgos característicos de los presupuestos de ingresos para el año 2002.

Como ya se ha indicado en otras ocasiones, la estructura de los recursos autonómicos depende en primer lugar del régimen de financiación. Las Comunidades forales, como es conocido, se han venido financiando a través de los impuestos pagados por sus ciudadanos. Según las previsiones para el año 2002, la Comunidad de Navarra se financia en un 94% por medio de impuestos, mientras que la Comunidad del País Vasco lo hace por medio de las transferencias que recibe de las distintas diputaciones forales que, a la vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas diputaciones.

En relación con las Comunidades de régimen común, la estructura presupuestaria de los ingresos depende del reflejo presupuestario del nuevo modelo de financiación, así como del nivel de competencias asumido, es decir, de si la Comunidad tiene transferidos los recursos sanitarios de la Seguridad Social. El nivel de renta per cápita también tiene efectos en la estructura de los presupuestos: una Comunidad con un nivel de renta inferior tendrá un porcentaje inferior de ingresos tributarios y un mayor porcentaje de transferencias de recursos.

En las Comunidades Autónomas del artículo 151 los ingresos tributarios suponen un 53% del total de los presupuestos, porcentaje que varía entre las distintas Comunidades del grupo. Mientras que en los presupuestos de Cataluña, los ingresos tributarios representan un 73% de todos los recursos, y en la Comunidad Valenciana aportan un 63%, en Andalucía, Canarias y Galicia estos recursos representan un 40% de su presupuesto. En cualquier caso, el nuevo modelo de financiación ha provocado una pérdida de peso de las transferencias como fuente de financiación en relación con los presupuestos de años anteriores. Así, y en conjunto, para este grupo de Comunidades las transferencias representan un 43% del total de recursos. En Cataluña aportan un 21%, en la Comunidad Valenciana un 35% y en las demás Comunidades de este grupo aportan más de la mitad del presupuesto.

En cuanto al nivel de renta per cápita, una Comunidad Autónoma con una renta per cápita relativamente baja tendrá unos recursos impositivos inferiores y además tendrá un mayor acceso a los fondos europeos, lo que de forma conjunta compor-

tará un peso importante de las transferencias como fuente de financiación. En esta línea, se puede observar que, dentro del grupo de Comunidades pluriprovinciales que no han reflejado el nuevo modelo de financiación, las transferencias tienen un peso relativo más importante en las de menor nivel de renta. Así, por ejemplo, en Castilla-La Mancha las transferencias aportan un 87% de los recursos. En cambio, en Aragón representan un 53%.

Dentro del grupo de Comunidades de menor nivel de competencias que han reflejado los efectos presupuestarios del nuevo modelo de financiación, se observa que los ingresos tributarios tienen un peso importante en Madrid (81%). En el resto de estas Comunidades, cabe destacar La Rioja donde representan un 42%.

Por último, y con relación a las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2002, se observa que tienen un peso poco relevante en el total de ingresos autonómicos. Pueden destacarse, sin embargo, los presupuestos de Comunidades como Asturias, que prevé que los recursos financieros aporten un 9,3% de los recursos, Aragón que los sitúa en un 9,2%, y La Rioja que lo hace en un 8,9% del total.

Estados de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2002 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 se debe 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.

Evidentemente, los gastos de funcionamiento han sido siempre muy importantes en las Comunidades con competencias en materia sanitaria. En términos relativos, los gastos de funcionamiento representan prácticamente la mitad de los presupuestos del conjunto de estas Comunidades Autónomas. En pesetas por habitante, destacan las Comunidades de régimen foral, que tienen una previsión de 1.459 euros por habitante, puesto que su particular régimen de financiación les proporciona unos recursos mucho más elevados, mientras que las Comunidades de régimen común del mismo nivel competencial tienen unos gastos de funcionamiento de 1.113 euros por habitante, pero esta magnitud oscila entre los 1.366 previstos en la Comunidad de Canarias y los 977 euros de la Comunidad Valenciana.

En las Comunidades Autónomas sin competencias sanitarias, los gastos de funcionamiento representan un porcentaje similar entre ellas, que oscila entre el 34% de las dos Castillas y el 45% de Madrid. En términos de euros por habitante, las Comunidades que tienen una previsión más elevada son La Rioja con 816 euros por habitante y Extremadura con 813 euros /habitante.

En lo que a los gastos de capital previstos se refiere, las diferencias entre las Comunidades Autónomas se deben más a la disponibilidad de recursos que tiene

cada Comunidad para poder hacer frente a este tipo de gastos que a la existencia de diferencias competenciales. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, tienen unas inversiones en términos de pesetas/habitante relativamente más elevadas.

Del total de Comunidades Autónomas, las que tienen unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, 959 euros/habitante; Asturias, 779; Cantabria, 700; Castilla y León 670; Extremadura, 650; La Rioja 597 y Galicia, 587. Hay que señalar que estas Comunidades, excepto Navarra (debido a su particular régimen de financiación) y La Rioja (debido a su poca población), son todas ellas beneficiarias de los fondos de desarrollo, lo que les aporta recursos para financiar específicamente proyectos de inversión.

Por lo que respecta a las transferencias corrientes, en las Comunidades forales las previsiones son de 968 euros/habitante, aunque en Navarra, debido a la inclusión de la aportación al Estado y la financiación municipal, las transferencias corrientes son mucho más elevadas (1.674 euros por habitante) que en el País Vasco, (779 euros). En las Comunidades de régimen común las transferencias corrientes para el conjunto de Comunidades pluriprovinciales rondan los 600 euros por habitante, mientras que para las uniprovinciales son de 380 euros per cápita. Por Comunidades, las previsiones oscilan entre los 300 euros / habitante de la Comunidad de las Islas Baleares y los 778 euros / habitante de la Comunidad de Extremadura.

Por último, y con relación a la carga financiera de la deuda, se observa que para las Comunidades con mayores niveles de competencias, y especialmente en las Comunidades donde el proceso de traspaso de competencias se inició con anterioridad, las previsiones son en términos relativos más elevadas que en las de menores niveles de competencias.

Cuenta financiera

La cuenta financiera, como es sabido, muestra el proceso de formación del ahorro corriente, del déficit no financiero y de la necesidad de financiación.[1]

Los presupuestos autonómicos para el año 2002 dan una previsión de déficit no financiero, en términos consolidados, de 44.948 miles de euros.; cifra que

1. 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 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 endeudadamiento 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.

representa una disminución del 66% en relación con las previsiones del año anterior. Hay que señalar la existencia de presupuestos elaborados con superávit no financiero y otras con déficit. Concretamente, nueve Comunidades presentan un déficit no financiero, dos de ellas presentan un presupuesto equilibrado y las seis restantes prevén un superávit no financiero.

Normativa presupuestaria y financiera del año 2002

Leyes de presupuestos

A lo largo del año 2002 quince Comunidades Autónomas han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2003. Las dos Comunidades que no lo han hecho dentro del año 2002 son Aragón y Navarra. En ambas Comunidades la falta de mayoría parlamentaria suficiente ha sido el motivo que ha impedido la aprobación. En el caso de Navarra éste es, además, el segundo año consecutivo en que, por dicha razón, no se aprueba su presupuesto.

Además de las anteriores, durante el mismo año 2002 se han aprobado otras leyes de presupuestos o de contenido presupuestario. En primer lugar, la ley de presupuestos para el año 2002 de la Comunidad Autónoma de Galicia que, a 31 de diciembre de 2001 y debido a las elecciones gallegas celebradas el 21 de octubre de 2001, no había podido aprobar la ley correspondiente al ejercicio 2002.

En segundo lugar, se aprobaron también durante el primer trimestre de 2002 las leyes vascas 1 y 2, de 23 de enero y 21 de marzo, respectivamente. Mediante la primera, que ya fue objeto de comentario en el Informe del año anterior, se aprobó un texto que contenía algunos artículos y secciones presupuestarias, que venían a superponerse al régimen de prorroga derivado de la falta de aprobación a 31 de diciembre de 2001 de la Ley de Presupuestos para el año 2002. Con la segunda ley se establecieron una serie de medidas presupuestarias adicionales. El resultado final fue una multiplicidad de leyes reguladoras del presupuesto autonómico para dicho año 2002, puesto que las leyes citadas se sumaban a la Ley 4/1999, de 29 de diciembre, de presupuestos generales para el año 2000, prorrogada para el año 2001 y, como ya se ha dicho, también para el 2002.

Recientemente, y en relación con la primera ley (la 1/2002, de 23 de enero), ha recaído la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 2003, que ha venido a declarar la inconstitucionalidad de la misma básicamente por tres motivos: en primer lugar, por vulneración de los principios presupuestarios de unidad y de universalidad consagrados en el artículo 134.2 de la Constitución y también en los artículos 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), según los cuales los presupuestos deben incluir en un solo documento la totalidad de los gastos e ingresos del sector público, siendo éste el contenido constitucionalmente delimitado para las leyes de presupuestos, esto es el contenido propio, mínimo y necesario de los mismos;[2] en segundo lugar, por vulneración de la configuración

2. FJ4.

constitucional del mecanismo de la prorroga presupuestaria, prevista en el artículo 134.4 de la Constitución, que opera en *bloque* y sólo para aquellos casos en los que, finalizado el ejercicio, aún no se hubiera aprobado la nueva ley de presupuestos[3] y, en tercer lugar, por vulneración del principio de seguridad jurídica, reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución, en la medida en que una ley de contenido constitucional definido no puede incluir más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional y en la medida en que la ley impugnada no estaba formalmente publicada en su integridad al no constar las cuantías de cada una de las secciones presupuestarias.[4] Hay que hacer constar aquí también que dicha sentencia cuenta con un voto particular discrepante firmado por cuatro magistrados.[5]

Por lo que a les leyes de presupuestos para el año 2003 se refiere, por sexto año consecutivo se consagra, 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, continúan apareciendo en las leyes de presupuestos de diversas Comunidades regulaciones sobre materias como subvenciones y contratación, que, como venimos reiterando en los últimos Informes, y en la medida en que suelen incluir prescripciones organizativas o de procedimiento, debieran encontrar acomodo en las leyes generales de hacienda o en las leyes específicas de subvenciones o de contratación. Igualmente hay que destacar las regulaciones referentes a los distintos 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 este mismo apartado hay que destacar también la previsión contenida en la ley andaluza, que autoriza al Gobierno para incrementar el límite de endeudamiento fijado en la propia ley en el supuesto de que por el Gobierno del Estado se revisara el objetivo de estabilidad presupuestaria. Por su parte, la ley balear autoriza un endeudamiento adicional al general equivalente a las deudas pendientes de cobro derivadas de la Ley 7/2001, de 23 de abril, reguladora del impuesto sobre estancias en las empresas turísticas de alojamiento, en función de la Sentencia del Tribunal Constitucional que resuelva el recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley.

3. FFJJ 5 y 9.

4. FJ 10.

5. Se trata de los magistrados Vives Antón, García Manzano, Casas Baamonde y Pérez Vera, que coinciden en el fallo de inconstitucionalidad, pero discrepan tanto en la metodología utilizada para su fundamentación (que, según su parecer, hubiera debido basarse exclusivamente en la vulneración del régimen constitucional de la prórroga presupuestaria), como en el alcance de la declaración de inconstitucionalidad (que no hubiera debido afectar a la totalidad de la ley en bloque, sino sólo a aquellos artículos que hubieran efectivamente infringido dicho régimen de prórroga).

En el apartado de normas tributarias, Canarias incluye la fijación de los tipos aplicables a las diferentes tarifas del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo. En la Ley canaria se regula también la cesión a los entes locales de los rendimientos del incremento de tipos impositivos del impuesto general indirecto canario con cargo a la recaudación del 2002 y se establecen las cuotas fijas de la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar.

En el apartado de tributación medio-ambiental, la Comunidad Valenciana y Galicia modifican las tarifas del canon de saneamiento para el 2003. Galicia, además, modifica el gravamen del impuesto sobre la contaminación atmosférica. Cataluña procede a la actualización de las tarifas del canon del agua, y también en Cataluña, se concretan las cuotas del gravamen de protección civil. Por último, la ley de Castilla-La Mancha incluye la modificación de tipos impositivos del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

Respecto de otros tributos, Extremadura actualiza los tipos de la tasa fiscal sobre el juego realizado mediante máquinas recreativas e incluye en su ley algunas modificaciones de la ley del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito. La Rioja vuelve a establecer, como en ejercicios anteriores, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (que este año, como en los anteriores, es del 12%).

Para concluir este apartado , y respecto de las tasas de cuantía fija, la mayoría de las Comunidades incrementan los importes exigibles en el 2002 para el 2003 en un 2%, salvo Asturias, Cataluña y Galicia en las que el incremento es del 3%. Extremadura, Galicia y País Vasco establecen también determinadas modificaciones sobre la regulación de sus tasas. Por último, hay que destacar que Cantabria no incluye normas tributarias en su ley de presupuestos para el 2003.

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 con el Tercer mundo, inmigración y menores).

En Cataluña y en Galicia se incluyen sendas autorizaciones a los respectivos Gobiernos para constituir sociedades públicas con la finalidad de hacer frente a la construcción y explotación, en su caso, de importantes infraestructuras: en Cataluña, para la Ciudad Judicial de Barcelona y L'Hospitalet de Llobregat y, en Galicia, para las obras de la autopista Santiago-Ourense.

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 son de interés las previsiones incluidas en las leyes asturiana y gallega en relación con el desastre del «Prestige». En la ley asturiana se autoriza al Consejo de Gobierno para realizar transferencias de crédito de cualquier tipo con la finalidad de atender necesidades derivadas de dicho desastre, mientras que en la

ley gallega se crea un fondo específico para ayudas y gastos del «Prestige» con una dotación inicial de 60 millones de euros.

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 2002 en todo aquello que se oponga o resulte incompatible con la Ley del presupuestos para 2003. También hay que citar la regulación en la ley cántabra del régimen de prórroga para el 2003 si a 31 de diciembre de 2002 no se hubiera aprobado la ley de presupuestos, 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 y, por último, autorización para demorar hasta el 31 de agosto de 2003 la presentación de la documentación relativa a la elaboración de los presupuestos para el 2004 prevista en la ley de Canarias.

En Cataluña, como viene sucediendo en los últimos años, destaca el gran número de disposiciones adicionales (este año 112), 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 2002 se han aprobado 4 leyes de crédito extraordinario y 2 leyes de suplemento de crédito, más 2 leyes que contienen a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Las leyes de crédito extraordinario corresponden a Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Navarra. Las de suplemento de crédito corresponden a Canarias y Murcia. Por último, las de crédito extraordinario y suplemento de crédito a la vez son de las Comunidades de Madrid y Navarra.

Leyes de acompañamiento

En el 2002 son 11 las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

—ley andaluza 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

—ley asturiana 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

—ley cántabra 10/2002, de 23 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales.

—ley castellano-manchega 21/2002, de 14 de noviembre, de medidas fiscales

de apoyo a la familia y a determinados sectores económicos y de gestión tributaria.

—ley castellano-leonesa 21/2002, de 27 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.

—ley catalana 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

—ley valenciana 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana.

—ley gallega 7/2002, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen administrativo.

—ley balear 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

—ley riojana 10/2002, de 17 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2003.

—ley madrileña 13/2002, de 20 de diciembre de medidas fiscales y administrativas.

A estas leyes, todas ellas de «acompañamiento» a los presupuestos para el 2003, habría que añadir la ley gallega 3/2002, de 29 de abril, de medidas de régimen fiscal y administrativo y la ley canaria 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa y de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, que complementan las leyes de presupuestos de dichas Comunidades para el 2002.

Todas las leyes de acompañamiento para el 2003 incluyen medidas tributarias y, en concreto, normas en materia de tributos cedidos en ejercicio de la capacidad normativa conferida a las Comunidades Autónomas por el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado en el año 2001 y, en particular, por las leyes reguladoras del régimen de cesión de tributos del Estado a cada una de ellas (leyes 17 a 31/2002, todas de 1 de julio). Como novedad destacable hay que indicar también que tres Comunidades Autónomas (Cantabria, Extremadura y Murcia) han aprobado este año leyes tributarias específicas, en las que han establecido sus normas sobre tributos cedidos. Se trata de la ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Cantabria, exclusivamente centrada en la materia de tributos cedidos y de las leyes 8/2002, de 14 de noviembre, de Extremadura y 15/2002, de 23 de diciembre de Murcia, que abordan, además de la regulación de los tributos cedidos, la de los respectivos tributos propios. Las tres leyes serán objeto de comentario, por razones de sistemática, en este apartado.

En todas las leyes de acompañamiento, sin excepción, se incluyen disposiciones sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se trata básicamente del establecimiento de diversas deducciones vinculadas a la concurrencia de determinadas circunstancias personales, familiares o en función de inversiones no empresariales y por aplicación de renta.

Una vez consolidadas las deducciones por nacimiento o adopción de hijos durante el período impositivo tras las regulaciones de los últimos ejercicios, así como el resto de deducciones del ámbito familiar (familia numerosa, acogimiento familiar de menores o de mayores y discapacitados), la legislación para el 2003 introduce algunos nuevos supuestos en esta esfera: así, deducciones por el cuidado de menores (Castilla-La Mancha y Castilla y León), por gastos de guardería y similares (Islas Baleares y Murcia) o deducciones por realización de labores no remuneradas en el hogar por uno de los cónyuges (Comunidad Valenciana). No obstante, las previsiones autonómicas se orientan preferentemente en este ejercicio a las deducciones vinculadas a la adquisición, a la rehabilitación o al arrendamiento de la vivienda habitual, con preferencia por colectivos que merecen especial protección (jóvenes, discapacitados). Junto a ellas, se mantienen las deducciones por inversiones en el patrimonio histórico y por donaciones a fundaciones y aparecen nuevos supuestos como los relativos al fomento del autoempleo de jóvenes y mujeres emprendedoras (Andalucía), o las deducciones a favor de desempleados (Asturias) o para el pago de intereses de préstamos para la financiación de estudios universitarios de tercer ciclo (Cataluña).

Sólo Cataluña contempla normas en el Impuesto sobre el Patrimonio, mediante la fijación del mínimo exento general y de un mínimo exento incrementado para discapacitados con grado superior al 65%.

Todas las Comunidades han introducido disposiciones también en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En la mayoría de los casos se trata de reducciones en la base imponible en adquisiciones «mortis causa» en función del grado del parentesco con el causante, de la minusvalía del beneficiario de la adquisición o del objeto de la adquisición (adquisición de vivienda habitual o adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones), aunque en Cantabria, en Cataluña y en Madrid se determina también la cuota íntegra del impuesto.

Como novedad, hay que destacar especialmente la regulación contenida en la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, mediante la cual la Comunidad Autónoma de Cantabria procede a una notable rebaja y en muchos casos supresión de la presión fiscal existente en las transmisiones «mortis causa» a favor de los familiares más allegados al causante (padres, hijos y cónyuges). Esta regulación autonómica ha sido presentada como una primera experiencia en la línea de supresión del Impuesto sobre Sucesiones, a la que, con el apoyo decidido del Gobierno central, podrían sumarse en el futuro el resto de Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular. En cualquier caso, las medidas adoptadas por la Comunidad cántabra en un ejercicio económico que coincide con un año electoral en el ámbito autonómico, reabren nuevamente el debate sobre la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas respecto de un impuesto cuya recaudación global en el conjunto del Estado (en torno a los 1.350 millones de euros en las Comunidades de régimen común, de los que prácticamente la mitad corresponden a la recaudación de las Comunidades de Madrid y de Cataluña) no es en absoluto desdeñable.

Salvo Castilla y León, que no tiene previsiones al respecto, el resto de Comunidades ha orientado su actuación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimo-

niales y Actos Jurídicos Documentados a la fijación de los tipos, ya sea generales (para la transmisión de inmuebles y la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, excepto los de garantía, así como para los documentos notariales), ya sea reducidos, especialmente para la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas, por jóvenes o por minusválidos o por tratarse de una vivienda protegida. También se han establecido tipos reducidos para primeras copias de escrituras de transmisión de inmuebles para vivienda habitual de familias numerosas, o se han fijado escalas progresivas en actos jurídicos documentados por adquisición de viviendas y para préstamos hipotecarios vinculados a la adquisición de viviendas.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, hay que señalar que prácticamente todas las Comunidades (salvo La Rioja) incluyen en sus leyes normas diversas con relación a la tasa fiscal sobre el juego, con modificaciones de los tipos tributarios y de las cuotas fijas de dicha tasa y otras disposiciones.

Por último, hay que destacar que también la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas incluye normas sobre aplicación de los tributos cedidos (especialmente, sobre presentación de declaraciones por vía telemática y sobre obligaciones de información, así como sobre comprobación de valores), como consecuencia de la ampliación de la capacidad normativa que el nuevo sistema de financiación ha supuesto en el ámbito de la gestión de los tributos.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las leyes autonómicas para el 2003 citadas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas siguientes.

Evidentemente, este cuadro de disposiciones normativas autonómicas sobre tributos cedidos ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias y de acompañamiento de los ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

Por otra parte, y dentro del ámbito tributario, aunque fuera ya de lo que es la regulación autonómica sobre tributos cedidos, hay que señalar las siguientes disposiciones incluidas en las leyes de acompañamiento.

En materia de tributos propios, hay que considerar diversos ámbitos. 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 catalana contiene disposiciones específicas sobre el canon del agua y la ley riojana fija los coeficientes del canon de saneamiento de la Comunidad, así como determinadas exenciones para algunos consumos.

En segundo lugar, hay que anotar la creación en Asturias del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales y la modificación puntual en Cataluña de la regulación sobre el destino de los ingresos de este mismo impuesto.

En tercer lugar, hay que referirse a otro tipo de impuestos. Extremadura, en concreto, ha introducido una modificación puntual en el impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos y en el impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas y ha suprimido dos impuestos: el que recaía sobre tierras calificadas

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2003

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO
ANDALUCÍA	**Deducciones:** • Para beneficiarios de ayudas familiares • Para beneficiarios de ayudas a viviendas protegidas • Por inversión en vivienda habitual • Por inversión en alquiler de vivienda habitual • Para el fomento del autoempleo de jóvenes emprendedores • Para el fomento del autoempleo de mujeres emprendedoras	**Reducciones:** • Mejoras por equiparaciones (personas unidas de hecho, personas objeto de acogimiento o personas que realicen un acogimiento familiar) • Mejoras por adquisición «mortis causa» de la vivienda habitual	**TPO:** • Tipo general para operaciones inmobiliarias • Tipos de gravamen reducidos para promover políticas sociales de viviendas y para adquisición de viviendas para su reventa por profesionales inmobiliarios **AJD:** • Tipo general para los documentos notariales • Tipo impositivo reducido para promover política social de vivienda • Tipo impositivo para escrituras notariales en transmisiones de inmuebles con renuncia a exención de IVA	**Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Tipos y cuotas fijas y devengo **Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias:** • Exenciones, base imponible y cuota
ASTURIAS	**Deducciones:** • Por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años • Por adquisición o adecuación de vivienda habitual para discapacitados • Por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes que convivan familiares minusválidos • Por inversión en vivienda habitual de carácter protegido • Por alquiler de vivienda habitual • Para desempleados menores de 30 años y desempleados que se establezcan como trabajadores por cuenta propia o autónomos • A favor de trabajadores autónomos o por cuenta propia • Por incentivos a la donación de fincas rústicas a favor del Principado	**Reducciones:** • Mejoras por equiparaciones (parejas estables, personas objeto de acogimiento o personas que realicen un acogimiento familiar) • Para favorecer la continuidad en el Principado de empresas individuales o negocios profesionales objeto de transmisión «mortis causa»	**TPO:** • Tipo general para operaciones inmobiliarias • Tipos reducidos para adquisición de viviendas de protección pública e inmuebles incluidos en la transmisión global de empresas individuales o negocios profesionales • Tipo para transmisiones a las que sea aplicable la exención de IVA **AJD:** • Tipo general para documentos notariales • Tipo reducido para escrituras y actas notariales de actos o contratos de transmisión de vivienda de protección pública • Tipo para escrituras notariales en transmisiones con renuncia a exención de IVA	**Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Tipos y cuotas fijas

CANTABRIA	**Deducciones:** • Por percepción de ayudas del programa de «Ayudas a las madres con hijos menores de 3 años»	**Reducciones:** • Por adquisiciones «mortis causa» a favor de los familiares más allegados al causante (padres, hijos y cónyuges) **Fijación de la escala del tipo de gravamen y de las cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente**	**TPO:** • Tipo general para operaciones inmobiliarias • Tipo reducido para transmisiones de viviendas que vayan a constituir la vivienda habitual del sujeto pasivo **AJD:** • Tipos de gravamen de los documentos notariales	**Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Tipos y cuotas fijas
CASTILLA-LA MANCHA	**Deducciones:** • Por cuidado de descendientes menores de 3 años, de ascendientes mayores de 70 años y de descendientes o ascendientes discapacitados • Por discapacidad del contribuyente • Por aportaciones a entidades para la cooperación internacional para el desarrollo	**Reducciones:** • Por adquisiciones «inter. vivos» o «mortis causa» de explotaciones agrarias prioritarias	**TPO:** • Tipo reducido en transmisiones onerosas de explotaciones agrarias prioritarias	**Tasa fiscal sobre el juego:** • Tarifas de casinos y tipo fijo para casinos de nueva creación o instalación
CASTILLA Y LEÓN	**Deducciones:** • Por familia numerosa • Por nacimiento o adopción de hijos • Por cuidado de hijos menores • Por cantidades donadas a fundaciones y por cantidades invertidas para la recuperación del patrimonio histórico-artístico y natural	**Reducciones:** • Por discapacidad • A favor de descendientes y adoptados menores de 21 años • Por adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades • Equiparación de reducciones (miembros de uniones de hecho inscritas con convivencia estable de pareja)	— — —	**Tasa fiscal sobre el juego:** • Tipos tributarios y cuotas fijas
CATALUÑA*	**Deducciones:** • Por alquiler de vivienda habitual de familias numerosas, de jóvenes, de parados, de discapacitados y de viudos o viudas mayores de 65 años • Por adquisición de vivienda habitual • Por pago de intereses de préstamos al estudio universitario de tercer ciclo • Por donación de cantidades a descendientes para adquisición de primera vivienda habitual	**Reducciones:** • Por parentesco (adquisiciones por descendientes y adoptados menores de 21 años) • Por discapacidad del sujeto pasivo **Tarifas:** • Aprobación de las tarifas que determinan la cuota íntegra • Bonificación de cuota para descendientes con destino específico a adquisición de su primera vivienda habitual	**TPO:** • Tipo reducido para adquisición de vivienda habitual por jóvenes • Bonificación de la cuota en transmisiones de vivienda a determinadas empresas inmobiliarias **AJD:** • Cuota gradual aplicable a documentos notariales	**Tasa fiscal sobre el juego:** • Modificación de norma de devengo y período impositivo de la tasa que grava las máquinas y modificación de cuotas fijas

* Cataluña es la única comunidad que incluye disposiciones en el Impuesto sobre el Patrimonio. Se trata de la fijación del mínimo exento general y de la fijación de un mínimo exento incrementado para discapacitados

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2003 (cont.)

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO
COMUNIDAD VALENCIANA	**Deducciones:** • Regulación del tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual • Por nacimiento o adopción, por nacimiento o adopción múltiples y por nacimiento o adopción de discapacitados • Por familia numerosa • Por contribuyentes discapacitados mayores de 65 años • Por adquisición de vivienda habitual por discapacitados, por jóvenes y mediante ayudas públicas • Por arrendamiento de vivienda habitual • Por realización de labores no remuneradas en el hogar • Por arrendamiento de vivienda como consecuencia de realización de una actividad en municipio distinto de aquel en el que el contribuyente residía anteriormente • Por donaciones con finalidad ecológica y por donaciones relativas al patrimonio cultural	**Reducciones:** • Por adjudicaciones de bienes del causante afectos al desarrollo de la actividad empresarial agrícola del cónyuge supérstite • En caso de causante jubilado de la actividad agrícola empresarial o profesional en el momento del fallecimiento • Por adquisición «mortis causa» de empresa individual o del negocio profesional • Por transmisión hereditaria de participaciones en entidades • Por donaciones a personas discapacitadas • Por transmisiones lucrativas «inter vivos» de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades	**TPO:** • Tipo reducido en adquisiciones de viviendas con destino a vivienda habitual de discapacitados **AJD:** • Tipo reducido en primeras copias de escrituras de préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda habitual por discapacitados	**Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Actualización de tarifas • Modificación del período de pago
EXTREMADURA	**Deducciones:** • Por adquisición de vivienda para jóvenes • Por trabajo dependiente • Por donaciones de bienes del patrimonio histórico y cultural y por inversiones en los mismos	**Reducciones:** • Por la adquisición de la vivienda oficial del causante cuando ésta sea de protección oficial	**TPO:** • Tipo general para operaciones inmobiliarias • Tipo reducido para actos relacionados con viviendas de protección oficial **AJD:** • Tipo general • Tipos especiales para determinadas operaciones	**Tasa sobre el juego:** • Tarifa de los casinos de juego • Cuota fija de máquinas recreativas con premio o de azar
GALICIA	**Deducciones:** • Por alquiler de vivienda habitual	**Reducciones:** • Por transmisiones «inter vivos» de participaciones o de derechos de usufructo sobre explotaciones agrarias • Por transmisiones «inter vivos» que afecten a empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades	**AJD:** • Bonificación de la cuota de las escrituras públicas de formalización de la declaración de obra nueva o la división horizontal de edificios destinados a vivienda de alquiler	**Tasa sobre juegos de suerte, envite y azar:** • Tipos de gravamen en casinos de juego y cuotas fijas de máquinas recreativas

ISLAS BALEARES	**Deducciones:** • Por gastos de adquisición de libros de texto • Para sujetos pasivos residentes de edad igual o superior a 65 años • Por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual por jóvenes • Por arrendamiento de vivienda habitual por jóvenes • Por gastos de guardería y similares • Por declarantes con discapacidad física o psíquica	**Reducciones:** • Para residentes de la Comunidad • Para mayores de 65 años • En relación con terrenos situados en áreas de suelo rústico protegido y en áreas de interés agrario	**TPO:** • Tipo general para operaciones inmobiliarias • Tipos reducidos para adquisiciones de vivienda de protección oficial, para inmuebles situados en el Parque Balear de Innovación Tecnológica **AJD:** • Tipo para documentos notariales relativos a Sociedades de Garantía Recíproca • Tipo para documentos en que se haya renunciado a exención del IVA	**Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Tipos impositivos de bingo y casinos y cuotas fijas de maquinas recreativas **Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias:** • Tarifa singular para carreras de galgos o de caballos o de trote y para apuestas en frontones
LA RIOJA	**Deducciones:** • Por nacimiento y adopción del segundo o ulterior hijo • Por inversión en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes con residencia habitual en La Rioja • Por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural	**Reducciones:** • Por adquisición «mortis causa» de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades • Por adquisiciones «inter vivos» de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades	**TPO:** • Tipo general para operaciones inmobiliarias • Tipo reducido en la adquisición de vivienda habitual • Tipo en determinadas operaciones inmobiliarias sujetas al IVA • Tipo en transmisiones onerosas de determinadas explotaciones agrarias bajo régimen de incentivos fiscales **AJD:** • Tipo aplicable a escrituras notariales en transmisiones inmobiliarias con renuncia a la exención de IVA	— — —
MADRID	**Deducciones:** • Por nacimiento o adopción de hijos • Por adopción internacional de niños • Por acogimiento familiar de menores • Por acogimiento de mayores de 65 años y/o discapacitados • Por arrendamiento de viviendas por menores de 35 años • Por donativos a fundaciones culturales, asistenciales, sanitarias o análogas • Para compensar la carga tributaria de determinadas ayudas	**Reducciones:** • Por adquisiciones «mortis causa» diversas • Por indemnizaciones a herederos de los afectados por el síndrome tóxico • Por prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo percibidas por los herederos **Tarifa y cuota tributaria**	**TPO:** • Tipo general en operaciones inmobiliarias • Tipo de gravamen reducido para viviendas del Distrito Centro de Madrid **AJD:** • Tipo para primeras copias de escrituras y actas notariales en transmisiones de vivienda y en hipotecas en garantía de prestamos para la adquisición de vivienda	**Refundición de la tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar y la tasa sobre las rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias y los recargos sobre dichas tasas:** • Actualización de cuotas de máquinas recreativas • Creación de cuota para máquinas con premio en especie • Modificación de los periodos de ingreso de las cuotas fijas de máquinas • Refundición de tipos aplicables a casinos de juego y recargos sobre la cuota

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2003 (cont.)

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO
MURCIA	**Deducciones:** • Por adquisición de vivienda nueva para jóvenes • Por donativos • Por gastos de guardería para hijos menores de 3 años • Establecimiento de los porcentajes del tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual general	**Reducciones:** • Por adquisición «mortis causa» que incluya el valor de una empresa individual o de un negocio profesional o de participaciones en entidades	**TPO:** • Tipo para determinadas operaciones inmobiliarias **AJD:** • Tipo para los documentos notariales en transmisiones de inmuebles con renuncia a exención de IVA	**Tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar:** • Cuotas para máquinas recreativas y de azar • Tipo específico para máquinas grúas

como regadíos infrautilizados y el que recaía sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento.

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, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Murcia), pero también de creación de nuevas tasas (Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia). Del mismo modo, hay que anotar la supresión de antiguas tasas en alguna Comunidad (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, Comunidad Valenciana, Galicia y Madrid), invocando en algunos casos la incidencia de las leyes de estabilidad presupuestaria como argumento (Asturias, Castilla y León). Son frecuentes también las disposiciones en materia de contratación y patrimonio (Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Madrid), subvenciones (Cataluña, Islas Baleares, Madrid y Murcia) sector público empresarial (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Madrid) y función pública (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, La Rioja y Madrid).

Por último, algunas leyes de acompañamiento han aprovechado también para adecuar sus leyes de cajas de ahorro a la ley estatal de reforma del sector financiero (Ley 44/2002). Así, ha sucedido, por ejemplo, en Andalucía y Cataluña.

Leyes tributarias

Como ya se ha anticipado en el apartado anterior, constituye una novedad de interés la aprobación a finales del año 2002 de leyes específicamente tributarias en algunas Comunidades Autónomas. Se trata de las leyes cántabra (11/2002, de 23 de diciembre), extremeña (8/2002, de 14 de noviembre) y murciana (15/2002, de 23 de diciembre). La primera regula las medidas fiscales adoptadas por la Comunidad cántabra en relación con los tributos cedidos por el Estado, desgajando toda esta materia de la ley de acompañamiento. La segunda y la tercera, planteadas en términos aún más amplios, regulan no sólo los tributos cedidos, sino también los tributos propios de las respectivas Comunidades.

Con carácter más singularizado la Ley canaria 10/2002, de 21 de noviembre, regula el tramo autonómico del IRPF en la Comunidad, la Ley madrileña 7/2002, de 25 de julio, regula el tipo de gravamen autonómico del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos en la Comunidad y, por último, la Ley murciana 3/2002, de 20 de mayo, establece la fecha de inicio de la exacción y la cuantía de las tarifas del canon de saneamiento.

La Comunidad Foral de Navarra aprobó a comienzos de año (14 de marzo) dos leyes de contenido tributario: la ley foral 2/2002, de modificación de determinados preceptos de la ley foral del Impuesto sobre Sociedades y la ley foral 3/2002, de modificación parcial de diversos impuestos (IRPF, Sociedades, IVA, Impuestos especiales, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, IAE).

Por último, Cataluña (Ley 9/2002, de 27 de mayo) e Islas Baleares (Ley 4/ 2002, de 4 de junio) han aprobado disposiciones sobre tasas específicas de las respectivas Comunidades y, en el mismo ámbito, La Rioja ha aprobado una nueva ley general de tasas y precios públicos (Ley 6/2002, de 18 de octubre).

Por otra parte, en leyes no estrictamente tributarias figuran también algunas normas de creación de tributos propios de las Comunidades. Hay que citar aquí la creación del canon de saneamiento en la ley 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria o la creación del canon de aducción y del canon de depuración, ambos con naturaleza de tasa, en la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de Castilla-La Mancha.

Igualmente, en cada una de las leyes generales de comercio de Asturias (Ley 10/2002, de 19 de noviembre), de Extremadura (Ley 3/2002, de 9 de mayo) y de Castilla y León (Ley 16/2002, de 19 de diciembre), se aprueba la creación de una tasa por tramitación de licencias comerciales. En Andalucía es mediante la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, de modificación de la ley de comercio interior, que se aprueba también la tasa por tramitación de licencias comerciales.

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

En primer término, hay que aludir a aquellas leyes que a lo largo del año modifican la ley de presupuestos del ejercicio. Cataluña (Ley 4/2002 de 5 de abril), Extremadura (Ley 10/2002, de 12 de diciembre), Galicia (Ley 5/2002, de 20 de diciembre) e Islas Baleares (Ley 7/2002, de 21 de junio), han aprobado en este sentido leyes de modificación del nivel de endeudamiento previamente autorizado en las respectivas leyes de presupuestos. También en el apartado de leyes de contenido presupuestario hay que citar la ley vasca 6/2002, de 4 de octubre, que aprueba la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2002-2006.

En segundo lugar, hay que anotar la aprobación de una nueva ley general de subvenciones, en este caso de la Comunidad de las Islas Baleares (Ley 5/2002, de 21 de junio), que se suma a la tendencia que se viene observando en los últimos años de desgajar esta materia de la regulación general de las leyes de hacienda.

En tercer lugar, como todos los años, diversas Comunidades han aprobado leyes singulares de autorización de operaciones patrimoniales. Aragón, Canarias (2), Extremadura y Navarra han aprobado leyes de este tipo.

En cuarto lugar, hay que hacer referencia también a la producción legislativa

relacionada con las haciendas locales. Se trata de la Ley balear 2/2002, de 3 de abril, que establece el sistema de financiación definitivo de los Consejos Insulares, y de las leyes forales navarras 24 y 30, de 2 de julio y de 19 de noviembre, respectivamente, que regulan la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para el período 2002-2004 y el Plan Especial 2004 en materia de infraestructuras locales.

En el ámbito institucional, las dos primeras leyes a citar son la Ley 2/2002, de 9 de abril, de regulación del Consejo de Cuentas de Castilla y León, y la Ley 7/2002, de 25 de abril, de modificación de las leyes anteriores reguladoras de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, ésta última con el objetivo específico de regular el procedimiento de propuesta de nombramiento del Síndico Mayor de esta institución sumida en una profunda crisis (véase para más detalles el Informe correspondiente a dicha Comunidad). Por los demás, y en el mismo ámbito, el año 2003 ha sido prolífico en la creación de organismos, entidades y empresas públicas: Servicio Andaluz de Empleo; Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud; Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias y Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A; Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha y empresa pública «Don Quijote de la Mancha, 2005»; Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León; Servicio de Empleo de Cataluña e Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Aran en Cataluña; Centro de Alto Rendimiento Infanta Cristina de Murcia, Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario y Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia.

En otros ámbitos de la acción administrativa, cabe destacar la aprobación de la ley de Cantabria de cajas de ahorro (Ley 4/2002, de 24 de julio) y de la ley asturiana (Ley 16/2002, de 30 de diciembre), de modificación de la ley de cajas de ahorro para adaptarla a la ley estatal de medidas de reforma del sistema financiero. Igualmente hay que destacar la profusión de leyes de estadística, ya sean de carácter general (Ley de Castilla-La Mancha 10/2002, de 21 de junio; Ley balear 3/2002, de 17 de mayo o Ley murciana 6/2002, de 25 de junio), ya sean de aprobación de planes (Ley foral navarra 28/2002, de 28 de octubre, que aprueba el correspondiente al período 2003-2006) o, por último, de ambas cosas a la vez (Ley andaluza 8/2002, de 17 de diciembre, que aprueba el plan estadístico 2003-2006 y modifica la ley de estadística de la Comunidad, y ley vasca 4/2002, de 27 de marzo, que aprueba el plan estadístico 2001-2004 y modifica también la ley de estadística de la Comunidad).

Por último, hay que considerar también algunas leyes de establecimiento de medidas de apoyo a determinados colectivos o a determinados sectores de actividad. Entre las primeras, pueden citarse leyes como la canaria 9/2002, de 21 de octubre, de concesión de indemnizaciones a personas que se vieron excluidas de los beneficios otorgados en su momento a quienes sufrieron privación de libertad; la Ley vasca 3/2002, de 27 de marzo, de reconocimiento y compensación a quienes impartieron docencia en ikastolas con anterioridad a su normalización jurídica; la ley catalana 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al regreso de catalanes emigrados y de sus descendientes, o la Ley foral navarra 23/2002, de 2 de julio, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad.

Entre las medidas de fomento de determinados sectores, destacan la Ley 17/ 2002, de 19 de diciembre, de fomento y coordinación general de la investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica de Castilla y León; la Ley 14/ 2002, de 11 de julio, de ordenación y fomento de la artesanía de Castilla-La Mancha; la Ley catalana 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral y las leyes forales de Navarra, relativas a las infraestructuras agrícolas (1/2002, de 7 de marzo), vivienda (9/2002 de 6 de mayo), empleo (12/2002, de 31 de mayo) y enseñanzas no universitarias (26/2002, de 2 de julio).

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el 2002 incluye mayoritariamente 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.–, merecen ser mencionadas las disposiciones de apoyo a las familias de algunas Comunidades, como la andaluza o la vasca.

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 (Castilla y León, por ejemplo), así como las destinadas al saneamiento financiero de los municipios (por ejemplo, en Andalucía). En el ámbito estrictamente presupuestario, la Comunidad Autónoma de Aragón ha regulado mediante la Orden de 26 de diciembre de 2002 las condiciones de la prórroga de los presupuestos generales del año 2002 para el 2003 y la Comunidad de Extremadura ha aprobado el decreto de desarrollo del régimen de tesorería y coordinación presupuestaria y el decreto de modificación de los decretos de la función interventora. En este segundo apartado también hay que citar las disposiciones relativas al desarrollo de previsiones específicas de gestión de fondos europeos, los decretos canarios de traspaso de competencias a los Cabildos Insulares en diversos sectores de la actividad y las normas reglamentarias de creación de deuda pública (por ejemplo, de Castilla-La Macha o de la Comunidad Valenciana), así como las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la renta mínima de inserción (Madrid) o del ingreso mínimo de solidaridad y las ayudas de emergencia social (Castilla-La Mancha).

Finalmente, en el ámbito tributario, merecen atención, en primer lugar, y como reglamentos generales, el decreto regulador de algunos aspectos de gestión y recaudación de las tasas y otros derechos no tributarios (Castilla y León) o el decreto de aprobación del sistema de recaudación de tributos, precios públicos, sanciones y otros ingresos de derecho público (Comunidad Valenciana).

En segundo lugar, y en el ámbito de la tributación sobre el juego, cabe destacar el reglamento de casinos de juego de Asturias.

En Canarias, hay que citar el decreto que aprueba las normas de desarrollo del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1999

Como ya se ha comentado en anteriores Informes, en los últimos años se ha desarrollado un proceso de asunción de determinadas competencias por parte de algunas Comunidades Autónomas en servicios tan importantes como son la educación y la sanidad. Estas nuevas competencias asumidas comportan una progresiva igualación de techos competenciales, que tiene un reflejo presupuestario, sin olvidar por ello, que determinadas Comunidades desarrollan unas competencias específicas, aunque en términos presupuestarios sean de menor relevancia.

A efectos del año 1999, cinco Comunidades Autónomas asumieron los servicios de educación no universitaria: Aragón, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia. Esto representó un aumento importante del presupuesto gestionado por estas Comunidades y una mayor homogeneización en la comparación de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades para dicho año 1999.

En concreto, los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1999 sumaban, en términos consolidados, un importe 10.839.145 millones de pesetas. Esta cifra incluía el total de ingresos y gastos de la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, de los organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros y de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Por otro lado, a efectos de homogeneización, y al igual que en anteriores Informes, no se incluyen los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado y que posteriormente, a través del presupuesto de gastos, transfieren a los Ayuntamientos y Diputaciones de su territorio.

La ejecución de los presupuestos ha dado como resultado unos derechos liquidados de 11.221.787 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 11.144.473 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 comparan con las previsiones iniciales. Para el conjunto de Comunidades, los ingresos han crecido un 9% con respecto al año anterior, mientras que los gastos lo han hecho a una tasa del 9,4%. Sin embargo, los porcentajes son muy distintos entre Comunidades, sobre todo por la asunción de los servicios educativos en las Comunidades anteriormente citadas.

A) Con respecto a los ingresos, en el cuadro 2 se presentan los derechos liquidados por parte de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1999 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 del 1999 son las siguientes:

—La elevada cuantía de las transferencias como fuente de financiación. Para el año 1999 casi un 70% de los ingresos procedieron de transferencias. Con-

cretamente las de carácter corriente representaron el 59,6 y las transferencias de capital un 7,9%.

—En las Comunidades de régimen foral se observan claramente las diferencias entre Navarra y el País Vasco como consecuencia de que Navarra recauda y gestiona los tributos concertados, mientras que en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que disponen de los tributos concertados y la Comunidad Autónoma se financia, básicamente, a través de transferencias procedentes de dichas diputaciones forales. En el año 1999 las transferencias corrientes representaron un 94,2% en el País Vasco. En cambio, en Navarra, representaron solamente un 2,2%.

—En el grupo de 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 de mayor nivel competencial. En estas Comunidades las transferencias corrientes representaron un 64,9% 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 sí 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. En las Comunidades beneficiarias de estos fondos de desarrollo, las transferencias de capital llegaron a representar un 23% en Asturias y un 18,2% en Extremadura. Para el resto, el peso de las transferencias de capital se situó entre un 10 y un 15%.

—Los ingresos tributarios representaron el 25,4% de los ingresos liquidados en el año 1999. Mientras que en Navarra, debido a las particularidades de su sistema de financiación, estos ingresos ascendieron a un 93,4% del total, en el conjunto de Comunidades de régimen común representaron un 25%. Estos porcentajes han aumentado mucho con relación a la liquidación del 1997 debido al efecto de la inclusión del tramo autonómico del IRPF como nuevo impuesto cedido a las Comunidades Autónomas.

—Los ingresos financieros tuvieron una importancia relativa del 6% del total de los recursos liquidados en el año 1999, porcentaje que se redujo en dos puntos con respecto la liquidación del año anterior. Ahora bien, el peso fue muy distinto entre las Comunidades Autónomas: en Asturias llegó a representar un 15,7%; en cambio, en las dos Comunidades Forales representó un 2,3%. En el resto de Comunidades los porcentajes se situaron alrededor del 5-6%.

B) En lo que se refiere a la liquidación de los gastos autonómicos, en el cuadro 3 se presentan las liquidaciones para el año 1999, 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 representaron prácticamente la mitad de los gastos en las Comunidades de mayor nivel competencial. Concretamente, y para el año 1999, estos gastos representaron en dichas Comunidades Autónomas el 48,1% del total de gastos. En las Comunidades de menor nivel competencial se observa que el peso relativo osciló alrededor del 20%.

—Las transferencias corrientes tuvieron un peso relativo del 28,9% del total de gastos. Este porcentaje fue, sin embargo, muy distinto entre Comunidades Autónomas, puesto que en algunas estos gastos representaron más del 40% de sus gastos, mientras que en otras Comunidades el peso se situó en torno al 20%.

—Los gastos de capital representaron en conjunto un 19,2% 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 7,1%.

C) De la liquidación de los presupuestos puede deducirse también la cuenta financiera, que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y 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 1999; año que se cierra por primera vez con un superávit para el conjunto de Comunidades. Efectivamente, los datos de la liquidación del año 1999 muestran que el ahorro financió un 56% de los gastos de capital y los ingresos de capital financiaron el 44,9%, porcentaje muy similar al del ejercicio anterior.

Sin embargo, estos porcentajes fueron también muy distintos entre Comunidades Autónomas. Las Comunidades Forales son las que tienen más capacidad de ahorro y, en consecuencia, son las que liquidaron sus presupuestos con un superávit más elevado.

El ahorro corriente como fuente de financiación de las inversiones en el año 1999 tuvo un porcentaje superior al 40% en todas las Comunidades excepto en la Comunidad Valenciana, donde representó un 18,7%. Con relación a los ingresos de capital, en conjunto representaron un 44,9% de todos los gastos de capital, siendo la Comunidad Autónoma de Andalucía la que financió una mayor parte de sus inversiones con esta fuente: concretamente un 71,2% de las inversiones del año 1999 se financiaron con ingresos de capital.

El superávit producido en el año 1999 fue de 18.132 millones pesetas. Ello

deriva de que ocho Comunidades liquidaron con superávit, dos con un ligero déficit y las siete restantes con déficit. Hay que señalar que en todas estas Comunidades se produjo una disminución de este déficit, con excepción de La Rioja y la Comunidad Valenciana. 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.

Sin embargo, hay que recordar nuevamente 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 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 muestra, en efecto, el resultado de los déficit/superávit liquidados en cada Comunidad Autónoma en millones de pesetas y en pesetas por habitante. Para el conjunto de Comunidades el superávit por habitante resultante fue de 445 pesetas. El resultado por Comunidades fue muy dispar: mientras que el País Vasco liquidó su presupuesto con un superávit de 36.892 pesetas por habitante, la Comunidad Valenciana liquidó el suyo con un déficit de 37.618 pesetas por habitante. En el cuadro 5 se pueden observar estas cifras para cada una de las Comunidades Autónomas, y se pueden constatar estas diferencias.

CUADRO 1

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1999 (MPTA) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
CA RÉGIMEN COMÚN					
A) Uniprovinciales					
Con competencias comunes					
Asturias	143.639	169.668	170.133	8,3	5,7
Con competencias en educación					
Cantabria	97.475	113.819	122.267	49,0	65,7
Madrid	738.084	800.085	789.933	33,2	33,5
Murcia	152.709	189.273	187.036	45,0	47,1
La Rioja	65.122	64.449	67.552	44,9	53,8
Total	**1.053.389**	**1.167.626**	**1.166.788**	**15,8**	**16,9**
B) Pluriprovinciales					
Con competencias en educación y sanidad					
Andalucía	2.581.040	2.434.839	2.367.433	8,7	6,6
Canarias	585.169	620.980	606.321	10,0	9,6
Cataluña	1.804.822	2.039.271	2.031.398	1,7	1,0
Galicia	889.089	935.761	924.070	10,9	9,6
Com. Valenciana	1.122.283	1.144.135	1.201.678	3,6	10,5
Total	**6.982.403**	**7.174.986**	**7.130.901**	**6,2**	**6,1**
Con competencias en educación					
Islas Baleares	134.424	149.766	146.569	6,0	8,2
Aragón	318.672	299.835	292.682	37,7	38,2
Total	**453.096**	**449.602**	**439.251**	**25,2**	**26,5**
Con competencias comunes					
Castilla y León	493.949	485.226	479.354	9,8	8,3
Castilla-La Mancha	362.230	321.243	329.502	-4,2	0,7
Extremadura	273.681	253.310	248.941	1,7	2,9
Total	**1.129.860**	**1.059.780**	**1.057.797**	**-14,8**	**-13,5**
CA RÉGIMEN FORAL					
Navarra	339.793	351.435	349.165	0,5	3,0
País Vasco	736.964	848.691	830.437	7,1	7,3
Total	**1.076.757**	**1.200.126**	**1.179.602**	**5,1**	**6,0**
TOTAL	**10.839.145**	**11.221.787**	**11.144.473**	**9,0**	**9,4**

(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 1999 (MPTA)

	Ingresos tributarios	Transferen. corrientes	Transferen. capital	Ingresos financieros	Otros ingresos	TOTAL
CA RÉG. COMÚN	**2.472.390**	**5.963.735**	**853.073**	**628.237**	**105.936**	**10.023.371**
A) Uniprovinciales						
Con competencias comunes						
Asturias	65.349	37.672	38.647	26.588	1.413	169.668
Con competencias en educación						
Cantabria	37.693	56.362	14.574	4.422	768	113.819
Madrid	534.051	158.977	33.647	44.007	29.404	800.085
Murcia	58.764	94.343	20.424	14.893	848	189.273
La Rioja	21.878	36.399	3.773	2.124	276	64.449
Total	**652.386**	**346.081**	**72.418**	**65.445**	**31.295**	**1.167.626**
B) Pluriprovinciales						
Con competencias en educación y sanidad						
Andalucía	226.409	1.815.108	258.633	124.918	9.772	2.434.839
Canarias	197.058	336.820	48.414	33.756	4.931	620.980
Cataluña	560.055	1.134.390	113.083	200.602	31.141	2.039.271
Galicia	133.969	640.894	107.122	46.646	7.129	935.761
Com. Valenciana	291.748	729.607	42.155	79.465	1.160	1.144.135
Total	**1.409.238**	**4.656.819**	**569.407**	**485.388**	**54.133**	**7.174.986**
Con competencias en educación						
Islas Baleares	83.883	48.207	8.810	8.431	435	149.766
Aragón	86.588	165.454	25.807	18.128	3.858	299.835
Total	**170.471**	**213.661**	**34.617**	**26.559**	**4.293**	**449.602**
Con competencias comunes						
Castilla y León	142.109	251.323	74.488	9.704	7.602	485.226
Castilla-La Mancha	45.115	208.127	42.339	20.412	5.250	321.243
Extremadura	26.483	164.564	46.006	13.532	2.726	253.310
Total	**213.707**	**624.014**	**162.833**	**43.647**	**15.578**	**1.059.779**
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	328.286	7.865	3.794	5.569	5.920	351.435
País Vasco	13.503	799.257	9.542	21.903	4.486	848.691
Total	**341.789**	**807.122**	**13.337**	**27.473**	**10.406**	**1.200.126**
TOTAL	**2.852.940**	**6.685.370**	**891.260**	**675.100**	**117.117**	**11.221.787**

CUADRO 3

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1999 (MPTA)

	Gastos de funcionam.	Transferen. corrientes	Gastos de capital	Carga financiera	Otros gastos	TOTAL
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Con competencias comunes						
Asturias	28.795	32.712	81.113	12.311	15.203	170.133
Con competencias en educación						
Cantabria	44.017	23.922	46.396	6.943	989	122.267
Madrid	306.778	229.931	189.039	62.339	1.846	789.933
Murcia	60.811	52.424	55.363	18.417	21	187.036
La Rioja	30.200	15.947	19.915	1.261	229	67.552
Total	**441.805**	**322.225**	**310.713**	**88.960**	**3.086**	**1.166.788**
B) Pluriprovinciales						
Con competencias en educación y sanidad						
Andalucía	1.108.558	726.343	368.078	162.381	2.073	2.367.433
Canarias	325.777	128.878	113.117	31.669	6.881	606.321
Cataluña	984.108	524.712	245.563	229.825	47.189	2.031.398
Galicia	454.140	190.604	215.629	52.522	11.175	924.070
Com. Valenciana	560.077	395.074	178.906	54.729	12.891	1.201.678
Total	**3.432.660**	**1.965.612**	**1.121.295**	**531.125**	**80.209**	**7.130.901**
Con competencias en educación						
Islas Baleares	59.682	28.520	46.642	2.754	8.970	146.569
Aragón	104.688	101.503	64.960	20.809	722	292.682
Total	**164.369**	**130.024**	**111.602**	**23.564**	**9.692**	**439.251**
Con competencias comunes						
Castilla y León	112.583	188.780	164.097	13.371	523	479.354
Castilla-La Mancha	65.107	149.098	86.176	27.754	1.367	329.502
Extremadura	46.041	98.729	87.133	14.110	2.929	248.941
Total	**223.731**	**436.606**	**337.406**	**55.235**	**4.818**	**1.057.797**
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	121.330	141.216	67.470	13.855	5.294	349.165
País Vasco	428.561	192.170	108.884	71.523	29.300	830.437
Total	**549.891**	**333.386**	**176.353**	**85.378**	**34.595**	**1.179.602**
TOTAL	**4.841.251**	**3.220.565**	**2.138.481**	**796.573**	**147.602**	**11.144.473**

CUADRO 4

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1999 (MPTA)

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro	Ingresos capital	Gastos capital	Déficit no finan.
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Con competencias comunes						
Asturias	103.185	65.905	37.280	39.895	81.113	-3.938
Con competencias en educación						
Cantabria	94.387	72.577	21.810	15.010	46.396	-9.576
Madrid	705.244	570.135	135.108	50.834	189.039	-3.096
Murcia	153.736	118.611	35.125	20.643	55.363	406
La Rioja	58.514	46.200	12.314	3.812	19.915	-3.789
Total	**1.011.881**	**807.523**	**204.358**	**90.300**	**310.713**	**-16.055**
B) Pluriprovinciales						
Con competencias en educación y sanidad						
Andalucía	2.047.796	1.904.187	143.609	262.126	368.078	37.656
Canarias	535.925	460.633	75.292	51.298	113.117	13.473
Cataluña	1.702.759	1.593.297	109.462	135.910	245.563	-192
Galicia	775.959	674.399	101.560	113.156	215.629	-914
Com. Valenciana	1.022.354	988.934	33.419	42.316	178.906	-103.171
Total	**6.084.793**	**5.621.451**	**463.342**	**604.805**	**1.121.295**	**-53.147**
Con competencias en educación						
Islas Baleares	132.495	90.957	41.538	8.841	46.642	3.737
Aragón	255.388	212.512	42.876	26.319	64.960	4.235
Total	**387.882**	**303.468**	**84.414**	**35.160**	**111.602**	**7.972**
Con competencias comunes						
Castilla y León	394.974	310.506	84.468	80.548	164.097	919
Castilla-La Mancha	255.293	217.999	37.294	45.538	86.176	-3.344
Extremadura	192.622	149.502	43.120	47.156	87.133	3.144
Total	**842.890**	**678.007**	**164.883**	**173.243**	**337.406**	**720**
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	338.905	273.216	65.689	6.960	67.470	5.180
País Vasco	817.050	640.503	176.546	9.738	108.884	77.401
Total	**1.155.955**	**913.720**	**242.236**	**16.699**	**176.353**	**82.581**
TOTAL	**9.586.586**	**8.390.074**	**1.196.512**	**960.102**	**2.138.481**	**18.132**

CUADRO 5

DÉFICIT LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 1999

	MPTA	PTA/hab	99/98
CA RÉGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Con competencias comunes			
Asturias	-3.938	-3.620	-72
Con competencias en educación			
Cantabria	-9.576	-18.156	-668
Madrid	-3.096	-616	-427
Murcia	406	370	-79
La Rioja	-3.789	-14.300	552
Total	**-16.055**	**-32.703**	**62**
B) Pluriprovinciales			
Con competencias en educación y sanidad			
Andalucía	37.656	5.205	-288
Canarias	13.473	8.386	1.880
Cataluña	-192	-31	-99
Galicia	-914	-228	-94
Com. Valenciana	-103.171	-37.618	33
Total	**-53.147**	**-2.451**	**-59**
Con competencias en educación			
Islas Baleares	3.737	4.915	-33
Aragón	4.235	3.566	32
Total	**7.972**	**8.481**	**-9**
Con competencias comunes			
Castilla y León	919	366	-114
Castilla-La Mancha	-3.344	-1.952	-13
Extremadura	3.144	2.938	-50
Total	**720**	**1.352**	**-174**
CA RÉGIMEN FORAL			
Navarra	5.180	9.950	-74
País Vasco	77.401	36.892	71
Total	**82.581**	**31.536**	**27**
TOTAL	**18.132**	**445**	**-126**

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2002

Montserrat Bassols

Criterios para el análisis de los presupuestos

El análisis de los presupuestos de las Comunidades Autónomas que se ha ido presentando en los sucesivos *Informes* ha ido estableciendo una tipología de Comunidades basada en sus diferencias institucionales y competenciales. Así, por ejemplo, se distinguía entre Comunidades con competencias en materia de educación y las que no habían asumido este servicio, se separaba también las Comunidades uniprovinciales de las pluriprovinciales, debido a que las primeras habían absorbido su diputación provincial, y se diferenciaba igualmente las Comunidades de régimen foral de financiación de las de régimen común.

Del mismo modo, en los sucesivos *Informes* se ha ido adaptando la clasificación de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el progresivo traspaso de servicios de la Administración central. Llegados al año 2002 las diferencias competenciales son muy leves y, en la actualidad, todas las Comunidades tienen competencias en servicios tan importantes como la educación, en todos sus niveles, y los servicios sanitarios de la Seguridad Social. No obstante, muchas de estas nuevas competencias no se reflejan aún en los presupuestos para el año 2002, ya que cuando se aprobaron aún no se había acordado el traspaso de los servicios sanitarios de la Seguridad Social para aquellas Comunidades que aún no las tenían asumidas.

En el año 2002 se acordó, por otra parte, un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común, en el que se atribuye a las mismas una parte de los impuestos recaudados en su territorio, con la consiguiente disminución de las transferencias del Estado. Este cambio supone una modificación sustancial en la estructura de ingresos de las Comunidades puesto que los recursos impositivos aumentan su importancia relativa en detrimento de los recursos vía transferencias.

Ahora bien, ocurre también aquí que aunque este modelo de financiación empieza a aplicarse en el año 2002, su reflejo en los presupuestos autonómicos es solo parcial, ya que no todas las Comunidades han consignado los recursos de acuerdo con el modelo de financiación vigente, debido al momento de elaboración de los presupuestos.

Por todo ello, y siguiendo la tipología iniciada en anteriores *Informes*, el análisis de los presupuestos para las Comunidades para el año 2002 debe tener presentes las siguientes características.

En primer lugar, se distingue entre las Comunidades Autónomas, según 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. A su vez, y dentro de las Comunidades forales, hay que separar el País Vasco de 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 relevante 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) puesto que las primeras, como ya se ha indicado, han absorbido la diputación provincial correspondiente, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales continúan existiendo estas administraciones provinciales.

A su vez, y en segundo lugar, dentro del grupo de Comunidades de régimen común hay que diferenciar según el nivel de competencias asumido. En términos generales se pueden establecer aún 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 2002, no tenían aún transferidos estos servicios.

Sobre la base de todas estas distinciones se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas:

COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Uniprovinciales (Con competencias comunes)

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-La Mancha
Castilla y León
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 su vez, 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 2002, con inclusión de los datos de su cuenta financiera, puede seguirse en el apartado correspondiente de este *Informe*, donde también se incluye un análisis de los resultados de la liquidación de los presupuestos autonómicos del año 1999.

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2002-2001
(miles euros) (1)

	2002	2001	% Variación 02/01	euros/HAB. 2002
CA RÉGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
Con competencias comunes				
Asturias	1.993.644	1.778.852	12,1	1.875
La Rioja	535.444	460.501	16,3	1.935
Madrid	7.706.193	7.067.746	9,0	1.421
Murcia	1.708.807	1.637.860	4,3	1.427
Cantabria	1.018.359	945.284	7,7	1.903
B) Pluriprovinciales				
Con competencias comunes y sanidad				
Andalucía	17.410.984	15.614.739	11,5	2.366
Canarias	4.238.762	4.046.350	4,8	2.502
Cataluña	13.444.389	12.126.576	10,9	2.120
Galicia	6.599.639	6.300.608	4,7	2.448
Comunidad Valenciana	8.537.362	7.796.305	9,5	2.051
Con competencias comunes				
Islas Baleares	1.069.803	950.495	12,6	1.271
Aragón	2.511.559	2.250.099	11,6	2.086
Castilla y León	5.109.313	4.853.047	5,3	2.080
Castilla-La Mancha	3.509.634	3.209.977	9,3	1.994
Extremadura	2.489.876	2.251.584	10,6	2.352
CA RÉGIMEN FORAL				
Navarra (2)	2.371.143	2.371.143	0,0	4.266
País Vasco	5.938.878	5.187.834	14,5	2.852
TOTAL	**86.193.788**	**77.070.148**	**11,8**	**2.174**

(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 UNIPROVINCIALES. AÑO 2002 (miles euros)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Impuestos directos	407.159	51.486	3.841.212	332.038	140.414	4.772.309
Impuestos indirectos	136.365	97.382	1.962.189	176.405	68.095	2.440.436
Tasas y otros ingresos	75.606	34.335	460.144	90.275	16.416	676.777
Transferencias corrientes	757.750	599.246	656.990	868.675	204.412	3.087.074
Ingresos patrimoniales	4.790	4.651	53.306	4.795	1.793	69.336
OPERACIONES CORRIENTES	1.381.671	787.100	6.973.841	1.472.190	431.130	11.045.932
Enajenación de inversiones	35.488	0	199.959	4.522	6.912	246.881
Transferencias de capital	382.598	192.666	191.586	200.072	49.702	1.016.624
OPERACIONES DE CAPITAL	418.086	192.666	391.546	204.594	56.614	1.263.505
Activos financieros	7.573	3.254	39.330	1.167	848	52.173
Pasivos financieros	186.314	35.339	301.476	30.857	46.852	600.837
OPERACIONES FINANCIERAS	193.887	38.593	340.806	32.024	47.700	653.009
TOTAL	**1.993.644**	**1.018.359**	**7.706.193**	**1.708.807**	**535.444**	**12.962.446**

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES. AÑO 2002 (porcentajes)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Impuestos directos	20,4	5,1	49,8	19,4	26,2	36,8
Impuestos indirectos	6,8	9,6	25,5	10,3	12,7	18,8
Tasas y otros ingresos	3,8	3,4	6,0	5,3	3,1	5,2
Transferencias corrientes	38,0	58,8	8,5	50,8	38,2	23,8
Ingresos patrimoniales	0,2	0,5	0,7	0,3	0,3	0,5
OPERACIONES CORRIENTES	69,3	77,3	90,5	86,2	80,5	85,2
Enajenación de inversiones	1,8	0,0	2,6	0,3	1,3	1,9
Transferencias de capital	19,2	18,9	2,5	11,7	9,3	7,8
OPERACIONES DE CAPITAL	21,0	18,9	5,1	12,0	10,6	9,7
Activos financieros	0,4	0,3	0,5	0,1	0,2	0,4
Pasivos financieros	9,3	3,5	3,9	1,8	8,8	4,6
OPERACIONES FINANCIERAS	9,7	3,8	4,4	1,9	8,9	5,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2002 (miles euros)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Impuestos directos	218.589	580.304	3.733.459	800.603	1.701.853	7.034.808
Impuestos indirectos	1.058.599	868.937	5.601.078	1.700.475	3.187.667	12.416.757
Tasas y otros ingresos	5.845.176	254.183	517.763	185.614	473.309	7.276.045
Transferencias corrientes	8.104.418	2.211.447	2.677.985	2.965.181	2.656.227	18.615.257
Ingresos patrimoniales	54.100	14.028	15.217	11.062	31.481	125.887
OPERACIONES CORRIENTES	15.280.882	3.928.898	12.545.502	5.662.934	8.050.537	45.468.754
Enajenación de inversiones	27.648	3.907	0	68.135	41.039	140.729
Transferencias de capital	1.451.681	296.500	211.793	650.958	345.716	2.956.649
OPERACIONES DE CAPITAL	1.479.330	300.407	211.793	719.092	386.756	3.097.378
Activos financieros	12.644	9.457	11.510	6.665	601	40.877
Pasivos financieros	638.128	0	675.583	210.948	99.468	1.624.126
OPERACIONES FINANCIERAS	650.772	9.457	687.093	217.613	100.069	1.665.003
TOTAL	**17.410.984**	**4.238.762**	**13.444.389**	**6.599.639**	**8.537.361**	**50.231.134**

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2002 (porcentajes)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Impuestos directos	1,3	13,7	27,8	12,1	19,9	14,0
Impuestos indirectos	6,1	20,5	41,7	25,8	37,3	24,7
Tasas y otros ingresos	33,6	6,0	3,9	2,8	5,5	14,5
Transferencias corrientes	46,5	52,2	19,9	44,9	31,1	37,1
Ingresos patrimoniales	0,3	0,3	0,1	0,2	0,4	0,3
OPERACIONES CORRIENTES	87,8	92,7	93,3	85,8	94,3	90,5
Enajenación de inversiones	0,2	0,1	0,0	1,0	0,5	0,3
Transferencias de capital	8,3	7,0	1,6	9,9	4,0	5,9
OPERACIONES DE CAPITAL	8,5	7,1	1,6	10,9	4,5	6,2
Activos financieros	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
Pasivos financieros	3,7	0,0	5,0	3,2	1,2	3,2
OPERACIONES FINANCIERAS	3,7	0,2	5,1	3,3	1,2	3,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2002 (miles euros)

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	Total
Impuestos directos	605.103	73.323	749.965	66.712	247.806	1.742.910
Impuestos indirectos	198.000	250.622	245.291	160.756	73.924	928.593
Tasas y otros ingresos	113.244	89.223	245.927	100.024	72.449	620.867
Transferencias corrientes	1.065.542	571.971	2.858.371	2.539.078	1.597.025	8.631.987
Ingresos patrimoniales	17.043	4.271	13.242	13.570	12.795	60.921
OPERACIONES CORRIENTES	1.998.931	989.411	4.112.797	2.880.140	2.003.999	11.985.279
Enajenación de inversiones	17.252	0	67.990	55.625	7.100	147.967
Transferencias de capital	259.357	46.106	838.253	522.655	358.767	2.025.137
OPERACIONES DE CAPITAL	276.609	46.106	906.243	578.280	365.867	2.173.105
Activos financieros	4.738	178	4.387	5.798	36.074	51.174
Pasivos financieros	231.280	34.107	85.887	45.417	83.937	480.628
OPERACIONES FINANCIERAS	236.019	34.285	90.273	51.214	120.011	531.802
TOTAL	**2.511.559**	**1.069.803**	**5.109.313**	**3.509.634**	**2.489.876**	**14.690.186**

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2002 (porcentajes)

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	Total
Impuestos directos	24,1	6,9	14,7	1,9	10,0	11,9
Impuestos indirectos	7,9	23,4	4,8	4,6	3,0	6,3
Tasas y otros ingresos	4,5	8,3	4,8	2,8	2,9	4,2
Transferencias corrientes	42,4	53,3	55,9	72,3	64,1	58,8
Ingresos patrimoniales	0,7	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4
OPERACIONES CORRIENTES	79,6	92,5	80,5	82,1	80,5	81,6
Enajenación de inversiones	0,7	0,0	1,3	1,6	0,3	1,0
Transferencias de capital	10,3	4,3	16,4	14,9	14,4	13,8
OPERACIONES DE CAPITAL	11,0	4,3	17,7	16,5	14,7	14,8
Activos financieros	0,2	0,0	0,1	0,2	1,4	0,3
Pasivos financieros	9,2	3,2	1,7	1,3	3,4	3,3
OPERACIONES FINANCIERAS	9,4	3,2	1,8	1,5	4,8	3,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FORALES. AÑO 2002 (miles euros)

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	988.815	0	988.815
Impuestos indirectos	1.175.796	7.220	1.183.016
Tasas y otros ingresos	53.532	52.823	106.355
Transferencias corrientes	47.101	5.395.780	5.442.881
Ingresos patrimoniales	22.838	38.510	61.348
OPERACIONES CORRIENTES	2.288.083	5.494.333	7.782.416
Enajenación de inversiones	20.080	751	20.831
Transferencias de capital	41.151	34.145	75.296
OPERACIONES DE CAPITAL	61.231	34.896	96.127
Activos financieros	21.829	9.649	31.478
Pasivos financieros	0	400.000	400.000
OPERACIONES FINANCIERAS	21.829	409.649	431.478
TOTAL	**2.371.143**	**5.938.878**	**8.310.021**

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FORALES. AÑO 2002 (porcentajes)

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	41,7	0,0	11,9
Impuestos indirectos	49,6	0,1	14,2
Tasas y otros ingresos	2,3	0,9	1,3
Transferencias corrientes	2,0	90,9	65,5
Ingresos patrimoniales	1,0	0,6	0,7
OPERACIONES CORRIENTES	96,5	92,5	93,7
Enajenación de inversiones	0,8	0,0	0,3
Transferencias de capital	1,7	0,6	0,9
OPERACIONES DE CAPITAL	2,6	0,6	1,2
Activos financieros	0,9	0,2	0,4
Pasivos financieros	0,0	6,7	4,8
OPERACIONES FINANCIERAS	0,9	6,9	5,2
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES. AÑO 2002 (miles euros)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Remuneraciones personal	556.516	289.162	2.531.533	630.585	171.216	4.179.013
Bienes y servicios	133.469	67.717	949.138	91.321	54.681	1.296.325
Intereses	45.834	38.364	228.961	33.441	9.170	355.769
Transferencias corrientes	340.639	205.390	2.111.878	473.978	102.381	3.234.266
OPERACIONES CORRIENTES	1.076.457	600.633	5.821.509	1.229.325	337.449	9.065.373
Inversiones reales	471.033	264.955	827.062	216.063	78.010	1.857.123
Transferencias de capital	357.514	109.488	691.909	232.348	87.121	1.478.381
OPERACIONES DE CAPITAL	828.547	374.444	1.518.971	448.411	165.131	3.335.504
Activos financieros	7.160	6.742	64.236	215	20.717	99.070
Pasivos financieros	81.479	36.541	301.476	30.857	12.147	462.500
OPERACIONES FINANCIERAS	88.639	43.282	365.712	31.071	32.864	561.569
TOTAL	**1.993.644**	**1.018.359**	**7.706.193**	**1.708.807**	**535.444**	**12.962.446**

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES. AÑO 2002 (porcentajes)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Remuneraciones personal	27,9	28,4	32,9	36,9	32,0	32,2
Bienes y servicios	6,7	6,6	12,3	5,3	10,2	10,0
Intereses	2,3	3,8	3,0	2,0	1,7	2,7
Transferencias corrientes	17,1	20,2	27,4	27,7	19,1	25,0
OPERACIONES CORRIENTES	54,0	59,0	75,5	71,9	63,0	69,9
Inversiones reales	23,6	26,0	10,7	12,6	14,6	14,3
Transferencias de capital	17,9	10,8	9,0	13,6	16,3	11,4
OPERACIONES DE CAPITAL	41,6	36,8	19,7	26,2	30,8	25,7
Activos financieros	0,4	0,7	0,8	0,0	3,9	0,8
Pasivos financieros	4,1	3,6	3,9	1,8	2,3	3,6
OPERACIONES FINANCIERAS	4,4	4,3	4,7	1,8	6,1	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES. AÑO 2002 (euros/hab.)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Remuneraciones personal	524	540	467	527	619	492
Bienes y servicios	126	127	175	76	198	153
Intereses	43	72	42	28	33	42
Transferencias corrientes	320	384	389	396	370	381
OPERACIONES CORRIENTES	1.013	1.122	1.073	1.026	1.220	1.067
Inversiones reales	443	495	152	180	282	219
Transferencias de capital	336	205	128	194	315	174
OPERACIONES DE CAPITAL	779	700	280	374	597	393
Activos financieros	7	13	12	0	75	12
Pasivos financieros	77	68	56	26	44	54
OPERACIONES FINANCIERAS	83	81	67	26	119	66
TOTAL	**1.875**	**1.903**	**1.421**	**1.427**	**1.935**	**1.526**

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2002 (miles euros)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	6.341.709	1.655.943	3.891.453	2.343.271	3.097.189	17.329.565
Bienes y servicios	1.774.485	658.134	3.232.258	814.728	970.189	7.449.795
Intereses	501.137	42.077	490.183	156.871	266.781	1.457.049
Transferencias corrientes	4.918.442	1.089.888	3.672.474	1.403.565	2.513.861	13.598.230
Amortizaciones	0	0	500	0	0	500
OPERACIONES CORRIENTES	13.535.772	3.446.043	11.286.868	4.718.436	6.848.020	39.835.139
Inversiones reales	1.310.344	418.268	999.884	749.961	823.750	4.302.208
Transferencias de capital	1.914.096	371.871	454.724	833.007	582.273	4.155.971
OPERACIONES DE CAPITAL	3.224.440	790.139	1.454.609	1.582.968	1.406.023	8.458.179
Activos financieros	21.315	2.580	166.232	87.288	157.413	434.828
Pasivos financieros	629.457	0	536.680	210.948	125.906	1.502.990
OPERACIONES FINANCIERAS	650.772	2.580	702.912	298.235	283.319	1.937.818
TOTAL	**17.410.984**	**4.238.762**	**13.444.389**	**6.599.639**	**8.537.362**	**50.231.135**

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2002 (porcentajes)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	36,4	39,1	28,9	35,5	36,3	34,5
Bienes y servicios	10,2	15,5	24,0	12,3	11,4	14,8
Intereses	2,9	1,0	3,6	2,4	3,1	2,9
Transferencias corrientes	28,2	25,7	27,3	21,3	29,4	27,1
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OPERACIONES CORRIENTES	77,7	81,3	84,0	71,5	80,2	79,3
Inversiones reales	7,5	9,9	7,4	11,4	9,6	8,6
Transferencias de capital	11,0	8,8	3,4	12,6	6,8	8,3
OPERACIONES DE CAPITAL	18,5	18,6	10,8	24,0	16,5	16,8
Activos financieros	0,1	0,1	1,2	1,3	1,8	0,9
Pasivos financieros	3,6	0,0	4,0	3,2	1,5	3,0
OPERACIONES FINANCIERAS	3,7	0,1	5,2	4,5	3,3	3,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2002 (euros/hab.)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	862	977	613	869	744	779
Bienes y servicios	241	388	510	302	233	335
Intereses	68	25	77	58	64	65
Transferencias corrientes	668	643	579	521	604	611
Amortizaciones	0	0	0	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	1.840	2.034	1.779	1.750	1.645	1.790
Inversiones reales	178	247	158	278	198	193
Transferencias de capital	260	219	72	309	140	187
OPERACIONES DE CAPITAL	438	466	229	587	338	380
Activos financieros	3	2	26	32	38	20
Pasivos financieros	86	0	85	78	30	68
OPERACIONES FINANCIERAS	88	2	111	111	68	87
TOTAL	2.366	2.502	2.120	2.448	2.051	2.257

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2002 (miles euros)

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	Total
Remuneraciones personal	725.181	368.175	1.492.769	1.010.741	739.344	4.336.210
Bienes y servicios	151.595	56.972	241.176	178.640	120.773	749.155
Intereses	53.925	32.601	64.560	31.302	46.974	229.362
Transferencias corrientes	810.941	252.657	1.584.206	1.332.642	823.070	4.803.516
OPERACIONES CORRIENTES	1.741.642	710.404	3.382.711	2.553.325	1.730.160	10.118.243
Inversiones reales	297.310	179.818	903.843	457.339	382.245	2.220.553
Transferencias de capital	371.719	169.770	742.090	447.756	305.787	2.037.122
OPERACIONES DE CAPITAL	669.029	349.588	1.645.932	905.095	688.032	4.257.675
Activos financieros	8.378	5.754	2.784	10.924	17.797	45.637
Pasivos financieros	92.510	4.057	77.886	40.291	53.887	268.631
OPERACIONES FINANCIERAS	100.888	9.811	80.670	51.214	71.684	314.267
TOTAL	**2.511.559**	**1.069.803**	**5.109.313**	**3.509.634**	**2.489.876**	**14.690.186**

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2002 (porcentajes)

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	Total
Remuneraciones personal	28,9	34,4	29,2	28,8	29,7	29,5
Bienes y servicios	6,0	5,3	4,7	5,1	4,9	5,1
Intereses	2,1	3,0	1,3	0,9	1,9	1,6
Transferencias corrientes	32,3	23,6	31,0	38,0	33,1	32,7
OPERACIONES CORRIENTES	69,3	66,4	66,2	72,8	69,5	68,9
Inversiones reales	11,8	16,8	17,7	13,0	15,4	15,1
Transferencias de capital	14,8	15,9	14,5	12,8	12,3	13,9
OPERACIONES DE CAPITAL	26,6	32,7	32,2	25,8	27,6	29,0
Activos financieros	0,3	0,5	0,1	0,3	0,7	0,3
Pasivos financieros	3,7	0,4	1,5	1,1	2,2	1,8
OPERACIONES FINANCIERAS	4,0	0,9	1,6	1,5	2,9	2,1
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2002 (euros/hab.)

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	Total
Remuneraciones personal	602	437	608	574	698	592
Bienes y servicios	126	68	98	101	114	102
Intereses	45	39	26	18	44	31
Transferencias corrientes	673	300	645	757	778	656
OPERACIONES CORRIENTES	1.446	844	1.377	1.450	1.635	1.382
Inversiones reales	247	214	368	260	361	303
Transferencias de capital	309	202	302	254	289	278
OPERACIONES DE CAPITAL	556	415	670	514	650	582
Activos financieros	7	7	1	6	17	6
Pasivos financieros	77	5	32	23	51	37
OPERACIONES FINANCIERAS	84	12	33	29	68	43
TOTAL	**2.086**	**1.271**	**2.080**	**1.994**	**2.352**	**2.006**

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FORALES. AÑO 2002 (miles euros)

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	644.664	1.285.771	1.930.435
Bienes y servicios	188.495	1.731.534	1.920.029
Intereses	49.451	106.899	156.350
Transferencias corrientes	930.535	1.623.204	2.553.739
OPERACIONES CORRIENTES	1.813.145	4.747.408	6.560.553
Inversiones reales	262.426	298.591	561.017
Transferencias de capital	270.612	495.148	765.760
OPERACIONES DE CAPITAL	533.038	793.739	1.326.777
Activos financieros	24.924	175.270	200.194
Pasivos financieros	36	222.461	222.497
OPERACIONES FINANCIERAS	24.960	397.731	422.691
TOTAL	2.371.143	5.938.878	8.310.021

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FORALES. AÑO 2002 (porcentajes)

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	27,2	21,7	23,2
Bienes y servicios	7,9	29,2	23,1
Intereses	2,1	1,8	1,9
Transferencias corrientes	39,2	27,3	30,7
OPERACIONES CORRIENTES	76,5	79,9	78,9
Inversiones reales	11,1	5,0	6,8
Transferencias de capital	11,4	8,3	9,2
OPERACIONES DE CAPITAL	22,5	13,4	16,0
Activos financieros	1,1	3,0	2,4
Pasivos financieros	0,0	3,7	2,7
OPERACIONES FINANCIERAS	1,1	6,7	5,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FORALES. AÑO 2002 (euros/hab.)

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	1.160	617	732
Bienes y servicios	339	831	728
Intereses	89	51	59
Transferencias corrientes	1.674	779	968
OPERACIONES CORRIENTES	3.262	2.280	2.487
Inversiones reales	472	143	213
Transferencias de capital	487	238	290
OPERACIONES DE CAPITAL	959	381	503
Activos financieros	45	84	76
Pasivos financieros	0	107	84
OPERACIONES FINANCIERAS	45	191	160
TOTAL	4.266	2.852	3.150

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2002. DATOS FINANCIEROS

	Déficit no financiero miles euros	Déf. n. f./ presupuesto %	% var. déficit 02/01
CA RÉGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Con competencias comunes			
La Rioja	-14.836	-2,8	-55,9
Asturias	-105.247	-5,3	13,1
Madrid	24.907	0,3	-153,8
Murcia	-953	-0,1	-48,4
Cantabria	4.689	-5,3	-124,9
B) Pluriprovinciales			
Con competencias comunes en educación y sanidad			
Andalucía	0	0,0	-98,3
Canarias	-6.877	-0,2	16,3
Cataluña	15.819	0,1	121,3
Galicia	80.622	1,2	35,2
Comunidad Valenciana	183.250	2,1	635.112,2
Con competencias comunes			
Islas Baleares	-24.475	-2,3	-517,1
Aragón	-135.130	-5,4	8,8
Castilla y León	-9.603	-0,2	1,2
Castilla-La Mancha	0	0	
Extremadura	-48.326	-1,9	207,1
CA RÉGIMEN FORAL			
Navarra	3.131	0,1	-0,2
País Vasco	-11.918	-0,2	-108,6
TOTAL	**-44.948**	**0,1**	**-66,5**

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES. AÑO 2002 (miles euros)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
(1) Ingresos corrientes	1.381.671	787.100	6.973.841	1.472.190	431.130	11.045.932
(2) Gastos corrientes	1.076.457	600.633	5.821.509	1.229.325	337.449	9.065.373
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	305.214	186.467	1.152.332	242.865	93.681	1.980.559
(4) Ingresos de capital	418.086	192.666	391.546	204.594	56.614	1.263.505
(5) Gastos de capital	828.547	374.444	1.518.971	448.411	165.131	3.335.504
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-105.247	4.689	24.907	-953	-14.836	-91.440
(7) Variación neta de activos financieros	413	-3.487	-24.906	952	-19.869	-46.897
(8) Variación neta de pasivos financieros	104.835	-1.202	0	0	34.705	138.337

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2002 (miles euros)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
(1) Ingresos corrientes	15.280.882	3.928.898	12.545.502	5.662.934	8.050.537	45.468.754
(2) Gastos corrientes	13.535.772	3.446.043	11.286.868	4.718.436	6.848.020	39.835.139
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	1.745.110	482.855	1.258.634	944.498	1.202.517	5.633.615
(4) Ingresos de capital	1.479.330	300.407	211.793	719.092	386.756	3.097.378
(5) Gastos de capital	3.224.440	790.139	1.454.609	1.582.968	1.406.023	8.458.179
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	0	-6.877	15.819	80.622	183.250	272.814
(7) Variación neta de activos financieros	-8.671	6.877	-154.721	-80.622	-156.812	-393.950
(8) Variación neta de pasivos financieros	8.671	0	138.903	0	-26.438	121.135

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2002 (miles euros)

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Extremadura	Total
(1) Ingresos corrientes	1.998.931	989.411	4.112.797	2.880.140	2.003.999	11.985.279
(2) Gastos corrientes	1.741.642	710.404	3.382.711	2.553.325	1.730.160	10.118.243
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	257.289	279.007	730.086	326.815	273.839	1.867.036
(4) Ingresos de capital	276.609	46.106	906.243	578.280	365.867	2.173.105
(5) Gastos de capital	669.029	349.588	1.645.932	905.095	688.032	4.257.675
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-135.130	-24.475	-9.603	0	-48.326	-217.535
(7) Variación neta de activos financieros	-3.640	-5.576	1.603	-5.126	18.276	5.538
(8) Variación neta de pasivos financieros	138.770	30.051	8.000	5.126	30.050	211.997

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FORALES. AÑO 2002 (miles euros)

	Navarra	País Vasco	Total
(1) Ingresos corrientes	2.288.083	5.494.333	7.782.416
(2) Gastos corrientes	1.813.145	4.747.408	6.560.553
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	474.938	746.925	1.221.863
(4) Ingresos de capital	61.231	34.896	96.127
(5) Gastos de capital	533.038	793.739	1.326.777
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	3.131	-11.918	-8.787
(7) Variación neta de activos financieros	-3.095	-165.621	-168.716
(8) Variación neta de pasivos financieros	-36	177.539	177.503

VII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones generales

Hacía bastantes años que las relaciones entre España y Marruecos no incidían en la situación de Ceuta y Melilla de forma tan notoria. Podía suponerse que los *desencuentros* diplomáticos entre los dos países que venían produciéndose desde el año anterior con diversos frentes abiertos (Sahara, pesca, inmigración) y la llamada a consultas del embajador marroquí en España a finales de 2001 afectarían más pronto que tarde a las Ciudades Autónomas, pero no podía preverse una situación de tensión y conflicto tan grave como la vivida durante el verano tras la ocupación del islote Perejil por soldados marroquíes y su posterior reocupación por las fuerzas especiales del ejército español. Las semanas siguientes al incidente fueron ciertamente tensas. Por el lado español, se podía advertir una fuerte presencia militar en Ceuta y Melilla con la llegada de numerosas unidades navales, que se han mantenido durante meses, a la vez que se militarizaban los peñones de Vélez de la Gomera, Alhucemas y las Islas Chafarinas. Por parte de Marruecos, aunque existe coincidencia en que detrás del conflicto latía más el próximo debate sobre la cuestión del Sahara en Naciones Unidas que la reivindicación de Ceuta y Melilla, la situación geopolítica de estos territorios fue cobrando relevancia en los pronunciamientos públicos del Ministro de Exteriores marroquí, Benaissa, e incluso el Partido Liberal Marroquí organizó marchas a Ceuta y Melilla como «territorios ocupados», aunque la menos espontánea fue finalmente suspendida ante la solicitud de la Comisión Islámica de Melilla. La controversia llegó al plenario de la 57 Asamblea General de la ONU donde Marruecos defendió la «recuperación de las ciudades ocupadas como partes de su territorio nacional» y en respuesta España sostuvo la soberanía española sobre «Ceuta, Melilla y las islas y peñones adyacentes». Tampoco pueden olvidarse los efectos de la crisis internacional, sobre todo la tensión entre las comunidades musulmana y hebrea, agudizada a partir del 11 de septiembre de 2001. En este sentido los dos acontecimientos más notables han sido el incendio en la sinagoga de Ceuta y la manifestación de más de 10.000 personas en favor de Palestina en Melilla.

El episodio del islote Perejil, un peñasco deshabitado de unas 14 hectáreas, a 200 metros de la costa marroquí, a 3 kilómetros del barrio ceutí de Benzú y a 11 kilómetros del centro de la ciudad, justifica una referencia a la situación de los peñones e islas situadas en las cercanías de Ceuta y Melilla (Perejil, Vélez de la Gomera, Chafarinas y Alhucemas). El conflicto nos ha permitido conocer la incertidumbre jurídica existente sobre estos territorios. Concretamente en el caso de Perejil, España argumenta su ocupación efectiva «desde tiempos inmemoriales» y Marruecos aduce que al delimitar la Zona del Protectorado no se incluyó el islote en la zona natural de Ceuta, por lo que cuando Marruecos obtuvo la independencia en 1956 el islote pasó a formar parte del nuevo Estado independiente.

Lo cierto es que, al menos desde 1960 se mantenía del *status quo* de no permanencia de símbolos de soberanía.

En lo que interesa al Estado autonómico, resulta reseñable que algunos antecedentes de los Estatutos de Autonomía como los Proyectos de Ley publicados en el BOCG de 26 de febrero de 1986 (Serie A, núm. 191-I) incluían a Perejil y el Peñón de Vélez de la Gomera en el territorio de Ceuta y Chafarinas y Alhucemas en el de Melilla. Sin embargo, atendiendo a una nota verbal de protesta del Gobierno de Marruecos desaparecieron estas menciones de los sucesivos textos debatidos. Finalmente, las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995, de aprobación de los Estatutos de Ceuta y Melilla respectivamente eluden cualquier referencia a estos territorios.

Conviene plantearse, por tanto, la situación de estas pequeñas islas en el Estado autonómico. En la legislación sectorial resulta habitual su vinculación a Ceuta y Melilla; sin embargo, como hemos comprobado, esta conexión carece de sustento jurídico. En realidad son territorios que dependen directamente del Estado, sin el mínimo grado de autonomía. En concreto, la administración ha sido exclusivamente militar, ha dependido, por tanto, del Ministerio de Defensa, al carecer de población civil y valor económico. En ese sentido, el RD 915/2002, sobre organización y funcionamiento de las Delegaciones de Defensa ha previsto expresamente la existencia de delegaciones de Defensa en Ceuta y Melilla y ha creado Mandos conjuntos dirigidos por Comandantes Generales en cada una de estas dos zonas militares, dependientes directamente del Jefe del Estado Mayor y del Ministro de Defensa, cuyo ámbito de actuación incorpora a los «peñones adyacentes» a ambas Ciudades Autónomas. El papel del ejército se ha reforzado con la creación de este mando conjunto, el reforzamiento de medios humanos y materiales y la incorporación a la estructura de más militares de alta graduación, todo ello, sin duda, como consecuencia del conflicto de Perejil. En todo caso, tras el conflicto, el delegado del Gobierno en las Ciudades Autónomas, en virtud de una circular del Ministerio de Interior, ha asumido las competencias sobre los islotes: el delegado del Gobierno en Ceuta sobre Perejil y el Peñón de Velez de la Gomera y el delegado del Gobierno en Melilla sobre las islas Chafarinas y el Peñón de Alhucemas. Son territorios que dependen exclusivamente de la Administración central, sin que hayan sido afectados por la peculiar autonomía concedida a las Ciudades Autónomas.

Desde el punto de vista socio-económico ha sido un año muy importante para las Ciudades Autónomas. El conflicto diplomático con Marruecos ha agravado la crisis económica estructural de estas Ciudades en cuanto ha afectado frontalmente al comercio transfronterizo, motor único de su economía. Por ello, tras el contencioso por la Isla Perejil, el Gobierno central anunció formalmente a los Presidentes de las Ciudades Autónomas la adopción de importantes planes de ayuda y dinamización económica ante la evidencia de que la crisis estaba afectando gravemente a sus economías. Además, el problema no es coyuntural, ante el horizonte del desarme arancelario de Marruecos en 2010. El objetivo a medio plazo es articular un nuevo modelo económico en el que se aminore la dependencia económica del comercio transfronterizo. Sin embargo, en la actualidad esa dependencia es incuestionable. Por ello, puede comprenderse la grave crisis económica

que ha provocado la disminución del comercio con Marruecos como consecuencia del conflicto, especialmente en Melilla, o la respuesta airada de los comerciantes en Ceuta, con manifestaciones incluidas, ante el cierre de la frontera de Benzú, que utilizan exclusivamente los porteadores marroquíes, lo que provocó su reapertura.

Las medidas adoptadas en aras de la dinamización económica de las Ciudades Autónomas durante el 2002 son de diverso tipo.

En primer lugar, se ha diseñado un ambicioso plan de mejora de las infraestructuras con la finalidad de impulsar la economía y convertir a las Ciudades Autónomas en centros de atracción turística. Entre las infraestructuras previstas se incluyen la construcción de un nuevo hospital civil y un helipuerto en Ceuta o la ampliación del aeropuerto en Melilla. En relación al turismo, se ha firmado con el Estado un convenio para la dinamización turísticas de ambas ciudades.

En segundo lugar, la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, administrativas y de orden social, establece nuevas e importantes bonificaciones impositivas para los residentes en Ceuta y Melilla. Así, en el Impuesto sobre el Patrimonio se eleva al 75% la bonificación correspondiente a la parte de la cuota que proporcionalmente corresponda a bienes y derechos situados o que debieran ejercitarse o cumplirse en Ceuta y Melilla. De igual forma, se establece una bonificación en las cuotas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones del 50% en las adquisiciones *mortis causa* y en las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida cuando el causante hubiera tenido su residencia habitual en la fecha del devengo en Ceuta y Melilla durante los cinco años anteriores y una bonificación del 50% en las adquisiciones intervivos por la parte de la cuota que corresponda a inmuebles situados en dichas Ciudades. Por último, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados se bonifica en un 50% la cuota gradual de los documentos notariales cuando el Registro en el que se deba proceder a la inscripción o anotación radique en Ceuta o Melilla y se bonifica en un 50% la cuota por el concepto de operaciones societarias cuando se cumplan determinadas condiciones. Por lo que se refiere al concepto de transmisiones patrimoniales onerosas, se especifican los supuestos en que se aplicará la bonificación del 50% en la cuota del citado concepto.

En tercer lugar, también la Ley 53/2002, de «acompañamiento» a los Presupuestos Generales del Estado para 2003, incorpora en su art. 11 una garantía de la recaudación líquida del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación, correspondiente a las importaciones y al gravamen complementario sobre las labores de tabaco de Ceuta y Melilla. En el caso de que la recaudación líquida no alcance la de 2001, incrementada en la variación del PIB nominal, se compensará a cada una de las Ciudades con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Esta cláusula de garantía es muy importante pues asegura el mantenimiento, cuando menos, de la recaudación impositiva de las Ciudades Autónomas y se vincula directamente a la previsión de que se reduzca el comercio transfronterizo con Marruecos.

Finalmente, 2002 ha sido el primer año en el que ha sido efectiva la incorporación de las Ciudades Autónomas al Fondo de Suficiencia financiera y al Fondo de Compensación Interterritorial, prevista en la Ley 22/2001. Así, como conse-

cuencia del primero, se incluye en la Ley 52/2002, de Presupuestos Generales del Estado para el 2003, la valoración de los servicios transferidos y la subvención a los órganos de autogobierno. Además, el art. 79 de la Ley presupuestaria estatal establece el porcentaje de participación en el Fondo de compensación en un 35,55%. Esto ha supuesto un fuerte incremento de las aportaciones del Estado a las Ciudades Autónomas, que se sitúa en torno al 30% respecto al año anterior.

Resulta evidente el trato fiscal privilegiado que reciben las Ciudades Autónomas. El propio Tribunal Constitucional se ha referido a ello de forma tangencial este año en la STC 96/2002 al considerar que sólo Ceuta, Melilla y Canarias merecen por sus especiales circunstancias un trato fiscal privilegiado, a diferencia de lo que ocurre en Navarra o el País Vasco. Sin embargo, para conocer el régimen fiscal nos vemos obligado a revisar cada año la Ley de acompañamiento a los Presupuestos, donde se incorporan medidas puntuales, que van conformando el régimen económico fiscal especial mencionado en la Disposición Adicional segunda de los Estatutos de Autonomía. Por ello, un año más reiteramos la conveniencia de que, siquiera por la vía de la refundición de textos normativos vigentes, se apruebe una Ley única que recoja las normas vigentes conformadoras del régimen económico y fiscal especial de las Ciudades Autónomas. Sin embargo, éste ha sido el tercer año consecutivo en el que se rechaza en el Congreso de los Diputados una proposición de ley en ese sentido. No valoramos el contenido de estas proposiciones de ley, sino la necesidad de que exista una fuente estatal única, más allá de las anuales leyes de acompañamiento a los Presupuestos, que contenga y garantice las peculiaridades del régimen económico y fiscal en aras de la seguridad jurídica.

Respecto al ejercicio competencial merece subrayarse el ingente número de Ordenes ministeriales y Decretos estatales que tienen a las Ciudades Autónomas como exclusivo ámbito de aplicación territorial. Ocurre especialmente en la materia competencial educación. Decenas de Ordenes Ministeriales del Ministerio de Educación, cultura y deportes contienen regulaciones destinadas exclusivamente a Ceuta y Melilla, únicos territorios en los que el Estado mantiene todas sus competencias. Son normas jurídicas que rigen en Ceuta y Melilla los concursos de traslados del personal docente, los procedimientos selectivos para el ingreso y acceso a los distintos cuerpos docentes, los nombramientos de tribunales de selección, la creación de centros públicos y el desdoblamiento de los existentes, la modificación de los conciertos educativos, la autorización de la apertura y funcionamiento de centros docentes privados, la ampliación o reducción de unidades docentes, los cambios de denominación de centros educativos, distintos tipos de premios y subvenciones a docentes y discentes, etc. Tras el traspaso de sanidad a las Comunidades del art. 143 CE, también en esta materia competencial se producirá una situación similar. Ocurre también en otras materias. Así, resultan habituales las convocatorias de ayudas del Instituto de la Mujer o del Instituto de la Juventud, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a las que pueden concurrir sólo entidades radicadas en Ceuta y Melilla u otras que desarrollen actividades en más de una Comunidad Autónoma. También, el RD 136/2002, que aprueba el Reglamento del Registro de sociedades cooperativas tiene como ámbito de aplicación sólo a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y a las sociedades que actúan en varias CCAA.

Mención especial merece la Orden APA/510/2002, de régimen de aplicación del RD 137/2002, por el que se establecen medidas de apoyo a armadores y tripulantes de la flota pesquera afectada por la finalización del Acuerdo entre Unión Europea y Reino de Marruecos en Ceuta y Melilla (modificada durante este mismo año por la Orden APA 1371/2002). Es una norma de ejecución de las bases estatales que trasponen el Derecho comunitario, que en el caso de Ceuta y Melilla, a diferencia de las CCAA ha de elaborar el Estado pues estos territorios carecen de competencias en la materia.

Distinta valoración merece la Orden INT/2499/2002, de 4 de octubre, de modificación del Reglamento del Bingo de 1929. Todas las CCAA tienen competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas salvo Ceuta y Melilla que sólo tiene facultades de administración, inspección y sanción y la potestad reglamentaria en los términos que establezca la legislación general del Estado. Sin embargo, el Estado entiende que las Ciudades Autónomas sólo pueden presentar propuestas que podrán ser incluidas en la normativa estatal y puesto que todas las CCAA han modificado su normativa se ha considerado conveniente adecuar determinadas disposiciones del Reglamento estatal del bingo. Esa interpretación nos parece discutible pues, como ya apuntamos respecto al RD 2110/1998, la Ciudad Autónoma podría regular esta materia en ejercicio de su potestad reglamentaria al poseer título competencial para ello y no estar afectada por una reserva de ley, como demuestra su regulación estatal a través de normas reglamentarias. Respecto a esta cuestión y su hipotética relación con la cláusula de supletoriedad, debemos mencionar la STC 204/2002, en la que se cuestiona por el ejecutivo catalán la extensión territorial de la potestad estatal para crear una tasa en relación al juego. El Tribunal destaca en la sentencia que el Estado mantiene competencias en materia de juego y apuestas únicamente en Ceuta y Melilla, por lo que las referencias a la aplicación de normas estatales a todo el territorio nacional excede las competencias que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas. La competencia del Estado para la expedición de las guías y la creación de la correspondiente tasa se circunscribe exclusivamente a las ciudades de Ceuta y Melilla, de ahí que el Estado no pueda determinar el sujeto pasivo de dicha tasa acudiendo a un criterio que desborda aquel ámbito territorial. Lo importante de esta sentencia es que parece impedir que la situación de Ceuta y Melilla permita al Estado dictar normas aplicables inmediatamente sólo a estos territorios, que puedan ser de aplicación supletoria en el resto del Estado. En su momento apuntamos que éste podía ser el sentido del Real Decreto 2110/1998, de aplicación exclusiva en las Ciudades Autónomas, cuando éstas podían ejercer la potestad reglamentaria en esa materia. Ahora el Tribunal Constitucional veda de forma taxativa esa posibilidad.

El mantenimiento de títulos competenciales del Estado aplicables únicamente en los territorios de Ceuta y Melilla está provocando incluso cambios en la estructura administrativa y la existencia de organismos estatales dedicados sólo a estas ciudades. Así ocurre con el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Este sustituye al Instituto Nacional de Seguridad Social cuando sólo tiene competencia territorial en Ceuta y Melilla, pero se le añade la competencia en migraciones, de ámbito estatal y creciente importancia. Sin embargo, cuando la materia migraciones se traslada al Ministerio de Trabajo, el IMSERSO mantiene competencias sólo en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla. A ello responde el RD 238/2002,

que establece su estructura orgánica y funciones en esta nueva situación. Pero acaso el supuesto más notorio es el del INSALUD, que ha sido sustituido por una entidad de menor dimensión denominada ahora Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, que se ocupará, según el art. 15 del RD 840/2002, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, únicamente de las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla. No parece necesario insistir en que la aprobación de normas estatales o el mantenimiento de una estructura administrativa estatal sólo para atender a las Ciudades Autónomas resulta sumamente disfuncional.

También en el ámbito competencial pero en este caso relacionado con la Unión Europea, el RD 194/2002 establece las ayudas al suministro de leche y productos lácteos a los alumnos de centros escolares y excluye expresamente a Ceuta y Melilla de acuerdo con su exclusión de la Política Agraria Común (PAC) prevista en el art. 25.3 del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Pese a la escasa trascendencia sustantiva del supuesto nos sirve para recordar que mientras Canarias, el otro territorio excluido en el art. 25 del Acta de Adhesión, se ha integrado a la política agraria común y a la política común de pesca (Reglamento 1911/91) esto no ha ocurrido en el caso de Ceuta y Melilla. Distinta es la situación respecto a las ayudas estructurales, para las que Ceuta y Melilla son regiones de Objetivo 1. Así, precisamente en materia de pesca, el RD 235/2002 establece la normativa básica de ayudas estructurales en el sector pesquero, aplicable a estos territorios.

La actividad normativa de las Ciudades Autónomas ha mantenido las mismas pautas que en años anteriores. Por un lado, destaca el aumento de disposiciones generales dictadas en ejercicio de competencias traspasadas por el Estado en virtud de los títulos competenciales estatutarios, vinculada a la estabilidad política alcanzada en ambas Ciudades Autónomas. Sin embargo, la técnica legislativa continúa siendo deficiente en cuanto no se han seguido tampoco este año los criterios establecidos en los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000, a los que venimos haciendo referencia desde entonces. En el caso de Ceuta se utiliza en las distintas normas de aplicación general la cláusula «oído el Consejo de Estado». Sin embargo, no ha se ha aprobado durante el año 2002 ningún Dictamen referido a estos territorios. Un caso paradigmático es el de la actividad de guías intérpretes. El reglamento regulador de esta actividad fue uno de los sometidos al Consejo de Estado por la Ciudad de Ceuta en el año 2000 que dio lugar al pronunciamiento del máximo órgano consultivo estatal en el que establecía, por un lado, el carácter preceptivo de ese Dictamen previo y, por otro, un procedimiento específico para la elaboración de estos reglamentos en las Ciudades Autónomas, similar al seguido en las Comunidades Autónomas. Pues bien, durante el año 2002, en Ceuta se ha modificado el reglamento de guías intérpretes y en Melilla se ha aprobado un reglamento regulador de esa actividad sin que en ninguno de los dos casos se haya solicitado el Dictamen al Consejo de Estado ni se haya seguido el procedimiento expresamente establecido por éste para la aprobación de los reglamentos de las Ciudades Autónomas. El origen de esta disfunción está lógicamente en los Reglamentos de la Asamblea que regulan el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. Estos deben ser modificados para establecer un procedimiento específico de elaboración de los reglamentos dictados en ejercicio de las

competencias traspasadas como consecuencia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Aunque parece evidente la imposibilidad de separar las competencias locales y autonómicas en esta regulación normativa las fuentes utilizadas no pueden ser las propias de un ente local sino las de un ente autonómico.

La inmigración ha sido, un año más, cuestión central en las Ciudades Autónomas. Este año, más allá de las expulsiones o los conflictos en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, los principales conflictos han girado en torno a los menores inmigrantes de acogida, especialmente en Melilla, con dos acontecimientos especialmente destacados: las denuncias internacionales, incluso en la sede de la ONU, sobre la situación de los menores inmigrantes sin familia en las Ciudades Autónomas y la posibilidad, planteada por el Presidente de Melilla aunque finalmente desechada, de devolver las competencias en la materia al Estado ante la imposibilidad humana y material de cumplir las exigencias previstas en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor por el ingente número de menores inmigrantes marroquíes sin familia que debían ser tutelados.

Finalmente, los convenios de colaboración con el Estado han sido numerosos este año, reflejo no sólo de una normalización de relaciones, que ya se alcanzó el año pasado, sino incluso de un trato preferente para estos territorios por su singular situación geopolítica. La mayoría de los convenios hacen referencia a la materia de asistencia social, por la concurrencia de dos circunstancias ya mencionadas en otras ocasiones: las competencias traspasadas en esta materia son notables y además Ceuta y Melilla se encuentran en una situación especialmente grave en niveles de pobreza y marginación. Pero también han sido importantes durante este año los convenios dirigidos al desarrollo económico a través de la modernización del comercio o la dinamización del turismo o los que pretenden la aplicación de normas estatales, especialmente los referidos a la aplicación del Plan de vivienda 2002-2005 o al Plan de residuos industriales.

CEUTA

Actividad política

Este año ha sido convulso en Ceuta por los acontecimientos externos, pero no por cuestiones internas, pues la vida política de la ciudad se desarrolla en el clima de normalidad alcanzado el año anterior.

La ocupación del islote Perejil ha sido el principal punto de conflicto desde esa perspectiva exterior que ha afectado, lógicamente a la Ciudad Autónoma, pero no el único. Las fronteras de Tarajal y Benzú han sido lugar de conflicto ya antes del episodio de Perejil, situación agravada, lógicamente, a partir del verano. Desde principios de año se venían produciendo retenciones de tránsito que afectaban al tráfico de mercancías, con habituales episodios de desórdenes públicos por las aglomeraciones de personas. Tras la crisis de Perejil está situación se agrava y en octubre la delegación del Gobierno decretó el cierre del paso fronterizo especial de Benzú, utilizado para el comercio con las poblaciones limítrofes marroquíes, con el argumento de las alteraciones del orden público y la entrada indiscriminada de inmigrantes. Sin embargo, ante la protesta reiterada de comerciantes y empresarios se reabre de forma paulatina, aunque con severos controles, este paso

fronterizo. Por otro lado, la crisis internacional, agudizada a partir del 11 de septiembre también ha seguido teniendo repercusiones en este territorio, en el que conviven comunidades cristiana, musulmana y hebrea. El suceso más grave fue el incendio provocado de la puerta de la sinagoga. Nunca antes del 11 de septiembre de 2001 había sido objeto de ataques el templo hebreo, pero éstos se han repetido con frecuencia en los últimos meses de 2001 y los primeros del 2002. No puede olvidarse tampoco que permanece encarcelado en Guantánamo el ceutí Hamed Abderrahaman, vecino de la barriada de la ciudad en la que el integrismo musulmán es más notorio y los enfrentamientos entre comunidades más habituales.

Sin embargo, decimos que pese al conflicto político internacional que la circunda, se advierte en Ceuta un periodo de expansión urbanística y un incipiente desarrollo económico, del que puede ser símbolo el inicio de los trabajos en la manzana de Revellin, proyecto urbanístico diseñado por el arquitecto Alvaro Siza, o la apertura un gran centro comercial en la ciudad. La incorporación de Ceuta al Fondo de Suficiencia Financiera le ha permitido recibir 10,6 millones de euros, lo que supone un incremento de 30% en las aportaciones recibidas del Estado respecto al año anterior. Además, del Fondo de Compensación Interterritorial ha recibido 5 millones de Euros, a los que se añaden 1,7 más del Fondo complementario. Esto no significa que la situación socio-económica sea buena sino que se advierten síntomas de una tendencia favorable. Sólo un dato para mostrar la dura realidad socio-económica actual: el 65% de las familias ceutíes se consideran pobres.

El ambiente político de la Ciudad es preelectoral. Las elecciones del 2003 se celebrarán sin la presencia del GIL, incluso el partido que lo sustituyó, el PIL, ha perdido dos nuevos diputados, y no parece en condiciones de acercarse a los resultados de su antecesor. Todas las encuestas auguran la hegemonía del PP. Con el 25 de mayo de 2003 cerca se ha ampliado la oferta electoral localista con la vuelta de algunos grupos que en el pasado tuvieron importante representación en la ciudad, como la Unión del Pueblo Ceutí, o la aparición de otros completamente nuevos como la Unión Demócrata Ceutí, formado mayoritariamente por miembros de la comunidad musulmana. Este último resulta de una ruptura, no formalizada, en el Partido Democrático y Social de Ceuta, el grupo formado casi exclusivamente por musulmanes y muy cercano durante toda la legislatura al PP. Destacados miembros de este grupo han apoyado públicamente al nuevo partido nacido para representar las posiciones más progresistas de la comunidad musulmana de Ceuta y su constitución fue respaldada por Mustafa Aberchán, anterior Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla, cuyo grupo cuenta con una cuarta parte de los diputados locales y un importante peso político en esa Ciudad Autónoma. No ha sido un buen año para el PDSC pues los dos consejeros autonómicos pertenecientes a este grupo fueron relevados por el Presidente al solicitar el fiscal nueve años de cárcel y quince de inhabilitación para ejercer cargo público, por considerarlos responsables de liderar los disturbios que se produjeron en 1999 contra el gobierno del GIL, con el resultado de 15 heridos.

Respecto a la inmigración han sido constantes las desarticulaciones de redes de inmigración ilegal, aunque parece evidente que se reconstituyen con rapidez. La cuestión de los menores inmigrantes marroquíes tutelados no ha adquirido la gravedad que en Melilla, pero se han repetido los enfrentamientos y las agresiones en los centros. Acaso el episodio más destacado fue la fuga de 40 menores marro-

quíes para evitar la reagrupación familiar, aunque la mayoría regresaron a los pocos días y pudieron ser llevados con sus familias al otro lado de la frontera. El Informe del Defensor del Pueblo sobre la problemática de los menores inmigrantes con motivo del primer año de vigencia de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor recomienda a las autoridades ceutíes la construcción de nuevos centros al considerar obsoletos los existentes.

Actividad normativa

La actividad normativa de Ceuta ha sido importante durante este año. Sin embargo, no se han seguido, como hemos apuntado antes, las pautas establecidas en los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000. Resulta obvia la necesidad de modificar el Reglamento orgánico de la Asamblea pues en la actualidad el seguimiento de las indicaciones del Consejo de Estado supone soslayar el procedimiento expresamente establecido en el Reglamento de la Asamblea. No obstante, en el caso de Ceuta parece atisbarse una cierta influencia del posicionamiento del Consejo de Estado en dos aspectos: en primer lugar, se menciona expresamente que el reglamento ha sido aprobado por el Pleno de la Asamblea, pues recuérdese que el Consejo de Estado hacía hincapié en que era la Asamblea y no el Consejo de Gobierno quien ejercía la potestad normativa reglamentaria (art. 12.1 a) de los Estatutos) y, en segundo lugar, en algunos textos normativos incluye la cláusula «oído el Consejo de Estado», aunque presumimos que se trata de una mera declaración retórica puesto que durante el año 2002 el Consejo de Estado no ha emitido ningún Dictamen a instancia de Ceuta. En este sentido, resulta destacable que se ha modificado el Reglamento regulador de la Actividad de Guías Intérpretes de Turismo de la Ciudad, uno de los que en el año 2000 fue sometido a Dictamen del Consejo de Estado sin que en esta ocasión se haya actuado de igual forma.

El Reglamento Orgánico de la Asamblea de Ceuta distingue, a diferencia del de Melilla, las disposiciones generales dictadas en ejercicio de las competencias traspasadas en virtud de los títulos competenciales estatutarias de las competencias locales, aunque sólo nominalmente, no en el procedimiento de elaboración.

Entre esos reglamentos destacamos el que regula las jornadas y horarios de las oficinas de farmacia. Merece ser reseñado puesto que constituye desarrollo normativo de las bases estatales en materia de ordenación de oficinas de farmacia, contenidas en la Ley 16/1997. Ese desarrollo normativo de las bases lo puede efectuar la Ciudad Autónoma a través del ejercicio de la potestad reglamentaria en cuanto no existe una reserva de ley y tiene título competencial en la materia en virtud del art. 21.1.19 EACe y el Decreto 32/1999, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de Sanidad. También con el sustento del art. 21.1.19 EACe y el RD 32/1999, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de sanidad se ha dictado el Reglamento regulador de las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso colectivo.

También nos parece importante resaltar el denominado Reglamento 1/2002, de 16 de octubre, regulador de las actuaciones protegidas en materia de vivienda y

suelo, que curiosamente aparece, por primer vez, numerado y, además, con la misma denominación que el reglamento estatal al que se vincula. En efecto, pretende el desarrollo de las disposiciones del RD 1/2002, de 11 de enero, Plan de vivienda 2002-2005 que, por un lado, da un tratamiento idéntico a CCAA y Ciudades Autónomas y, por otro, remite a éstas, se entiende que también a las Ciudades Autónomas, para su desarrollo. La norma reglamentaria actúa como legislación general del Estado que habilita expresamente a la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Finalmente en el Reglamento del Registro Público de asociaciones de consumidores y usuarios se advierte una situación habitual en estos territorios en los que de hecho existe un régimen de administración única cual es la confusión de competencias locales y autonómicas en el tratamiento unitario de una materia que efectúa una disposición general.

Respecto a los reglamentos de autoorganización se ha modificado el art. 106.1 del Reglamento de la Asamblea, aunque la alteración es ciertamente menor. Se trata de facilitar la intervención en el Pleno de las Asociaciones o Entidades interesadas en el asunto tratado, actuación que ahora no requerirá la autorización del Presidente de la Asamblea sino del Presidente de la Comisión informativa correspondiente.

Los convenios de colaboración han sido numerosos, especialmente en materia de asistencia social para atender a la grave problemática de pobreza y marginación social que asola a esta Ciudad Autónoma, especialmente en los barrios en los que habita la comunidad musulmana. Así se han suscritos convenios de apoyo a familias en situaciones especiales, sobre menores infractores, de erradicación de la pobreza en determinados barrios, de prevención de riesgos y tratamiento en familia en las que se producen malos tratos. Han sido tan bien numerosos los referidos a asuntos sociales, elaborados en la correspondiente conferencia sectorial y coincidentes con los suscritos con las Comunidades Autónomas: Plan nacional sobre drogas, prevención VIH, atención a la primera infancia, Plan gerontológico, atención a discapacitados, programas y actuaciones dirigidos a mujeres, Plan de voluntariado, promoción de jóvenes. En materia de vivienda, en el marco del Plan de viviendas 2002-2005 se ha suscrito un convenio sobre actuaciones de vivienda y suelo. En aras del desarrollo económico se ha aprobado, como cada año en el seno de la conferencia sectorial, el convenio para la modernización del comercio interior, con un incremento notable de la aportación estatal, pero además como novedades de este año se ha suscrito un convenio para la dinamización turística y un nuevo convenio de colaboración para el Desarrollo del Plan Marco del comercio interior, ya específico para las Ciudades Autónomas. En materia de inmigración destacan el convenio de actuaciones conjuntas en atención a inmigrantes, refugiados, asilados y desplazados y el convenio de colaboración sobre acogida básica a inmigrantes. Finalmente, merece ser destacado también el convenio suscrito por la Ciudad con el Ministerio de Defensa para la construcción de una escuela pública en Kosovo.

MELILLA

Actividad política

La Ciudad Autónoma de Melilla también ha estado muy pendiente durante este año del conflicto diplomático entre España y Marruecos. Sin embargo, desde la perspectiva de la Ciudad Autónoma el conflicto ha tenido algunas consecuencias positivas. Por un lado, ha favorecido la defensa pública de la «españolidad» de la Ciudad, actitud siempre bien acogida en estos territorios en los que la queja habitual respecto al Estado es la sensación de orfandad; por otro, deben vincularse al conflicto las ventajosas medidas económico-fiscales y las inversiones en infraestructuras anunciadas por el Estado, que pueden coadyuvar al desarrollo económico y social de este deprimido territorio, al que obviamente ha afectado de forma importante el conflicto con Marruecos al reducirse mucho las ventas a ciudadanos marroquíes. El vicepresidente del gobierno y Ministro de economía, Rodrigo Rato, presentó en Melilla el Plan de Desarrollo integral económico y social de la Ciudad Autónoma. Pero es que además, los efectos negativos del conflicto se han ceñido al ámbito económico, con una importante reducción del comercio transfronterizo, pero no se han extendido al político en cuanto no se ha producido, como podía temerse, un enfrentamiento entre comunidades. Por el contrario, la intervención de la Comisión Islámica de Melilla fue fundamental para evitar las marchas marroquíes sobre la frontera que, sin duda, hubieran acrecentado enormemente la tensión, aunque lamentablemente los representantes de la comunidad musulmana se han retirado de la Mesa Interconfesional.

La vida política local ha continuado alterada y, fundamentalmente, judicializada. En los primeros meses del año, el líder del PP Ignacio Velázquez abandonó el Gobierno y renunció a su acta de diputado. Se vincula esa decisión a la sentencia del Tribunal Supremo que días después lo inhabilitó para ocupar cargo público durante seis años por su actuación cuando era Presidente, al impedir una moción de censura en su contra en 1996. Pero el episodio más espectacular ha sido la prisión provisional decretada para el Consejero de Economía, Francisco Suárez, como consecuencia de una operación policial contra el blanqueo de dinero procedente del narcotráfico. Suárez era un militante del Partido Popular que en las pasadas elecciones fue elegido diputado en las listas del GIL, pasó posteriormente al Grupo Mixto, para retornar finalmente, de nuevo al PP, sin abandonar nunca la Consejería de Economía de la Ciudad Autónoma.

El debate sobre el Estado de la ciudad fue especialmente tenso al coincidir con el ingreso en prisión del consejero de Economía, incluso dio lugar a una querella del Presidente del Ciudad contra el líder de la oposición por un presunto delito de calumnias en su intervención durante el debate. También debe destacarse que se ha celebrado el primer pleno de control de toda la legislatura, precisamente cuando se acerca el final de ésta pues durante el periodo de gobierno del GIL no se celebró ninguno. El pleno monográfico fue, lógicamente, muy largo. La autonomía de la Ciudad Autónoma y el transfuguismo fueron los ejes sobre los que giraron los debates. Los dos datos apuntados: la judicialización de la actividad parlamentaria y la escasez de plenos de control sobre la actuación del ejecutivo muestran las deficiencias en el funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno en la Ciudad Autónoma.

En el ámbito competencial se ha advertido una laguna competencial provocada en el proceso de traspasos, que no existe en el caso de Ceuta. Así, el RD 260/2002, por el que se fijan las condiciones sanitarias aplicables a la producción y comercialización de carnes de reses de lidia indica en su Disposición Transitoria segunda que en la Ciudad de Melilla los órganos correspondientes de las Administración General del Estado ejercerán las funciones previstas en el presente RD hasta que se lleve a cabo el correspondiente traspaso de servicios.

La inmigración ha continuado siendo una cuestión central. Pueden destacarse en este ámbito distintas cuestiones. Durante todo el año se han producido expulsiones masivas de inmigrantes, en algunos casos objeto de crítica por el Defensor del Pueblo en virtud del procedimiento seguido. Pero, sin duda, la problemática más acuciante ha sido la de los menores inmigrantes sin familia que delinquen y son tutelados en centros de la Ciudad Autónoma. Han sido constantes los enfrentamientos entre los menores y con los educadores de los centros, todo ello provocado por la saturación de éstos, que tuvo su momento más dramático con la muerte de un menor acogido en una reyerta ocurrida en el propio centro. La problemática de los menores alcanzó una dimensión pública notable ante una denuncia de Amnistía Internacional contra la Ciudad por maltrato infantil e incluso el pronunciamiento de la ONU también denunciando malos tratos a los acogidos por la Ciudad Autónoma. El Defensor del Pueblo ha realizado un Informe sobre la situación. La Ciudad Autónoma, más allá de rechazar las acusaciones, envía al Congreso de los Diputados un informe sobre los menores advirtiendo del uso fraudulento del «desamparo» en cuanto los menores tienen sus familias al otro lado de la frontera. Incluso, ante la imposibilidad humana y material de atender a la avalancha de menores marroquíes susceptibles de acogerse a las medidas de acogida en los centros públicos previstas en la Ley de Responsabilidad Penal del menor, la Ciudad Autónoma acuerda de forma unilateral no asumir la tutela de más menores marroquíes, suspende las órdenes de desamparo y acogimiento residencial de los menores extranjeros no acompañados que llegan a la ciudad, e incluso planteó la posibilidad de devolver las competencias al Estado, que habían sido traspasadas en 1997 en virtud del Estatuto de Autonomía, al considerarse desbordada. Parece evidente que el problema no se reduce a una cuestión de medios económicos, ni siquiera de espacio físico, sino al flujo constante de centenares de menores marroquíes que no pueden ser repatriados. Además, la crisis política entre España y Marruecos no ha ayudado, obviamente, a mejorar la situación en cuanto más allá de utilizarse como arma arrojadiza (Aznar exige a Marruecos que controle la inmigración infantil y Benaissa denuncia la vulneración de derechos humanos en España) lo cierto es que ha dificultado la puesta en práctica de medidas de reagrupación familiar, el cauce más lógico, acaso el único, para solventar esta situación. Las medidas adoptadas han sido el refuerzo de la frontera y la mejora de los controles con la finalidad de reducir la entrada de menores y la creación de un registro de menores.

Finalmente, en el ámbito cultural debe destacarse la aparición de importantes restos arqueológicos que ilustran sobre el pasado romano de la ciudad, al descubrirse el entramado urbano de una barriada romana.

Actividad normativa

Respecto a la actividad normativa del Estado referida a Melilla destaca el RDLey 1/2002, de medidas urgentes para reparada daños provocados por la lluvia en distintas CCAA y Melilla. La Orden INT/1233/2002 incluye todo el término municipal de Melilla en la aplicación del Decreto-Ley y la Orden APU/ 1163/2002 el procedimiento de concesión de subvenciones para reparar los daños causados por el temporal.

La actividad normativa de la Ciudad Autónoma ha superado la de años anteriores, una vez alcanzada la estabilidad política. Debe destacarse, no obstante, la inadecuada técnica legislativa en la aprobación de Disposiciones Generales aprobadas en ejercicio de las competencias asumidas en virtud el Estatuto de Autonomía y atribuidas por los distintos Decretos de traspasos. En unos casos se denominan Ordenanzas, como si fuesen ejercicio de competencias municipales, tal como se prevé en el Reglamento orgánico de la Asamblea; en otros, aunque se denominan reglamentos no han seguido el procedimiento de elaboración propio de los reglamentos autonómicos.

Por su contenido, la fuente reglamentaria más importante de las aprobadas durante este año es el «Reglamento regulador de medidas para la inclusión social». Es dictado en ejercicio de la amplias competencias de la Ciudad Autónoma en materia de asistencia social derivadas el art. 21.1.18 EAMe y del RD 1385/1997, de traspasos en materia de asistencia social. En este Reglamento se recogen cinco programas básicos de inclusión social: el Ingreso Melillense de integración, equivalente a la Prestación económica de Renta Mínima prevista en las distintas Comunidades Autónomas; el programa de prestaciones económicas para situaciones de emergencia social; la prestación básica familiar, dirigido a familias con carencias económicas graves que quedan fuera de la cobertura de la normativa general vigente; los programas de desarrollo comunitario, orientadas a la promoción personal y social por medio de la formación y de las actividades ocupacionales y el programa de alojamiento temporal alternativo, consistente en prestaciones económicas para subvencionar el alojamiento a determinadas familias en situación de necesidad.

También nos parecen de notable importancia las fuentes reglamentarias referidas a la materia vivienda, dictadas en virtud del título competencial sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 21.1.1 EAMe) y del RD 339/1996 de traspasos en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, en cuyo Anexo se traspasan expresamente a la Ciudad Autónoma las funciones de elaboración de la normativa propia en materia de vivienda y la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de ella. Así, se ha elaborado durante este año la «Ordenanza de bonificaciones y precios de venta o renta de las viviendas de promoción pública» (BOME 3881, de 28 de mayo), que actualiza la Ordenanza de 16 de abril de 1997, manteniéndose el nivel de esfuerzo para la adquisición de vivienda en un 20% de los ingresos y se eleva la bonificación en los alquileres para las Unidades Familiares de bajo nivel al 60%. También, la «Ordenanza de adjudicación de viviendas de promoción pública» (BOME 3913, de 17 de septiembre), en virtud del título competencial anterior, pretende regular la adjudicación de viviendas de promoción pública.

En materia de turismo se ha aprobado durante este año el «Reglamento regulador de la actividad de guías intérpretes de la ciudad de Melilla» (BOME extraordinario número 4, de 31 de julio). Con esta fuente reglamentaria, similar a la aprobada en Ceuta en el año 2000, a la que nos hemos referido en diversas ocasiones en cuanto fue dictaminado por el Consejo de Estado, se cubre el vacío normativo existente en esta Ciudad autónoma en cuanto el Estado carece de competencia para establecer una nueva regulación (STC 6 de julio de 1989) y la Orden de 1964 ha sido declarada inadecuada para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1994.

La promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio, título competencial previsto en el art. 21.1.17 EAMe, ha sustentado distintos textos normativos aprobados durante el año 2002. Así, la «Ordenanza para la obtención de títulos y tarjetas de identidad que habiliten para el ejercicio del buceo profesional» (BOME extraordinario número 4, de 31 de julio) y la «Ordenanza para la expedicación de licencias que habiliten para el ejercicio de enseñanzas de buceo profesional y deportivo» han sido elaboradas en virtud del RD 1384/1997, de traspaso de competencias en materia de enseñanzas náutico-deportivas, subacuático deportivas y buceo profesional, y la «Ordenanza sobre subvenciones a clubes deportivos que participen en competiciones de ámbito nacional» encuentra su referente en el RD 1383/1997, de traspaso de competencias en materia de cultura y deportes, que transfiere a la Ciudad Autónoma el fomento y promoción de las Asociaciones deportivas.

Finalmente, con el sustento del título competencial «patrimonio cultural, histórico, arqueológico, monumental, arquitectónico y científico de interés para la ciudad» (art. 21.1.14 EAMe) y el RD 1383/1997, por el que se traspasan funciones y servicios en materia de cultura se ha elaborado la «Ordenanza sobre marquesinas», que establece la prohibición de cualquier tipo de marquesinas, entendidas como cubierta o alero colocado como soporte publicitario o elemento de protección del contenido de los escaparates de los locales comerciales en las fachadas de éstos y la «Ordenanza sobre instalación y colocación de acondicionadores de aire en el conjunto histórico de Melilla la vieja y ensanche modernista», sobre la ubicación de los acondicionadores de aire en el conjunto histórico.

Entre las normas dictadas en ejercicio de las competencias de autoorganización ha destacado este año el Reglamento del Consejo Económico y social de la Ciudad Autónoma, que permitirá el funcionamiento de éste órgano de participación de los agentes sociales y económicos en la planificación y realización de la política económica y social y el Reglamento de la Junta Arbitral de consumo, para atender a las quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios.

En algunos casos se han dictado disposiciones generales sin un titulo específico sino genérico. Así, la competencia para promover la libertad y la igualdad real y efectiva se presenta como el sustento competencial del Reglamento de voluntario de protección civil. También se han aprobado durante este año distintos planes integrales como el Plan Integral de Juventud con las áreas de Información juvenil, emancipación, participación y asociacionismo, alternativas de ocio y acción social, el Plan de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Finalmente, los convenios de colaboración suscritos por la Ciudad Autónoma de Melilla son los mismos que relatábamos antes en el caso de Ceuta: atención a situaciones de pobreza y marginación social, asuntos sociales (niños, tercera edad, mujeres, jóvenes, etc.), actuaciones vinculadas al Plan de vivienda 2002-2005, dinamización turística y modernización del comercio interior, tanto el común acordado en la conferencia sectorial como el específico Plan marco para las Ciudades Autónomas o atención básica a inmigrantes.

SEGUNDA PARTE

El estado de las autonomías en 2002: temas monográficos

LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE GRANDES CIUDADES Y LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Joaquim Ferret Jacas

SUMARIO: LAS GRANDES CIUDADES EN EL MUNDO ACTUAL. / LA COMPETENCIA SOBRE RÉGIMEN LOCAL: UNA COMPETENCIA COMPARTIDA Y UNA MATERIA POLÉMICA. / LAS GRANDES CIUDADES, DENTRO DE LA MATERIA RÉGIMEN LOCAL: EL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPECIAL. / EL CASO DE MADRID: ¿UNA EXCEPCIÓN? / LA INSUFICIENCIA DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO: LA COORDINACIÓN ENTRE LEGISLADORES. / EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS GRANDES CIUDADES: ESTATALIZACIÓN O AUTONOMIZACIÓN. / LAS GRANDES CIUDADES MÁS ALLÁ DEL RÉGIMEN MUNICIPAL ESPECIAL: ÁREA METROPOLITANA, COMARCA, PROVINCIA, ENTE LOCAL ATÍPICO, FÓRMULAS ASOCIATIVAS Y FORMAS NO ENTIFICADAS. / CONCLUSIONES.

Las grandes ciudades en el mundo actual

No es nada nuevo el papel relevante de las grandes ciudades. Se trata de un tema que podemos ya considerar tradicional dentro de los que atañen a la Administración local. Sin embargo en la hora actual su función ha adquirido, si cabe, mayor protagonismo. En la red mundial del mundo globalizado, los puntos de contacto son precisamente los centros urbanos dinámicos.[1] Estamos en la era de lo global-local. Curiosamente esto ocurre en un momento en que el nivel de las telecomunicaciones y la posibilidad de externalizar los procesos productivos parecen reducir la importancia que la aglomeración tuvo en tiempos pasados; y en que la segmentación social pone en peligro la idea de comunidad subyacente en la ciudad para substituirla por una «nueva comunidad»[2] que no tiene una base territo-

1. «La nueva economía global y la sociedad informacional emergente presentan una nueva forma espacial que se desarrolla en una variedad de contextos sociales y geográficos: las megaciudades. (...) Son los nodos de la economía global y concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión en todo el planeta; el control de los medios de comunicación, el poder de la política real, y la capacidad simbólica de crear y difundir mensajes.» Manuel Castells, *La sociedad red*, Madrid 2001, p.481.

2. Robert B. Reich señala como la «nueva comunidad« está marcada por factores socioeconómicos: «En la vida real, la mayor parte de los norteamericanos ya no viven en comunidades tradicionales, sino en áreas suburbanas rodeadas de autopistas y dotadas de centros comerciales, en elegantes condominios y complejos residenciales, o en ruinosos edificios de pisos y viviendas económicas. La mayoría viajan diariamente al trabajo y sólo alternan socialmente sobre la base de la proximidad geográfica de donde viven. Y, además, levantan la casa y se mudan cada cinco años a otro vecindario.

Pero hay una cosa que los norteamericanos tienen en común con sus vecinos, y en esta

rial, sino que se funda en la función económico-social de sus miembros. Estamos en un proceso abierto y no concluido en el que quizás terminaremos en un mundo post-urbano o quizás recuperaremos debidamente adaptados los valores positivos de lo urbano.[3]

Sin prejuzgar el futuro que depende entre otras cosas de opciones políticas, la afirmación hecha al inicio de la importancia de las grandes ciudades no parece discutible. Pero de la misma manera que no dogmatizamos respecto al futuro, tampoco podemos dar por desaparecidos elementos nacidos en el pasado y aún vivos. La red global-local no ha hecho desaparecer todavía el Estado-nación ni las diversos entes con autonomía política de los Estados con pluralismo territorial. Aun cuando la incidencia de las grandes ciudades rebasa los límites de los Estados y entes subestatales en que se encuentran, no necesariamente se han de ver en contraposición con éstos. Las grandes ciudades siguen jugando un papel decisivo en la identificación de las comunidades nacionales y la evolución de esta realidad es otro tema abierto que solamente el futuro nos responderá.

Cuando el razonamiento se hace desde el punto de vista jurídico, es obligado buscar las soluciones acordes con la realidad institucional. El problema se sitúa en nuestra realidad constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues son los legisladores de aquel y de éstas los que han de decidir como potenciar a las grandes ciudades. Por ello nuestra reflexión se iniciará sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local y más concretamente en materia de regímenes municipales especiales. Dada la «bifrontalidad» de nuestro régimen local se considerarán las formas de coordinación de la actuación de los legisladores estatal y autonómico. Y finalmente se tratará de la creación de entes locales supramunicipales ligados al fenómeno de las conurbaciones.

La competencia sobre régimen local: Una competencia compartida y una materia polémica

A pesar de que la competencia sobre régimen local sea considerada en diversos Estatutos de Autonomía como de carácter exclusivo, se trata en realidad de una competencia de carácter compartido que obedece al modelo bases estatales-legislación de desarrollo autonómica. Así lo exige la reserva competencial al Estado por el art. 149.1.18 CE de las bases del régimen jurídico de la Administraciones Públicas Y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional diciendo que la competencia exclusiva significa la regulación por ley autonómica del régimen jurídico de las Corporaciones Locales, pero que: «Ésta ley debe ajustarse a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aún en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido el máximo de competencias al respecto, es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las

afinidad estriba la esencia de la nueva «comunidad« americana: sus niveles de ingresos» *El trabajo de las naciones*, Madrid 1993, p.274.

3. Cfr. Castells op. cit. p.471 y ss.

Comunidades Autónomas». De ahí nace la dificultad de cualquier nueva intervención en la materia que afecte a cuestiones competencia de dos legisladores. La dificultad se acrecienta por el hecho de la mutabilidad de las bases estatales, por lo que la línea fronteriza es borrosa y mudable.

A la dificultad de establecer los límites entre bases y desarrollo, se suma la de establecer la línea divisoria entre la materia régimen local i otras materias. La cuestión es esencialmente determinar la prevalencia entre la materia régimen local y las que se refieren a los distintos sectores materiales de competencia. Una visión muy radical lleva a la práctica desaparición de la materia régimen local, pero en cualquier caso ésta queda reducida a los casos en que prevalece el aspecto organizativo sobre el de configuración de la potestad administrativa. Ello es cierto a pesar de que el Tribunal Constitucional haya declarado en la STC214/1989, de 21 de Diciembre que el régimen local constituye «una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también, y no excluye, lo relativo a las competencias locales», precisando que «en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el régimen local –equivalente al régimen jurídico de las administraciones locales– haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas».

En efecto, más allá de la critica que pueda merecer el criterio de la jurisprudencia constitucional de configurar la garantía constitucional como un criterio de atribución competencial al Estado y no como un límite para cualquier legislador, la materia régimen local se reduce a la organización y a las formas de ejercicio de las potestades públicas de titularidad local, mientras que la asignación competencial de estas potestades y no sólo su configuración jurídica corresponde al legislador titular del sector material de competencias. No es por lo tanto el mismo el título competencial que determina el legislador que diseña la máquina y su funcionamiento y el título que determina el legislador que le asigna las funciones a realizar.

En realidad ni tan sólo todo lo organizativo es régimen local y se distribuye de acuerdo con la división bases-desarrollo. «Los aspectos organizativos tienen gran extensión y complejidad. No se limitan a la creación del ente –con el territorio como elemento fundamental en el caso de los entes locales– o de su estructura orgánica interna, sino que dentro de la actividad organizatoria se ha de incluir la delimitación del ámbito funcional de la nueva organización (el giro o tráfico de ésta), la atribución de las potestades públicas y la concreción de estas funciones y potestades en los centros operativos de la organización».[4] Pues bien en la asignación de potestades, no sólo corresponde al Estado lo básico, sino que sea por la prevalencia de otros títulos competenciales o por la consideración de básico a todo lo conectado con la garantía institucional de la competencia local, en muchas ocasiones corresponde al Estado la totalidad de la competencia precisamente en aspectos organizativos.

Es el Estado, quien con carácter básico determina en que sectores materiales deberán ejercer competencias, de acuerdo con la legislación correspondiente, los

4. J. Ferret «Régimen local» en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña,* vol. I, Barcelona 1990, p.504.

municipios y que servicios deberán prestar con el carácter de mínimos. Pero el desarrollo de estos preceptos básicos de asignación de competencias no corresponde al legislador autonómico, como es normal en el binomio bases-desarrollo legislativo, sino que corresponden al legislador titular del sector material de que se trate . Lo expresa con gran claridad el art. 2.2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril de Bases de Régimen Local: «Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen». Este precepto se basa en la garantía institucional como criterio de atribución competencial. Para preservar la autonomía local se permite una decisión del Estado que va más allá de la función garantista de las competencias mínimas de las autonomías locales y tal solución ha sido considerada constitucional por el Tribunal Constitucional (STC 214/1989) si se interpreta «en el sentido que las Leyes Básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizar su autonomía». La defensa de la autonomía local lleva a considerar la atribución de la competencia como materia básica, y por tanto, estatal.

De lo dicho hasta aquí se deduce que la imbricación entre la dificultad de delimitación de la materia régimen local y la de separación entre bases y desarrollo legislativo se hacen especialmente visibles en la regulación de los entes locales; y conlleva una dificultad práctica para la articulación de los dos legisladores competentes.

A todo ello hemos de añadir que existen otros títulos competenciales de gran relevancia en la regulación de la Administración Local. Basta pensar en las competencias estatales sobre régimen estatutario de los funcionarios, contratación y concesiones administrativas, expropiación forzosa, responsabilidad administrativa y muy especialmente régimen electoral general y haciendas locales. El régimen electoral general a partir de la elaboración del concepto por la jurisprudencia constitucional en la sentencia 38/1983, ha significado que en lo concerniente a municipios y provincias el aspecto políticamente más decisivo de su organización es de competencia exclusivamente estatal. Por lo que respecta a los aspectos financieros probablemente es el lugar donde más se evidencian los efectos nefastos de la descooordinación entre legislador estatal y autonómico. El peso decisivo de la legislación estatal reguladora de los ingresos locales vacía en buena parte de su sentido las posibilidades del legislador autonómico de modular las competencias locales. No tiene mucho sentido otorgar las competencias a quien no tiene recursos para ejercerlas o quitárselas a quien va a seguir teniendo los medios financieros.

Las grandes ciudades, dentro de la materia régimen local: el régimen municipal especial

Aun dentro de la materia régimen local, y dejando aparte los esenciales aspectos de asignación de competencias y de recursos, el alcance de las bases estatales no es idéntico en todos los casos. En primer lugar hay que constatar que en la Ley de Bases de Régimen Local no existe una regulación de las grandes ciudades.

Difícilmente son encuadrables en los supuestos de municipios especiales cuya regulación se deja a las Comunidades Autónomas. Dicho artículo prevé la posibilidad de «establecer regímenes especiales para municipios pequeños de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes». Ser una gran ciudad no es semejante a ninguno de los supuestos contemplados en la ley. Las grandes ciudades no están polarizadas en una sola característica o actividad, bien al contrario se caracterizan por su polivalencia.

Si bien la legislación básica del Estado no contempla el régimen de las grandes ciudades en general, sí se refiere en su Disposición Adicional Sexta a los regímenes especiales de los municipios de Madrid i Barcelona para declararlos subsistentes en lo que no se opongan a la Ley. Dejando aparte lo previsto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid – a lo que luego nos referiremos–, la Ley de Bases de Régimen Local no decía explícitamente a quien correspondía la reforma y actualización de los regímenes especiales que declaraba subsistentes. Una interpretación conforme al reparto de competencias constitucional llevaba necesariamente a entender que no se había declarado básico la totalidad del régimen jurídico especial de ambos Municipios; y por consiguiente salvo lo establecido como básico en la materia régimen local y lo que perteneciera al Estado por otros títulos competenciales, la competencia legislativa correspondía a las respectivas Comunidades Autónomas. La cuestión queda aclarada –si alguna duda había- con la modificación efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril. Se añade un párrafo 3 a la citada Disposición Adicional por la que se autoriza a la ley de la Comunidad Autónoma correspondiente a establecer especialidades organizativas, que excepcionan aspectos básicos: denominación de los órganos, actuación del Pleno en Comisiones y mayores competencias de la Comisión de Gobierno y del Alcalde. La propia legislación básica estatal reconoce que existe competencia autonómica para regular un régimen especial para ciudades caracterizadas por su importancia, como Madrid y Barcelona, permitiendo incluso la modulación de algunas normas básicas. De lo que se deduce que las Comunidades Autónomas correspondientes pueden regular un régimen especial de grandes ciudades, si bien la flexibilización de las normas básicas organizativas está limitada en el momento presente a los casos de Madrid y Barcelona.

Debemos preguntarnos si pese a no existir una regulación básica para grandes ciudades, podría existir en el futuro. Si podría considerarse que existe un interés supracomunitario para que sea el legislador estatal quien regule el régimen jurídico de las grandes ciudades. No parece pueda ser ésta la solución al problema de la regulación especial de las conurbaciones. La competencia estatal va ligada a la defensa de la garantía institucional de las entidades locales y no a la eficiencia de determinadas formas organizativas. Una regulación básica de grandes ciudades implicaría una regulación estatal detallada de un sector del régimen local sin que ni la defensa de la autonomía local, ni la uniformidad estuvieran en juego. En cualquier caso a efectos prácticos, nos encontraríamos con una situación como la de las Diputaciones Provinciales en Cataluña, pero con mayor gravedad.. Por un lado el establecimiento de su estricta necesidad, por otro el intento de vaciamiento por parte del legislador de desarrollo.

Independientemente de su discutible base constitucional una regulación básica estatal agravaría el problema de la necesaria coordinación entre los dos legisladores competentes. No se olvide que a diferencia de lo que sucede con la provincia, quien decide sobre los límites territoriales municipales no es el Estado, sino la Comunidad Autónoma. De lo que se deduce que quien decide quien es gran ciudad es la Comunidad Autónoma, pues es ella quien configura cada municipio. Y el Estado no puede interferir porque lo que –discutiblemente– legitima su intervención es la garantía institucional de los municipios y ésta no puede ser confundida con un derecho subjetivo de cada municipio. El legislador autonómico no puede desvirtuar la autonomía municipal y de este límite constitucional, nuestra jurisprudencia constitucional ha deducido una atribución de competencias al Estado para la regulación de los municipios, pero de ahí no se deriva un derecho a la existencia de cada uno de ellos. Al reconocimiento de este derecho se pasaría si el Estado determinara la existencia de cuales son las grandes ciudades. No cabe por tanto una designación estatal de quienes son las grandes ciudades. Ello supondría que la ordenación del gobierno del territorio había sido sustraída a la Comunidades Autónomas, lo que no es la voluntad constitucional.

A la opinión que defendemos no se opone la existencia de la ya citada Disposición Adicional Sexta de la Ley de Bases de Régimen Local. Dicha norma no consagraba como básico el régimen especial de los municipios de Madrid y Barcelona, sino simplemente lo declaraba subsistente, sin perjuicio de las transformaciones futuras que pudiera tener a manos del legislador en cada caso competente. Tampoco alteraba en nada la competencia para modificar los términos municipales de las dos ciudades.

De lo que venimos diciendo puede extraerse una primera conclusión: la regulación de un régimen especial municipal para las grandes ciudades y la determinación de a qué municipios se aplica corresponde al legislador autonómico. De hecho, así lo viene haciendo.[5]

El caso de Madrid: ¿una excepción?

En el caso de Madrid existe la previsión constitucional del art. 5 CE que la declara capital del Estado. El artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid dispone: «La Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus

5. Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, art 75: «El municipio de Barcelona ha de gozar de un régimen jurídico especial establecido por ley«. En consecuencia se ha aprobado la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón prevé en su art. 61: «Podrá establecerse un régimen especial competencial y financiero para el municipio de Zaragoza, en atención a su condición de capital de la Comunidad Autónoma y sus peculiaridades propias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 76 de la presente Ley». El citado art.76 prevé la posibilidad de creación de la entidad metropolitana de Zaragoza.

respectivas competencias». Podría parecer que en virtud de las previsiones constitucional y estatutaria Madrid tiene un régimen especial de gran ciudad decidido por el Estado. Pero si bien se mira la previsión estatutaria prevé la ley estatal solamente «por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales». No se trata del régimen especial derivado de su tamaño y su importancia económica y cultural, sino simplemente de aquellos aspectos que están exclusivamente ligados a su condición de capital del Estado o capital de España. No se refiere al Madrid gran ciudad, sino a la «Villa de Madrid» –denominación que también se encuentra en la Constitución– y que con su carácter histórico nos evidencia que se está pensando en la condición estricta de capitalidad.

El propio debate constitucional evidencia que se discutió esencialmente del estatuto de capitalidad, con referencia a una cuestión estrictamente ligada a éste, como es la compensación de los gastos extraordinarios que se derivan de la condición de capital, aspecto este último que difícilmente podía resolverse en el texto constitucional; y constituye una ardua cuestión política, ya que el hecho de la capitalidad es fuente de un cúmulo de ventajas y desventajas de difícil cuantificación.

Atendiendo a las relaciones interinstitucionales consecuencia de la capitalidad, se ha de precisar que en la lógica de nuestra Constitución, no cabría un régimen especial, que desconociera el principio de autonomía municipal. La capitalidad no puede privar a la población de Madrid de la participación en el gobierno municipal que tienen todos los ciudadanos españoles. No son posibles de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional soluciones que hicieran depender de las autoridades centrales el gobierno municipal de la capital, que en cambio encontramos en el Derecho comparado.[6]

La ley estatal reguladora de la capitalidad debe limitarse a las relaciones especiales con el Estado derivadas de ser la Villa de Madrid sede de las instituciones estatales más importantes, fundamentalmente la Jefatura del Estado. Pero esto no autoriza al legislador estatal a regular en plenitud el régimen municipal especial de Madrid como gran ciudad. La capitalidad tiene unas especificidades que no tienen relación alguna con las dimensiones o la importancia económica o cultural. Capitales hay en el mundo, sobre todo en la tradición federal anglosajona, establecidas en ciudades de no gran tamaño, precisamente para preservar la independencia de las instituciones federales de un peso excesivo del factor local.

La ley estatal prevista en el art. 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid tiene como función exclusiva las relaciones interinstitucionales derivadas del hecho de la capitalidad y no las especialidades que correspondan a Madrid por ser además de la capital de España, una gran ciudad. La reforma operada en la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 11/1999 –a la que antes nos hemos referido– corrobora lo que decimos. La actualización del régimen especial de Madrid corresponde al legislador autonómico. Por consiguiente, en cuanto gran ciudad, Madrid no constituye una excepción en el reparto de las competencias legislativas. La regulación de su régimen especial corresponde al legislador autonómico, aunque en este

6. En este sentido se pronuncia José Luís Piñar Mañas «El régimen de capitalidad del Estado» en Eduardo García de Enterría y otros *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana,* Madrid 1983, p. 400.

caso a la complejidad del respeto de las bases estatales en materia de régimen local haya que añadir la de la eventual ley de capitalidad.

La insuficiencia del legislador autonómico: la coordinación entre legisladores

La competencia autonómica para establecer un régimen especial para grandes municipios y para determinar a cuales se aplica y la negación de la posibilidad de una competencia estatal de la totalidad de la submateria, no implica que no sea necesaria la intervención del legislador estatal. La dificultad de separación neta entre bases y desarrollo, la no menor dificultad de precisar los límites de la materia régimen local con otras materias y la interacción entre ambos problemas –cuestiones todas ellas a las que ya hemos aludido– hacen que sea insuficiente el legislador autonómico para una regulación auténticamente operativa de las grandes ciudades.

Las grandes ciudades exigen una flexibilización de las bases estatales uniformes para todos los municipios. Tienen también unas exigencias de financiación que solo las competencias hacendísticas del Estado pueden solucionar. Requieren finalmente competencias en sectores de titularidad estatal como: seguridad ciudadana, tráfico y circulación de vehículos a motor, justicia municipal o grandes infraestructuras. Por todo ello se hace imprescindible la intervención del legislador estatal.

Esta necesaria intervención del legislador estatal plantea el problema de la coordinación entre ambos legisladores. La actuación paralela es prácticamente imposible. Sólo un pacto político con un dominio absoluto de las vicisitudes y ritmos parlamentarios lo haría posible. Si la simultaneidad no es posible se ha de elegir entre priorizar en el tiempo la actuación del legislador que determina el continente o la del que determina parte del contenido. La solución no es fácil. No se puede verter líquido si no hay vasija y no tiene mucho sentido la construcción de una vasija sin saber lo que habrá de contener.

La mejor vía parece la ya seguida por el Estado en la citada Ley 11/1999. Permitir que la Ley autonómica flexibilice determinados aspectos básicos. De la misma forma se podría regular la atribución de competencias y recursos condicionada al establecimiento de un régimen especial de gran ciudad para un municipio por parte del legislador autonómico. De tal forma el legislador autonómico a la hora de aprobar el régimen especial de gran ciudad conoce ya lo que el Estado concede al municipio que pasa a tener esta condición.

En la solución que defendemos lógicamente el Estado no puede permitir la flexibilización de normas, ni atribuir competencias o recursos a quien el legislador autonómico declare gran ciudad. En la Ley 11/1999 la modulación de las bases se permitía sólo para los casos de Madrid y Barcelona. Nada hay a objetar en la técnica de la regulación singularizada. Cuando se dan situaciones singulares las bases estatales pierden su característica de generalidad.[7] Pero también cabría una regu-

7. «Lo más destacable de todo ello es, a mi juicio el, dato capital de que se viene a aceptar el principio de que es básico que hayan tratos distintos para distintos municipios. La

lación estatal exigiendo características objetivas para los municipios en que fuera de aplicación. Podría también establecerse un escalado competencial de acuerdo con los niveles en que se den las citadas características objetivas. En la Iniciativa Comunitaria de la Comisión de las Comunidades Europeas URBAN, el mapa de la España urbana aparece clasificado de la siguiente manera:

1. Áreas metropolitanas internacionales. Madrid y Barcelona.
2. Áreas metropolitanas nacionales-regionales: Valencia, Bilbao, Sevilla, Málaga, Zaragoza y Las Palmas.
3. Áreas en período de metropolinización: Palma de Mallorca, Vigo-Pontevedra, Gijón-Oviedo-Avilés, Alicante-Elche, Murcia, A Coruña y Valladolid.
4. Otras áreas urbanas: Granada, Córdoba, Cádiz-Jerez, Vitoria, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Pamplona, Salamanca, San Sebastián, Burgos, Almería, León y Tarragona.

No pretendemos dar una solución a cuales son las grandes áreas urbanas y su posible escala. La solución es política; y los aspectos técnicos que están en su base no son jurídicos. La clasificación citada nos sirve simplemente como indicio de las posibilidades de regulación de grandes ciudades. Tiene en cambio gran importancia jurídica constatar que por la vía del condicionamiento de las competencias y recursos de titularidad estatal, el legislador estatal se hace copartícipe sobre la decisión de cuales son las grandes ciudades. Aunque, como hemos afirmado, la competencia corresponda al legislador autonómico, sólo gozarán de las competencias y recursos estatales, quienes cumplan las condiciones puestas por el legislador estatal o sean explícitamente designados por el mismo. El legislador estatal solo no puede crear un régimen especial de gran ciudad, pero el legislador autonómico a quien corresponde la competencia está condicionado por la atribución de competencias estatales. De esta suerte aun careciendo de una competencia, ni tan sólo básica, en la regulación del régimen especial de las grandes ciudades, en la práctica el Estado puede crear unos criterios de clasificación de las grandes ciudades, que si bien no impiden la regulación por el legislador autonómico, ni la exigen, determinan en parte el auténtico régimen jurídico que estas grandes ciudades tendrán.

A la pluralidad de legisladores se ha de sumar la pluralidad de tipos de legislación. En la normativa estatal pueden entrar normas básicas y no básicas, con carácter de ley ordinaria y con carácter de ley básica. En cualquier caso de ello no se deriva dificultad alguna. En el caso de las normas de carácter básico o no la diferencia es meramente de contenido y no procedimental o formal. Por lo tanto en una misma ley estatal unas normas tendrán tal carácter o no de acuerdo con su

Carta Municipal de Barcelona ha actuado en esta ocasión como impulsora del ensanchamiento de una de las rendijas ya abiertas en la ley básica estatal para dar algo más de virtualidad a ese principio de diferenciación de lo local que debe ir más allá de lo competencial y alcanzar también a lo organizativo». T. Font i Llovet, *La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Punt de vista nº 7, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona 2000, pp. 19-20.

contenido, sin más exigencia que la claridad en la determinación de lo que es básico. En cambio sí hay diferencias procedimentales y formales entre leyes orgánicas y ordinarias. Y algunos aspectos que pueden afectar a grandes ciudades, como todo lo referido a la Justicia, exigen la forma de ley orgánica. Pero tampoco en este caso se produce ningún problema. Existen numerosos ejemplos de casos en los que en una misma ley unos preceptos tienen el carácter de orgánicos y otros, de ley ordinaria.[8]

En la línea de la coordinación entre actuación del legislador estatal y el autonómico se ha planteado también la posibilidad de que todo el contenido normativo pueda recogerse en un solo texto. La cuestión es menor. Se trata solamente de un aspecto en que más allá de lo simbólico, sólo se obtiene una mayor comodidad. Pero este problema menor no parece tener solución. No está previsto constitucionalmente ningún mecanismo de participación conjunta de ambos legisladores, que pueda conducir a la aprobación de un único texto. Tampoco es posible que posteriormente pueda aprobarse un texto refundido. La refundición no puede ordenarse cuando parte de las normas a refundir no están a disposición del legislador que ordena la refundición.[9]

El régimen especial de las grandes ciudades: estatalización o autonomización

La trascendencia de las grandes ciudades lleva a que su influencia rebase las fronteras de la Comunidad Autónoma y aun las estatales. La consecuencia que de ello se deriva es que sea conveniente que participen en competencias de naturaleza estatal de acuerdo con la distribución constitucional de competencias. Lo cual implica una necesaria intervención del legislador estatal. De esta forma el proceso de potenciación de las grandes ciudades, que es sin duda un proceso de descentralización, puede devenir en lo que respecta a la relación Estado-Comunidades Autónomas una cierta centralización. En este caso descentralización local podría significar más estatalización que autonomización. Ciertamente la influencia estatal, como hemos dicho, es indirecta; y si se adopta la técnica de posibilitar la flexibilización de las bases por el legislador autonómico; y la de la asignación de competencias automáticamente a quien decida el legislador autonómico, siempre que se cumplan los requisitos previstos, no se puede hablar de un recorte de las competencias autonómicas.

En cualquier caso la regulación de las grandes ciudades puede suponer un cierto peligro para las competencias autonómicas. Pero puede ser también, si ésta es la voluntad política, una ocasión para reforzarlas. Pueden para ello utilizarse la técnicas del 150.1; y sobre todo del 150.2 de la Constitución. Se produciría entonces una unificación de legislador y desaparecerían todos los problemas de coordinación entre legisladores o de aparición de la normativa en dos textos legislativos distintos. Puede incluso irse más allá en la potenciación de las competencias autonómicas, si se procede a la reforma del Estatuto de Autonomía.

8. Vid. En este sentido, Alfredo Galán Galán, *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona,* Barcelona 2001, pp. 43-44.

9. Vid. Galán op.cit. p.45 y ss.

La inclusión de la competencia en el Estatuto de Autonomía supone una mayor garantía para la Comunidad Autónoma. Tiene sin embargo un serio problema, la atribución no puede afectar a competencias reservadas al Estado por la Constitución. La superación de éste problema es posible si se entiende que la Comunidad Autónoma tiene derechos históricos. En este caso la materia es especialmente favorable para la consideración de los elementos históricos, dada la tradición histórica de las grandes ciudades.[10]

La regulación del régimen especial de las grandes ciudades puede suponer tanto una mayor estatalización, como una mayor autonomización. El resultado dependerá exclusivamente de la opción política que se adopte.

Las grandes ciudades más allá del régimen municipal especial: área metropolitana, comarca, provincia, ente local atípico, fórmulas asociativas y formas no entificadas

Dentro de la materia régimen local existen diversas submaterias que afectan a las grandes ciudades. En una primera aproximación puede pensarse que éstas constituyen simplemente grandes municipios. Y sin duda una de las soluciones posibles al, problema de las conurbaciones es la de hacerlas coincidir con el territorio de un solo municipio. Tal solución no es la más utilizada en los últimos tiempos, probablemente por los problemas políticos que causan la supresión de municipios en número considerable y con dimensiones que no ofrecen dudas respecto a su viabilidad.

Se ha de considerar que no siempre la interrelación por motivos laborales, de ocio o de servicios hace nacer el sentimiento de comunidad que es base de la democracia municipal. Se hacen preferibles entonces formas de colaboración y coordinación que no excluyan la existencia de municipios diversos, auténticos exponentes de las auténticas comunidades de vecinos.

Por otra parte, los niveles de interrelación son diversos. Existen unos círculos concéntricos de distinta intensidad en la interconexión. Las grandes ciudades tienen un área de influencia que rebasa en ocasiones las fronteras estatales. La in-

10. La materia régimen local es una de aquellas en que más peso tiene el foralismo, como se ve en España en los territorios vasco-navarros de tradición foral. Si los derechos históricos de la Disposición Adicional Primera de la Constitución son aplicables a otras Comunidades Autónomas que no sean las vasco-navarras, como he defendido en *Catalunya i els drets històrics,* Barcelona 2001, ello permitiría realizar en los correspondientes Estatutos de Autonomía una modulación de las competencias reservadas al Estado. Sin relación con la argumentación que estamos realizando, pero como muestra de la carga histórica de los grandes municipios, la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad en su Dictamen 334/1998 dice: «El reconocimiento de un régimen especial de la ciudad de Barcelona ofrece notables precedentes en nuestro derecho histórico catalán,- basta con citar el *Recognoverunt proceres* (1283), que haría decir a Joan Pau Xammar (1644) que Barcelona es una de las ciudades «*equiparantur principibus*« *(Civilis doctrina, de Antiquitate et religione regimine, Privilegis et praheminentisinclitae civitatis Barcinonae)*– que son reflejo de la singular posición de la ciudad».

fluencia puede afectar a toda una Comunidad Autónoma y aún más allá. Se ha hablado de Madrid, como Comunidad Autónoma metropolitana.[11] Pero en estos casos la solución está fuera de lo local. Estamos entonces en el ámbito autonómico, estatal e incluso supraestatal.

En el marco de lo local otros entes además del municipio pueden ser útiles para el gobierno del círculo de intereses que rebasa el término municipal de las grandes ciudades. De mayor a menor, el primer ente local a considerar es la provincia. En Italia se ha intentado la construcción de la provincia metropolitana. Ciertamente las provincias italianas son más pequeñas que las españolas. Pero, como acabamos de decir, Madrid puede ser considerada una Comunidad Autónoma metropolitana y se trata de una Comunidad Autónoma uniprovincial. Pero precisamente en los casos de Comunidades Autónomas uniprovinciales no existe el ente local provincial, la Diputación Provincial desaparece confundiéndose con la Administración autonómica. Obviamente mediante la modificación del Estatuto de Autonomía o por la vía de las Leyes Orgánicas del 150 CE, pueden otorgarse nuevas competencias, hasta ahora estatales, a la Comunidad Autónoma de Madrid, precisamente en virtud de albergar en su territorio una gran ciudad y para el mejor gobierno de la misma y de su área de influencia.

En los casos de Comunidades Autónomas pluriprovinciales aparecen algunos inconvenientes. En Cataluña hay el obstáculo político de un antiprovincialismo ya tradicional. Desde un punto de vista técnico debe resaltarse que una inadecuada interpretación constitucional que confunde la provincia-ente local con la provincia-demarcación electoral reserva a la Ley Orgánica la alteración de los límites provinciales. De modo que en el caso de la provincia queda fuera de la competencia autonómica la delimitación territorial del ente. Ello favorece la atribución de las competencias estatales, pero dificulta la coordinación con el legislador autonómico, que también en el caso de la provincia es quien ha de culminar el desarrollo legislativo y concretar su auténtica significación. Sin la colaboración del legislador autonómico, la provincia-ente metropolitano no puede llegar a buen puerto.

La legislación básica de régimen local ofrece al legislador autonómico dos figuras que pueden ser utilizadas por el mismo a los efectos que estamos considerando. Se trata de las comarcas y las áreas metropolitanas. Es indudable que la figura específicamente pensada para el territorio bajo el influjo de las grandes ciudades es el área metropolitana. Ya que éstas «son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras»(art.43.2, Ley 7/1985). Las comarcas en cambio son entidades que agrupan varios Municipios «cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito» (art.42.1, Ley

11. Luís Ortega escribió: «...el hecho de que el territorio de la Comunidad de Madrid se circunscriba a un ámbito uniprovincial hace que, a nuestro entender, sea la propia Comunidad la que deba integrar las competencias de un hipotético ente local metropolitano«, Luís Ignacio Ortega Álvarez, «La Comunidad Autónoma de Madrid como Área Metropolitana» en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana* cit. p. 161.

7/1985). Pero, como se puede ver, ambas definiciones encajan con la realidad social que supone el área de influencia de una gran ciudad . También en ésta nos encontramos con Municipios que tienen intereses comunes y requieren la prestación de servicios comunes.

Tampoco se distinguen las dos figuras por su giro o tráfico específico. Aunque en las áreas metropolitanas se pone el acento en la planificación y coordinación; y en las comarcas, en la prestación de servicios comunes, unas y otras pueden realizar ambas actividades. Parece obvio que la comarca es un ente de cooperación y que entre sus competencias caben perfectamente las de planificación y coordinación. Por su parte las áreas metropolitanas tendrán entre sus competencias, en los términos que disponga la legislación autonómica «los servicios y obras de prestación metropolitana»(art. 43.3, Ley 7/1985).

Lo que distingue claramente a las dos figuras contempladas en la legislación básica del Estado es el procedimiento para su creación. Aunque ambas son creadas por ley de la Comunidad Autónoma, en el caso de las comarcas hay la posibilidad de veto de las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella y en el caso de afectar a más de una provincia, de las Diputaciones Provinciales afectadas (con la excepción en el caso de Cataluña recogida en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 7/1985); por su parte en las áreas metropolitanas no existe este poder de veto en manos de los entes locales, pero en su procedimiento de creación debe darse audiencia a la Administración del Estado y a los Ayuntamientos y Diputaciones afectados. Se da un mayor peso local en la creación de comarcas y se requiere una intervención –aunque solamente de trámite de audiencia– del Estado exclusivamente para las áreas metropolitanas. Parece que el legislador básico ve las comarcas como algo exclusivamente local; y de ahí la posibilidad de una intervención que puede ser decisiva de los entes locales y contrariamente el fenómeno de las áreas por su incidencia se deja a la decisión del legislador autonómico con una intervención necesaria, pero no decisiva de la Administración del Estado.

La diferencia de procedimiento puede plantear alguna duda respecto a la constitucionalidad de usar indiferentemente una u otra figura. A pesar de que el único trámite en menos –en el caso de la comarca– es la necesaria audiencia a la Administración del Estado, una interpretación rigorista podría llevar a considerar que se ha elegido una figura y no otra para obviar en fraude de ley el procedimiento establecido por el legislador básico estatal. Tal interpretación no es la correcta y no tan sólo por su excesivo rigor. En efecto, no existe un «numerus clausus» de entes locales establecido por el legislador básico. Así lo demuestra el Texto refundido aprobado por el Real Decreto legislativo 781/1986, que declara subsistentes otros entes locales no mencionados en la Ley de Bases 7/1985, como por ejemplo las agrupaciones d municipios a efectos de sostenimiento de la plaza de secretario. Pero muchos más ejemplos lo corroboran, algunos tan importantes, como los consorcios o las entidades locales funcionales de carácter metropolitano creadas por la ley catalana 7/1987.

No existiendo un «numerus clausus» de entes locales está en manos del legislador autonómico crear otros no específicamente previstos por el legislador básico. Nada impide por tanto crear comarcas metropolitanas. Cualquier duda sobre

la constitucionalidad de esta solución se desvanece, si se tienen en cuenta tanto las exigencias procedimentales referidas al procedimiento de creación de comarcas, como las correspondientes al procedimiento de creación de áreas metropolitanas.

La posibilidad de establecer comarcas metropolitanas es de gran utilidad para Comunidades Autónomas que, como Cataluña, tienen la obligación estatutaria de implantación comarcal en todo su territorio o que decidan establecer comarcas con carácter general. Se evita la ineficaz proliferación de niveles de Administración. Constituye un lugar común la crítica al excesivo número de niveles de Administración. Parece por tanto desechable cualquier propuesta que contribuya a aumentarlos y, sin perjuicio de la posibilidad competencial del legislador autonómico de hacerlo, poco probable que lo lleve a cabo.

Hay aún otra diferencia en la legislación básica entre comarcas y áreas metropolitanas. Para la comarcas se exige que sus órganos de gobierno sean representativos de los Ayuntamientos que agrupen (art. 42.3,Ley 7/1985), lo que parece excluir la posibilidad de elección directa. Las posibilidades son mayores en el caso de las áreas metropolitanas en el que únicamente se requiere que estén representados todos los municipios integrados en el área. Tal diferencia no supone obstáculo alguno para la creación de comarcas metropolitanas. Basta con establecer un sistema de elección indirecta en el que participen todos los Ayuntamientos afectados. Sería en cambio más discutible el establecimiento de un supuesto de elección directa, lo que en cambio no ofrecería problemas para las áreas metropolitanas.

En el caso de áreas metropolitanas o de comarcas metropolitanas el planteamiento del legislador básico parte de que el otorgamiento de competencias lo realizará el legislador autonómico de entre aquellas que estén en su acerbo competencial. Las características del fenómeno de las grandes ciudades parecen exigir que se dé también una transferencia de competencias estatales. Y no menos importante, dadas las competencias en materia de Haciendas locales, es la atribución de recursos por el legislador estatal. Por este motivo, y al igual que sucede con los regímenes municipales especiales, hace falta una intervención del legislador estatal junto con la del legislador autonómico. La consideración de que la atribución de competencias a un ente local puede significar el ejercicio de una competencia básica del Estado, si es éste quien configura la potestad, hace obligada la intervención del legislador estatal para la atribución de la competencia. E idéntico razonamiento debe hacerse para la atribución de recursos. Los problemas y la solución de los mismos son coincidentes con los del supuesto de intervención del legislador estatal en la atribución de competencias y recursos a las grandes ciudades, como parte de su régimen municipal especial.

La ya aludida inexistencia de «numerus clausus» permite la creación por el legislador autonómico de otros entes locales. Cabe por consiguiente que el legislador autonómico decida crear otros entes que no sean áreas metropolitanas o comarcas para el gobierno de las conurbaciones. Así lo ha hecho el legislador catalán en la Ley 7/1987, creando dos entidades metropolitanas de carácter local pero funcional y no territorial.[12] Una solución muy parecida es la de la Comunidad

12. La Ley catalana 7/1987, de 4 de abril crea la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos.

Valenciana al crear entidades metropolitanas de carácter sectorial.[13] En estos casos la materia es de total disponibilidad para el legislador autonómico, excepto en el caso de que se pretendiera atribuir a éstos entes atípicos competencias o recursos de titularidad estatal. Dos problemas hay que señalar para este tipo de soluciones. El primero es que puede llevar a la multiplicación de los niveles administrativos. El segundo, referido a los entes funcionales o sectoriales, consiste en que no pueden contemplar globalmente la problemática de las conurbaciones.

Sin profundizar en ello hemos de referirnos a las soluciones de carácter asociativo y a las que no suponen creación de nuevos entes. Las primeras dependen de la voluntad de los que se asocian y carecen también de un enfoque global. Las soluciones que no suponen entificación tienen la ventaja de su agilidad, pero su liviandad es también su debilidad. Estas técnicas difícilmente pueden verse como la solución al problema metropolitano, pero pueden contribuir a la misma. Fórmulas asociativas, convenios y participación procedimental es el arsenal que se encuentra a disposición. En todos estos casos o no hace falta intervención legislativa o corresponde al legislador titular del sector material de competencias.

Conclusiones

1. La competencia para establecer un régimen municipal especial para grandes ciudades corresponde en exclusiva al legislador autonómico.

2. La intervención del legislador estatal es necesaria si se quieren otorgar a las grandes ciudades competencias o recursos de titularidad estatal.

3. La intervención de los dos legisladores exige formas de coordinación. Pero estas formas pueden llevar tanto a una mayor estatización como a una mayor autonomización del régimen local.

4. La intervención en materia de grandes ciudades supera el aspecto municipal a no ser que se produzca una fusión o integración de municipios.

5. Corresponde al legislador autonómico determinar la figura supramunicipal que ha de ser expresión supramunicipal de la conurbación o área metropolitana.

6. El legislador autonómico puede elegir entre las figuras contempladas en la legislación básica estatal o crear nuevos entes locales. Parece razonable que evite la proliferación de niveles de administración local.

7. Si al ente supramunicipal se le quiere otorgar competencias o recursos estatales será necesaria la intervención del legislador estatal y la coordinación de los dos legisladores con las mismas técnicas que en el supuesto del régimen municipal especial.

13. La Ley valenciana 2/2001 de 11 de Mayo establece en su Disposición Adicional Primera la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y en la Disposición Adicional Segunda la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos.

LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA. SU FUNCIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL. POSIBILIDADES DE REFORMA

Eduardo Hinojosa Martínez

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. / EL MARCO CONSTITUCIONAL. / INCIDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES. / LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA. / EL NIVEL GUBERNATIVO. / CONCLUSIÓN.

Introducción

La aparición en nuestro panorama jurídico de los Tribunales Superiores de Justicia como consecuencia de la promulgación de la Constitución de 1978 (CE), ha planteando un importante contingente de problemas, presidido por el de la definición misma de la función que debe corresponderles y, de acuerdo con ella, la determinación de su concreta configuración y la de los instrumentos con los que debe contar para su adecuado funcionamiento, aspectos todos ellos que no han dejado de presentar interés desde la promulgación del texto constitucional, ni tan siquiera para el legislador, que en sucesivas ocasiones ha ido perfilando su posición sobre esta cuestión en diversos momentos históricos, mostrando en este presente una especial relevancia en el seno de las reformas generales que pretenden introducirse en la Administración de Justicia, como así refleja el texto del denominado «Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia», suscrito el 31 de mayo de 2001, que debe comprender las medidas necesarias «...para lograr un funcionamiento mas ágil y eficaz del Tribunal Supremo...» así como la redefinición de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia «...atendiendo a criterios de adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías (apartados 1 y 3 del Pacto).

Más recientemente, con fecha de 18 de octubre de 2002, los representantes de los ejecutivos de las respectivas Comunidades Autónomas, en el seno de la XI reunión de la Comisión de Coordinación de las que ostentan competencias en materia de Administración de Justicia, han acordado, entre otras cosas, «...impulsar, dentro del Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, las modificaciones legislativas necesarias para adaptar el Poder Judicial al Estado de las Autonomías, mediante la redefinición de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, haciendo realidad el principio de que culminen la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, agotándose ante ellos las sucesivas instancias procesales...».

A este interés tampoco son ajenos los propios órganos de gobierno del Poder Judicial ni sus integrantes, como se comprueba con la lectura de las propuestas del

Consejo General del Poder Judicial, publicadas junto con el Discurso del Presidente del Consejo y del Tribunal Supremo y con las observaciones de sus diversas Salas, alguno de sus Magistrados y de diversos Tribunales Superiores de Justicia, en el volumen titulado *Del modo de arreglar la Justicia* (Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2000).

Ésta, pues, parece una ocasión oportuna para intentar aportar alguna luz sobre aquellas cuestiones, lo que se llevará a cabo partiendo de la descripción del marco constitucional con el que se cuenta para configurar o definir estos órganos jurisdiccionales, examinando posteriormente las concretas opciones que el legislador ha acogido en su desarrollo y tratando de precisar los inconvenientes que estas opciones presentan y las posibles modificaciones que en ellas pueden introducirse.

El marco constitucional

Antecedentes constitucionales

Fundamentalmente, ese marco constitucional relacionado con los Tribunales Superiores de Justicia puede encontrarse en el principio de unidad jurisdiccional, que según el artículo 117.5 CE, constituye la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales, en el artículo 123 CE, que se refiere al Tribunal Supremo como el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, y que extiende su jurisdicción a toda España, y asimismo, en el contenido del artículo 152.1.2° CE, que al ocuparse de la organización institucional de las Comunidades Autónomas se ocupa de los Tribunales Superiores de Justicia, estableciendo que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, cada uno de ellos culminara la organización judicial en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad, precisando además que las sucesivas instancias procesales se agotarán, en su caso, ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia. También en relación con las funciones no jurisdiccionales que los Tribunales Superiores pueden ejercer, debe tenerse en cuenta lo establecido por el artículo 122.2 CE, que con configura el Consejo General del Poder Judicial como su órgano de gobierno.

En último extremo, según se verá, el entendimiento de este conjunto de previsiones constitucionales relacionadas directamente con la existencia de esos nuevos órganos judiciales no puede separase del contexto en el que se inserta y, más concretamente, del modelo de estructura territorial del poder que también novedosamente introduce la Constitución Española de 1978 con la proclamación de la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2 y 147 y siguientes de la Constitución).

Pues bien, el comentario de este grupo normativo de rango superior debe comenzar por la referencia a sus precedentes y entre ellos a las Audiencias Territoriales, aunque sólo sea para insistir una vez más en su improcedente identificación con los Tribunales Superiores de Justicia que la Constitución contempla, rechazada hoy por el marco constitucional vigente y, sobre todo, por la configuración autonómica del Estado. Así lo destaca el Tribunal Supremo en sus propuestas de reforma, incluidas

en el volumen citado *Del modo de arreglar la Justicia* (página 94), y también lo hacía DE CASTRO FERNÁNDEZ, J. (1983, 17), para quien «...el Tribunal Superior de Justicia, vértice de la planta judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma, no es un efecto de la mera transformación o reconversión de la Audiencia Territorial; constituye un órgano con propia sustantividad en el que se inserta la Audiencia del Territorio, pero con rango superior a ésta...».

De hecho, la impresión que podía extraerse de la propia Constitución y de su primer desarrollo, contenido en los Estatutos de Autonomía, no era otra que la integración de las Audiencias Territoriales en el seno de esos otros órganos judiciales, es decir, de los Tribunales Superiores de Justicia, como establecía expresamente la disposición adicional 4ª, que preveía su posible mantenimiento en las Comunidades donde tuvieran su sede más de una, y que tuvo su reflejo en el artículo 48.2 del Estatuto andaluz, según el cual, «...se mantienen las Audiencias Territoriales de Granada y Sevilla, quedando formalmente integradas en la estructura y organización del Tribunal Superior de Justicia...». En parecidos términos, sin referirse al mantenimiento de la Audiencia de Barcelona, el artículo 19 del Estatuto catalán contemplaba su integración en el Tribunal Superior, con términos en los que podía caber tanto aquel mantenimiento como la denominada «integración por absorción» (F. FERNÁNDEZ VILLAVICENCIO ARÉVALO, 1990, 793), acogida finalmente por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial de 1985 (LOPJ).

No obstante, a pesar de la diferencia sustancial que separa a estos órganos, tanto por constituir las Audiencias una de las piezas empleadas en la construcción de los Tribunales Superiores de Justicia, como por el importante elemento interpretativo histórico que proporcionan para comprender la naturaleza de esos nuevos órganos judiciales y la regulación que hoy los rige, merece la pena recordar algún aspecto del origen más próximo de aquellos otros, a los que se referían como Reales Audiencias los artículos 262 y siguientes de la Constitución de 1812 y el Real Decreto de 26 de enero de 1834, que las creó y estableció el territorio de cada una, designándolas como los «Tribunales superiores del territorio», y atribuyéndoles el conocimiento de «...todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales, según lo determinen las leyes; y también las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, en el modo que prevengan las leyes, dando cuenta al Rey...».

Curiosamente, el artículo de 262 de la Constitución gaditana disponía ya que «...todas las causas civiles y criminales se fenecerán dentro del territorio de cada audiencia...», previsión que reiteraba el citado Real Decreto de 26 de enero de 1834 al disponer que «...todos los negocios civiles y criminales, inclusos los de hidalguía y tenutas, han de quedar definitivamente terminados y concluidos en los respectivos Tribunales superiores del territorio, salvo los recursos de ley ante los supremos de la corte...», y que quedó incorporada al artículo 57 del Reglamento Provisional para la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1835.

La evolución histórica posterior fue perfilando órganos judiciales distintos, más apegados a la territorialización del Estado, como el Tribunal de Casación de Cataluña, al que de acuerdo con las amplias atribuciones que en esta materia la

Constitución de 1931 confería a las regiones, se refería el artículo 12 del Estatuto Exterior de 1932, que le reconocía jurisdicción propia sobre las materias civiles y administrativas en las que la «legislación exclusiva» correspondiera a la Generalidad, y que fue creado por Ley de 10 de marzo de 1934 partiendo de la subsistencia de la Audiencia Territorial, cuyas decisiones eran susceptibles de casación ante aquel Tribunal. Incluso, en algunos textos anteriores, podía ya observarse la idea de un órgano judicial propio del territorio con funciones diversas de las Audiencias, como ocurría (según relata L. M. CAPELL I BREGADA –1983, 368–) con las Bases para la Constitución Regional Catalana de Manresa, de 1892, que hablaba del restablecimiento de la antigua Audiencia de Cataluña (base 8ª), o el Estatuto aprobado por la Asamblea de la Mancomunidad de Cataluña en 20 y 25 de enero de 1919, que contemplaba ya para materias relacionadas con la instituciones regionales la sustanciación del recurso de casación ante una Sala especial de la Audiencia Territorial de Barcelona, así como la competencia de ésta para la resolución de recursos dirigidos frente a actuaciones de la Generalidad. Se trata, pues, de órganos distintos en los que se integran orgánicamente las antiguas Audiencias o que se configuran como superiores de ellas.

De otro lado, el artículo 259 de la Constitución de 1812 contemplaba la existencia en la Corte de un tribunal, «...que se llamará Supremo Tribunal de Justicia...», y al que se le atribuían entre otras funciones la de conocer de los «...recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo...», así como «...oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes...».

Se atisbaba allí lo que posteriormente, a partir de la Instrucción de Procedimiento Civil de 30 de septiembre de 1853, sería el recurso de casación, instaurado por los revolucionarios franceses a través del Decreto de 27 de noviembre-1 de diciembre de 1790) como medio de control de los órganos del Poder Judicial, con origen remoto en el Conseil des parties del antiguo régimen y que, como es suficientemente conocido, evolucionó posteriormente hasta su actual conformación como instrumento ordenado a hacer efectivos los principios de legalidad y de igualdad en la aplicación del Derecho, aspecto este sobre el que más adelante se insistirá.

Además de la Constitución gaditana y la vigente de 1978, sólo la republicana de 1931 se refería al Tribunal Supremo al regular las competencias exclusivas del Estado (artículo 14.11) y la figura de su Presidente (artículos 96 y 97). Ninguna otra mención del Alto Tribunal puede encontrarse en las restantes constituciones españolas, aunque el proyecto de Constitución de 1873 se ocupaba de regular el «Tribunal Supremo Federal», que «...se compondrá de tres magistrados por cada Estado de la Federación...» (artículo 73), que «...elegirá entre sus magistrados a su Presidente...» (artículo 74) y al que habría de corresponder la decisión de «...los litigios entre los Estados...», así como «...las funciones jurídicas ordinarias que determinen las leyes; (en) los conflictos que se susciten sobre inteligencia de los tratados; (en) los conflictos entre los Poderes públicos de un Estado; y (en) las causas formadas al Presidente, a los ministros en el ejercicio de sus cargos, en los asuntos en que la Nación sea parte...».

El artículo 248 de la Constitución de 1812, garantizaba también la existencia de «un solo fuero» para toda clase de personas (con ciertas excepciones para eclesiásticos y militares; artículos 249 y 250), dando así cobijo al principio de unidad jurisdiccional, que encontró su posterior reflejo en el artículo 4 de la Constitución de 1837, en el Decreto-Ley de 6 de diciembre de 1868, de Unificación de Fueros, y en los artículos 91 de la Constitución de 1869, 75 de la de 1876 y 95 de la Constitución de 1931.

En último extremo, con orígenes franceses e italianos recientes (que describe P. ANDRÉS IBÁÑEZ –1998–), la tradición constitucional española no recoge figura análoga alguna al actual Consejo General del Poder Judicial.

Elaboración de los preceptos constitucionales

Por su parte, el anteproyecto de la Constitución vigente enviado a las Cortes (BOCG de 5 de enero de 1978), incluía un artículo 113 relativo al Tribunal Supremo, con texto casi idéntico al que definitivamente fue aprobado, como así ocurrió con el del artículo 107.3 del anteproyecto, relativo al principio de unidad jurisdiccional, que sin alteración alguna pasó al definitivo apartado 5° del artículo 117 CE.

La inclusión en la Constitución de la referencia a los Tribunales Superiores de Justicia (aspecto sobre el que conviene consultar la detallada exposición de P. CALDERÓN CUADRADO –1997–) sí sufrió importantes vicisitudes desde la formulación del anteproyecto, que fuera del ámbito de la organización institucional de las Comunidades Autónomas, concretamente, en el seno de la regulación del Poder Judicial (artículo 112.4), seguía refiriéndose a las Audiencias Territoriales, estableciendo que su ámbito de competencia «... no excederá, en ningún caso, del correspondiente al Territorio Autónomo...», mención que desapareció en el texto elaborado por la Ponencia constitucional (BOCG de 17 de abril de 1978), que aún no contemplaba a los Tribunales Superiores ni siquiera en el apartado 7° de la disposición adicional, que en términos análogos a los adoptados que posteriormente por el definitivo artículo 152.1 CE, definía ya la organización institucional de las Comunidades Autónomas que hubieran utilizado el procedimiento especial de acceso a la autonomía.

Fue en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (BOCG de 1 de julio de 1978) cuando se otorgó al precepto (que entonces era el artículo 146.1) el texto aprobado primero por el Congreso (BOCG de 24 de julio de 1978) y, finalmente, por la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOCG de 28 de octubre de 1978). Concretamente, es bien sabido que la previsión constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia se debió la enmienda defendida por el Diputado Sr. Roca Junyent, de Minoría Catalana, que consideraba con ello consagrada «...la necesidad de que las Comunidades Autónomas, en esta fase, diríamos en la que acceden a mayor nivel de competencias, cuenten inequívocamente con un Tribunal Superior de Justicia...», no ocultando que, «...desde mi perspectiva territorial, con ello estamos intentando recuperar, en una línea constitucional actual, lo que fue para la Generalidad el Tribunal de Casación...», precisando además que «...no se trata de sustituir al Tribunal Supremo, porque precisamente se

menciona explícitamente en la enmienda sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 115 lo cual quiere decir que tiene jurisdicción en todo el ámbito del Estado. Lo que se hace es crear un Tribunal Superior de Justicia en cada una de las Comunidades Autónomas, que agote las sucesivas instancias procesales iniciadas en esta Comunidad Autónoma; pero se agotan aquí; sin perjuicio, evidentemente, de la competencia del Tribunal Supremo y, por tanto, muy claramente del recurso de casación...» (Diario de Sesiones de 16 de junio de 1978).

La Comisión Constitucional del Senado (BOCG de 6 de octubre de 1978) se refería al recurso de casación como medio de ejercicio de su competencia por el Tribunal Supremo. Según decía la propuesta, «...dejando a salvo lo dispuesto por el artículo 122 y la competencia en materia de casación que corresponde al Tribunal Supremo en todo el territorio nacional, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...». Además, la Comisión recuperó la referencia a las Audiencias Territoriales, previendo su obligado mantenimiento en aquellas Comunidades Autónomas donde coincidieran más de una, lo que se hizo con la finalidad de atender al problema político que podría representar su desaparición en los territorios que se hallaban en esa situación. Aquella precisión fue eliminada por el Pleno de la Cámara Alta, que envió a una disposición adicional –la 4ª– la previsión del mantenimiento en aquellos casos de las Audiencias Territoriales, aunque contemplándola no como obligatoria sino como facultativa para los Estatutos de Autonomía (BOCG 13 de octubre de 1978).

Finalmente, el artículo 112.2 del anteproyecto se refería el Consejo General del Poder Judicial, como el «...órgano de gobierno de la administración de Justicia...», referencia que, significativamente la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sustituyó por la que asumió definitivamente («...es el órgano de gobierno del mismo...»).

El principio de unidad jurisdiccional

En cuanto al significado y alcance de esas reglas y principios constitucionales, del principio de unidad jurisdiccional interesa destacar sus dos aspectos básicos, el primero de índole subjetiva, que implica el sometimiento de todos los ciudadanos a unos mismos órganos judiciales, y el segundo de alcance objetivo o territorial, que impide o prohibe la existencia de tribunales distintos en las diversas partes del territorio del Estado. Como explica M. A. APARICIO (1980, 106), «...la unidad jurisdiccional (...) ofrece dos vertientes complementarias: por un lado, se opone a las jurisdiccionales especiales que proliferaron en el régimen anterior en cuanto son impropias de un auténtico Estado de derecho (de ahí que se prohiban los tribunales de excepción, los tribunales de honor y la actividad jurisdiccional de la Administración en cuanto pueda imponer sanciones que comporten privación de libertad). La importancia de este elemento subjetivo de la unidad jurisdiccional llega incluso a trascender sobre los derechos fundamentales de los afectados y, concretamente, sobre el derecho al juez predeterminado por la ley que garantiza el artículo 24 de la CE, que, como tiene dicho el Tribunal Constitucional, puede verse violentado con el desconocimiento de las exigencias derivadas de aquel prin-

cipio (Sentencias 75/1982, 105/1985, 60/1991 y 117/1996). Mas, por otro lado, la unidad jurisdiccional es simultáneamente unidad territorial dentro del ámbito del Estado considerado como organización política general y no como Estado-aparato central, al determinar (artículo 122.1) que los jueces y magistrados formarán un cuerpo único...».

En esta segunda faceta, el principio se muestra como un seguro o límite constitucional frente a la territorialización del Poder Judicial, lo que hace, precisamente, que los textos constitucionales lo contemplen de forma expresa cuando el Estado se descentraliza (en regiones, territorios autónomos o estados), garantizando así que esa descentralización no alcance a la organización judicial o, mejor dicho, que sólo la alcance en la medida en que expresamente se autorice. Por ello, cuando la territorialización resulta verdaderamente intensa, alcanzando incluso al Poder Judicial, el principio de unidad jurisdiccional (o de fuero) se garantiza sólo en su aspecto subjetivo, como ocurrió durante la vigencia de la Constitución de la II República, que únicamente reservaba al Estado la materia relativa a la «...jurisdicción del Tribunal Supremo...», dejando a salvo «...las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales...» (artículo 14.11), lo que hizo posible hablar de potencial fragmentación de la unidad y coordinación de aquel Poder Judicial (S. DOMÍNGUEZ MARTÍN –1983, 644–) o de su inexistencia (así lo afirmó llanamente Azaña, como comenta J. TOMÁS VILLARROYA –1983, 2621–); en esta situación la Constitución sólo asegura el tratamiento igual de los ciudadanos en cualquier parte del territorio, aunque la organización judicial sea distinta en cada una de esos lugares, al modo en que algún sector doctrinal (entre otros I. DE OTTO, 1985, 355; y L. LÓPEZ GUERRA, 1990, 83) interpreta la previsión sobre la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, que consagra el artículo 139.1 de la vigente Constitución.

Entendido de esta forma, el principio de unidad jurisdiccional, como ocurre con su exponente mayor de unidad del Estado (artículo 2.1 CE), es el fundamento mismo de la organización judicial, de forma tal que si sólo a la vista de ese principio general de unidad del Estado puede comprenderse el reconocimiento de las autonomía de las nacionalidades o regiones, del que funciona como límite intrínseco, sólo también en el seno de aquel principio de unidad jurisdiccional es posible entender las exigencias constitucionales dirigidas a la consecución de una mayor o menor territorialización de la Administración de Justicia o del Poder Judicial.

El Tribunal Supremo y su función constitucional

Las escasas ocasiones en que el Tribunal Supremo ha sido mencionado en los anteriores textos constitucionales (como se dijo, sólo se reguló en la de 1812, que trataba de establecerlo, e incidentalmente en la de 1931) revela ya la importancia de su expresa contemplación en la Constitución actualmente vigente, que, como ocurría con otras etapas de descentralización constitucional del poder, forma parte del conjunto de previsiones del más alto rango destinadas a garantizar el principio de unidad del Estado y, en particular, de la jurisdiccional.

En efecto, de la combinación de este principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE) con el resto de las previsiones constitucionales que lo refieren

(artículos 123 y 152 CE), se ha venido extrayendo la función propia del Tribunal Supremo en el nuevo marco constitucional, que vendría constituida por la garantía de la unidad del Ordenamiento Jurídico y la efectividad de los principios de igualdad y de legalidad. Como señaló J. DELGADO BARRIO (En *Del modo de arreglar la justicia*, XXXVII) «...las exigencias concurrentes de los mencionados principios definen la función del Tribunal Supremo, que será la de garantizar una aplicación judicial de la ley correcta, uniforme y razonablemente previsible...». La misma opinión expresan J. M. SERRANO ALBERCA y E. ARNALDO ALCUBILLA (2001, 2069), para quienes «...al Tribunal Supremo corresponde la esencial función de fijar y unificar la interpretación judicial de todo el Ordenamiento jurídico, con el fin de garantizar su aplicación e interpretación uniforme en todo el territorio nacional...».

Sin embargo, la cuestión no es ya tan clara cuando se trata de concretar el alcance de esta función, que plantea problemas de importancia en dos ámbitos distintos, como lo es, de un lado, el de las funciones del Tribunal Constitucional, dejadas a salvo por el propio artículo 123 CE cuando se refiere a lo dispuesto en materia de «...garantías constitucionales...», cuestión cuya trascendencia actual no puede negarse a la vista de los importantes conflictos surgidos entre ambos órganos (como el originado a raíz de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 31 de noviembre de 1996; casación 872/1993, y desarrollado a través de las posteriores de 20 de julio de 2000; casación 872/1993, y de 5 de noviembre de 2001; casación 2827/1993, y las del Tribunal Constitucional 115/2000 y 186/2001), que han llevado incluso a proponer la supresión del amparo constitucional frente a resoluciones judiciales y la ultimación en tales casos ante los Tribunales ordinarios de las garantías de los derechos fundamentales (en este sentido se pronuncia O'CALLAGHAN, X, –2001, 407–). Con todo, no parece que, al menos de una forma directa, esta cuestión pueda afectar al objeto de este estudio, como no sea para poner de manifiesto la posibilidad de utilización de los Tribunales Superiores de Justicia como instancia última judicial para la resolución de ciertas cuestiones de esta índole, evitando así esos roces institucionales (como parece que se pretende con la atribución a aquellos órganos del recurso extraordinario por infracción de ley procesal regulado por los artículos 468 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil –LEC–, pendiente de confirmación por ley orgánica).

Como es natural, más interés presenta ahora la cuestión relativa a la precisión de las funciones del Tribunal Supremo respecto de las que han de reconocerse a los Tribunales Superiores de Justicia, problema que sólo parece posible resolver atendiendo precisamente a las peculiaridades que de acuerdo con la propia Constitución debe asumir el funcionamiento de esos Tribunales y cuyo examen se aborda seguidamente.

Los Tribunales Superiores de Justicia. Su función de acuerdo con la Constitución

Como se ha dicho hasta la saciedad (por ejemplo, C. CLIMENT GONZÁLEZ –1984–, J. GARBERÍ LLOBREGAT –1985–, o L. LÓPEZ GUERRA –2001, 45–), el principio de unidad constitucional (de forma distinta a lo ocurrido en otros momentos constitucionales) impide admitir la existencia de poderes judiciales autonómi-

cos y, concretamente, obliga a considerar a los Tribunales Superiores de Justicia como órganos del Poder Judicial, no «de» las Comunidades Autónomas, sino «en» las Comunidades Autónomas. Frente a la territorialización del resto de los Poderes del Estado (legislativo y ejecutivo), que se distribuye entre las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos y las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones, puede decirse que el Judicial ha permanecido en el plano del Estado que integra lo que el Tribunal Constitución ha descrito como «...la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española...» (STC 32/1981).

Es más, acorde a la consideración de esos órganos judiciales como órganos del Estado (entendido en ese sentido global o general), según lo que el Tribunal Constitucional tiene declarado, tampoco puede encontrarse en la Constitución reserva competencial alguna en su favor. Según la Sentencia constitucional 114/1994 el artículo 151.1 CE «...nada dice sobre cuáles sean las competencias objetivas que puedan corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, ya que su determinación corresponde al legislador, según lo dispuesto en el artículo 117.1, inciso final, CE...», observación de la que partió la Sentencia 91/1998 (cuyo fallo reiteró la Sentencia 133/1998) para justificar la posible atribución por Ley a la Audiencia Nacional del conocimiento de recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos (que, más tarde, fue atribuido a los Tribunales Superiores de Justicia por la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa –LJCA–).

Con todo, el texto constitucional sí contiene algunas precisas indicaciones que inciden en este concreto aspecto de la organización judicial y, lo que es más importante, un conjunto de principios o reglas que imponen determinados esquemas organizativos y que atendida a la naturaleza normativa de la Constitución deben ser respetados. Como es bien sabido, las Constituciones actuales no limitan sus normas a las tradicionales dirigidas al establecimiento de órganos del Estado o a la garantía de los derechos de los ciudadanos, sino que, como señaló I. DE OTTO (1998, 29), «...predeterminan con mayor intensidad el ordenamiento al regular más *in extenso* la organización del poder público y diversificar las normas de contenido más allá de la garantía de los derechos fundamentales. Para ello no solamente se detallan más la prescripciones constitucionales sino que, además, se introducen *principios* relativos a la organización del poder público y a su inserción en la sociedad, se señalan *fines* a perseguir, se imponen *mandatos al legislador* y, por último, se garantizan *instituciones*...». Del mismo modo que el artículo 53 CE ordena reconocer, respetar y proteger los principios rectores de la política social y económica (Capitulo III del Título I) informando la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, también los grandes principios o cláusulas constitucionales poseen valor normativo en sí mismos con independencia del que es atribuible a las concretas previsiones constitucionales que los particularizan.

Aplicado todo ello al particular extremo de que ahora se trata, se comprenderá bien fácilmente que la configuración de los órganos judiciales y concretamente, de los Tribunales Superiores de Justicia, ha de tener en consideración no sólo las precisas y concretas normas que la Constitución contiene sobre ellos, sino

también aquellos otros principios y reglas constitucionales y, entre ellos, la cláusula de Estado autonómico que los artículos 2 y 137 de la Constitución consagran, cláusula que ciertamente, aunque no constituye una regla directamente destinada a regular la configuración de los órganos del Poder Judicial, sí debe ser también respetada y hecha efectiva en su funcionamiento por tales órganos y, por lo tanto, en el ejercicio de la función que tienen asignada, lo que incluso puede llegar a incidir sobre su propia naturaleza y hacerlos distintos de aquellos otros que en etapas anteriores no contaban con aquel contexto constitucional, haciendo además obligada la adopción, en la medida en que sea necesario o conveniente, de los modelos de organización y funcionamiento más adecuados para el efectivo funcionamiento de aquella cláusula constitucional.

De esta forma, si la Constitución parece haberse limitado a garantizar directamente la existencia del escalón judicial autonómico estableciendo la figura orgánica que ha de culminar la organización en cada Comunidad Autónoma, sometiendo en lo demás esa organización al principio de unidad, el legislador no ha dudado en adecuar su estructura territorial a la nueva ordenación que en este aspecto asumen los otros dos poderes del Estado, estableciendo así el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que «...el Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas...».

La propia función gubernativa de los órganos del Poder Judicial se adecua también en mayor o menor medida a aquella estructura territorial del Estado, aunque para ello no se haya estimado necesario o posible acudir a la creación de los discutidos consejos territoriales o autonómicos, que podrían desconocer las previsiones constitucionales sobre el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de aquél, considerándose suficiente, al menos por el momento, la atribución a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de ciertas funciones en este sentido (bien como propias o por delegación), en la forma ya propuesta hace tiempo por algún sector (por ejemplo, por S. DOMÍNGUEZ MARTÍN, –1983, 640–) y como indicaba el Libro Blanco de 1997, que proponía «...potenciar su papel (el de tales Salas de Gobierno) como órgano de gobierno interno de los jueces en las respectivas Comunidades Autónomas, incluyendo en su caso las delegaciones de funciones que el Consejo General del Poder Judicial estimara conveniente efectuar...» (delegaciones ya contempladas en artículo 4.s del Reglamento 1/2000, de 26 de julio, de Órganos de Gobierno de los Tribunales), logrando así su «...conversión en auténticos órganos generales de gobierno interno del Poder Judicial en sus respectivos territorios...».

De igual forma, la función jurisdiccional del Poder Judicial debe adecuarse al nuevo Estado de las Autonomías, que sólo podrá ser plenamente efectivo si todos los Poderes públicos, incluido aquél, orientan su actividad al cumplimiento de la cláusula constitucional que lo consagra y que, entre otras cosas, determina la existencia de ordenamientos autonómicos (más o menos autosuficientes) en convivencia con otro estatal (que podrá considerarse de carácter más o menos intersticial respecto de aquellos otros), articulados ambos en un supraordenamiento constitucional que los rige y ordena sus relaciones, y cuyo adecuado funcionamiento exige dotar a los órganos judiciales que deben aplicarlo de una organización y de unos instrumentos de funcionamiento apropiados a este fin. Como lúci-

damente ha significado LÓPEZ GUERRA, L. (2001, 42) «...la garantía de la protección y puesta en práctica de los principios, constitucionales y estatutarios, que rigen el Estado de las Autonomías y la correspondiente distribución competencial, se encomienda no sólo a los poderes de las Comunidades Autónomas sino a *todos* los poderes del Estado, y, desde luego, y entre ellos, al Poder Judicial; de manera que éste, sin ser un poder *de* las Comunidades Autónomas, es un poder del Estado de las Autonomías, y por ello, se encuentra vinculado a seguir y proteger los principios que lo rigen...».

En definitiva, como titulares de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 CE) de acuerdo con el sistema de fuentes establecido y, por lo tanto, con sometimiento pleno y exclusivo al imperio de la ley, los órganos de Poder Judicial deben también garantizar la efectividad del Estado de las Autonomías, lo que sólo es posible lograr atendiendo a las exigencias derivadas de esa cláusula fundamental de nuestro Ordenamiento jurídico, en la estructuración y funcionamiento de tales órganos y en particular de los Tribunales Superiores de Justicia, como aquellos que, precisamente, deben culminar la organización judicial en cada Comunidad y sobre todo atribuyéndoles como función esencial la fijación de criterios jurisprudenciales en relación con el Derecho autonómico, garantizando también así en ese ámbito, la efectividad de los principios de seguridad, legalidad e igualdad.

Todo ello, además, teniendo en cuenta que no existe una única solución válida al respecto. Se trata de garantizar uno de los grandes principios que presiden el modelo constitucional de Estado, modelo que la propia Constitución configura como un proceso paulatino, no perfeccionable en un momento determinado sino sujeto a evolución y que, por lo tanto, aunque excluya algunas soluciones organizativas o funcionales contrarias a aquel principio, permite asumir como validas una variada gama de modelos.

Por otro lado, la función constitucional que corresponde al Tribunal Supremo y a la necesaria moderación del alcance de sus atribuciones para su posible cumplimiento efectivo, hace que la tarea de los Tribunales Superiores deba ser también considerada como complementaria respecto de la que corresponde al Alto Tribunal, cuya efectividad requiere la colaboración del resto de la estructura judicial y muy particularmente de esos Tribunales, que con el ejercicio de su función jurisdiccional hacen posible el normal ejercicio de las atribuciones de aquél.

Ni que decir tiene que esa doble incidencia constitucional, que en este caso matiza y modula la jurisdiccional, se manifiesta de manera diferente en cada uno de los órdenes jurisdiccionales en atención al grado de intervención que las Comunidades Autónomas posean en la conformación de cada una de las ramas del Ordenamiento en las que desenvuelven su actividad, ya que si en el orden civil y, sobre todo, en el contencioso-administrativo, donde las atribuciones normativas autonómicas son especialmente intensas, aquella incidencia se produce en sus dos aspectos, en los órdenes penal y social, cuyas respectivas materias se encuentran dominadas por las competencias estatales (artículo 149.1.6ª y 7ª CE), el ejercicio de la jurisdicción por parte de los Tribunales Superiores queda caracterizado casi exclusivamente (en lo que ahora importa) por aquella finalidad de complemento de la función del Tribunal Supremo.

El desarrollo constitucional

Con el marco constitucional expuesto, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, previeron con carácter de generalidad el establecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia, destacando en esta primera regulación la potenciación de las competencias civiles de tales órganos, a los que la Ley Orgánica atribuyó la resolución del recurso de casación fundado en la infracción de Derecho Civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma cuando así lo dispusiera el correspondiente Estatuto (artículo 73.1.a), lo que así ocurrió con los del País Vasco (artículo 14.1.a), Cataluña (artículo 20.1.a), Galicia (artículo 22.1.a), Murcia (en relación con su derecho consuetudinario; artículo 35.1.a), Valencia (artículo 40.1.a), Navarra (artículo 61.1.a), Extremadura (en relación con el Fuero de Baylío y sus demás instituciones de derecho consuetudinario; artículo 42), y Baleares (artículo 52.1.a). Además, en este orden civil se puso especial interés en resaltar el recurso de casación como medio de cumplimiento de la función asignada a los Tribunales Superiores y al propio Tribunal Supremo (también en el resto de los estatutos).

Esta inicial orientación fue sin duda propiciada por la preexistencia de del Derecho foral o especial propio de cada una de aquellas Comunidades Autónomas así como por la conformación básica de la planta de los Tribunales civiles, sustentada en la existencia de Juzgados de Primera Instancia, Audiencias Provinciales con funciones de Tribunal de apelación, y en la tradicional atribución al Tribunal Supremo del recurso de casación civil, que habría de atribuirse a los nuevos Tribunales Superiores cuando el recurso se fundara en Derecho foral o especial, sustituyendo a aquél en esa tarea.

El artículo 5.4 LOPJ completó el modelo con la atribución de la competencia al Tribunal Supremo cuando el recurso se basara en la infracción de normas constitucionales, peculiaridad que fue objeto de duras criticas con fundamento en la facilidad con la que, encontrando una norma constitucional que pudiera considerarse vulnerada por la sentencia recurrida, era posible someterse al fuero del Alto tribunal (F. FERNÁNDEZ VILLAVICENCIO ARÉVALO –1990, 800–), pero que no bastaron al Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad del precepto, por considerar que «...el conocimiento de dichos recursos por el Tribunal Supremo y no por cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia está justificado en el carácter de órgano supremo que le atribuye el artículo 123.1 CE y por la necesidad de una interpretación y aplicación unitaria de los preceptos constitucionales en lo que puede considerarse Derecho civil constitucional, Derecho privado constitucional o Derecho civil en la legalidad constitucional, que sólo puede lograrse a través de la Jurisprudencia de dicho Tribunal Supremo, ya que a tal efecto resulta insuficiente, dado su ámbito objetivo, el recurso de amparo constitucional, limitado a los derechos fundamentales de los artículos 14 a 29, además del derecho de objeción de conciencia del artículo 30 –artículos 53.2 y 161.1.b) CE y 41.1 LOTC–...» (STC 56/1990).

En este aspecto, las previsiones estatutarias y de la Ley Orgánica del Poder Judicial se hicieron efectivas a través del artículo 54 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, que remitía la tramitación del recur-

so de casación a las normas generales de la Ley de Enjuiciamiento Civil (profundamente modificadas por la Ley 34/1984, de 6 de agosto), con una serie de peculiaridades, entre las que destacaba, la referida atribución al Tribunal Supremo de la casación fundada en la infracción de preceptos constitucionales.

En lo que respecta al orden penal, la exclusividad de la competencia del Estado sobre esta materia y la más que criticable pervivencia e incremento progresivo de toda una organización judicial central presidida por la Audiencia Nacional, determinó que la Ley Orgánica de 1985 (artículo 73.3) se limitara a atribuir a los Tribunales Superiores la competencia para el conocimiento de las causas a ellos reservadas en los Estatutos, relacionadas con determinadas personas o cargos autonómicos (básicamente, miembros de la Asamblea Legislativa, Presidente y Consejeros; en este sentido, artículos 31 y 38 EC), añadiendo también la de Jueces, Magistrados y miembros del Ministerio Fiscal por delitos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, competencia que la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, amplió a los recursos de apelación establecidos por las leyes, precisamente, para habilitar dicho recurso frente a las sentencias dictadas por el Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado, contra los autos también dictados por el Magistrado Presidente al resolver las cuestiones previas a que se refiere el artículo 36 de la Ley Orgánica 5/1995, y frente a los dictados por las Audiencias Provinciales en procedimientos ordinarios, resolutorios de ciertos artículos de previo pronunciamiento, que aquella ley introdujo igualmente en la de Enjuiciamiento Criminal.

Para la competencia «marginal» (I. DE OTTO PARDO –1987, 3121–) que en la materia propia del orden social asumen las Comunidades Autónomas, el artículo 75 LOPJ consideró suficiente reconocer a los Tribunales Superiores el conocimiento y resolución de las controversias entre trabajadores y empresarios de ámbito no superior al del territorio correspondiente, que para el caso contrario el artículo 67 de la Ley Orgánica atribuyó a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, reglas que se completaron con la asignación a aquellos órganos, por el mismo artículo 75 LOPJ, de la resolución de los recursos que la ley estableciera contra las resoluciones de los Juzgados de lo Social, y que se desarrollaron en la Ley de Procedimiento Laboral (Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, sustituido por el aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril), con la regulación del recurso de suplicación, atribuido a los Tribunales Superiores de Justicia frente a las sentencias de los Juzgados de lo Social, y del recurso de casación ante el Tribunal Supremo, a interponer contra las Sentencias dictadas en única instancia por aquellos Tribunales o por la Audiencia Nacional, con su modalidad excepcional de unificación de doctrina, importada del contencioso-administrativo. Se sustituyó así el sistema de la Ley de 1980 (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio), que separaba por materias el ámbito de la suplicación y la casación, atribuyendo aquel recurso al Tribunal Central de Trabajo y la casación al Tribunal Supremo.

Por su parte, en cuanto al orden contencioso-administrativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial basó su modelo orgánico en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con el añadido de

la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En el plano funcional la Ley Orgánica contemplaba ya el recurso de casación (artículo 58.2), que, dada su originaria y consabida utilidad como medio de control político garantizador de la correcta aplicación de la ley por los órganos judiciales, no había aparecido aún en este ámbito, regido por un sistema de jurisdicción administrativa (retenida o delegada), en el que sus funciones se venían cumpliendo a través de la apelación, del recurso de revisión, entre cuyos motivos se incluía el de la posterior unificación de doctrina, y de la apelación en interés de la Ley, creada por Decreto del Gobierno provisional de la República, de 8 de mayo de 1931, ratificado por la Ley de 18 de agosto del mismo año (sobre el que puede verse el trabajo de L. COSCULLUELA MONTANER –1983–). Además, la Ley Orgánica de 1985 (en aquel mismo artículo 58.2) mencionaba el recurso de revisión ante el Alto Tribunal y se refería a los recursos contra las decisiones de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (artículo 74.2), cuyo conocimiento se atribuía a los Tribunales Superiores de Justicia.

La puesta en funcionamiento del modelo diseñado requería ciertas operaciones previas, como lo era, en el caso de la casación, la adopción de un determinado procedimiento, inexistente en el texto de la Ley Jurisdiccional de 1956 y que, como declaró el Tribunal Supremo (Auto de 22 de marzo de 1990), no podía ser suplido por el procedimiento casacional de la Ley de Enjuiciamiento Civil, lo que trajo la inmediata consecuencia del mantenimiento transitorio del recurso de apelación, aunque con las limitaciones contempladas en el artículo 58 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Planta y Demarcación Judicial, que exigía su fundamentación en Derecho estatal, como ya establecía la Ley Orgánica para la casación. La regulación procedimental precisa se introdujo finalmente con la Ley 10/1992, de 30 de abril, que reguló ya como tales las casaciones extraordinarias para unificación de doctrina (separándola del recurso de revisión) y en interés de la ley, regulación que ha mantenido sustancialmente la Ley 29/1998, de 13 de julio, y la Orgánica 6/1998, de la misma fecha, que, no obstante, añadieron a aquellas casaciones extraordinarias de unificación de doctrina e interés de ley sus respectivas modalidades autonómicas, a resolver por las Secciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores a que se refieren los artículos 16.4 y 99.3 LJCA.

Por su parte, la previsión de la nueva apelación ante los Tribunales Superiores de Justicia frente a las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, naturalmente, no pudo hacerse efectiva hasta la puesta en funcionamiento de tales órganos por virtud de aquellas mismas Leyes.

Asimismo, y como una manifestación más de aquel empeño del legislador en constituir una organización judicial central para la Administración del Estado, la Ley Orgánica 6/1998, creó los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo como órganos desconcentrados de la Audiencia Nacional, con atribuciones, fundamentalmente, en materia de función pública y sancionadora, y cuyas sentencias son susceptibles de apelación ante aquélla.

Finalmente, en lo que respecta al plano gubernativo, como se adelantó, descartada por el momento la creación de consejos territoriales, la desconcentración en este ámbito se ha materializado a través de las Salas de Gobierno de los Tribu-

nales Superiores de Justicia, que en su adaptación a la realidad autonómica extienden sus atribuciones no sólo en relación con cada uno de aquellos Tribunales sino respecto de toda la organización judicial radicada en la Comunidad Autónoma, atribuciones que recogió el artículo 152 LOPJ, y que más recientemente han tratado de potenciarse en el Reglamento 1/2000, de 26 de julio, con las que, «...según su naturaleza...», pueda delegarles el Consejo General (artículo 4.s).

Incidencia constitucional en la organización de los Tribunales Superiores

El principio de unidad jurisdiccional y la diversidad de la organización judicial

Una vez descrito el marco constitucional que debe presidir la configuración de los Tribunales Superiores de Justicia y el desarrollo que de él se ha hecho, corresponde ahora intentar precisar las insuficiencias que ese desarrollo padece o las mejoras de que es susceptible, atendida siempre la necesidad de dar cumplimiento a aquel marco constitucional, lo que puede hacerse comenzando por las concretas implicaciones que sobre la organización territorial del Poder Judicial conlleva el principio de unidad jurisdiccional, como podría ocurrir concretamente con la uniformidad de la estructura judicial, que, según se propugnó en un principio por algún sector, debe tener «...un ámbito de aplicación general para todo el Estado cualquiera que sea el funcionamiento y articulación de las respetivas instancias políticas. De esta forma, como ocurrirá con el Tribunal Constitucional, el Poder judicial se plantea como un mecanismo de cierre en la coherencia y aplicación del sistema jurídico, al margen de la especificidad del lugar y esfera en que opere...» (M. A. APARICIO –1980, 108–).

De acuerdo con esta tesis, el principio de unidad jurisdiccional impediría pensar en una diversidad organizativa judicial por razón del territorio, excluyendo así la subsistencia de tribunales especiales. De hecho en este principio ha encontrado justificación la desaparición de algunos órganos judiciales, como ha ocurrido con los Tribunales Arbitrales de Censos de Cataluña, suprimidos por la disposición adicional 6ª LOPJ, y que, según afirmó el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 56/1990, no podían ampararse en las especialidades procesales derivadas de las peculiaridades del Derecho civil sustantivo de Cataluña, a que se refieren los artículos 149.1.6 CE y 9.3 del Estatuto catalán «...al representar, conforme a la naturaleza expuesta, una genuina materia de ordenación del Poder Judicial que atañe, incluso, a la unidad jurisdiccional (artículo 117.5 CE)...».

Con todo, el que la eliminación de estos órganos judiciales haya encontrado cobijo en el principio de unidad jurisdiccional o, más precisamente, en la competencia estatal para su desarrollo (que es como debe entenderse la declaración constitucional referida), tampoco quiere decir que dicho principio imponga la absoluta uniformidad de la estructura judicial, que, por el contrario, podrá y deberá asumir las peculiaridades territoriales que sean convenientes o necesarias para atender adecuadamente los condicionamientos que derivan de otras reglas o principios constitucionales, como así sucede con la cláusula de Estado autonómico y con la diversidad que le es propia, de lo que es buena muestra las especialidades que presenta el Orden civil en las Comunidades con Derecho foral o especial propio, o la posibili-

dad de creación en los Tribunales Superiores de Justicia de más de una Sala de lo Social o de lo Contencioso-Administrativo, que autoriza el artículo 78 LOPJ.

Problemática algo distinta plantea el mantenimiento de otros órganos, como el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana o el Consejo de Hombres Buenos de Murcia, que o bien se consideran excluidos de la organización judicial e insertos en la administrativa (esta es la opinión de L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER –1984, 302–) o bien, en caso contrario (como opina A. GUAITA –1986, 181–), quedarían salvados por la previsión del artículo 125 CE al reconocer la participación de los ciudadanos en la Administración de justicia a través de «...los Tribunales consuetudinarios o tradicionales...». Sea cual sea la naturaleza de tales órganos, extremo realmente dudoso como demuestra la inseguridad del mismo legislador en su tratamiento (que se incluye tanto en la legislación judicial orgánica –artículo 19.3° y 4° LOPJ–, como en la legislación administrativa –artículos 76 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y 85 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio–), su carácter consuetudinario y participativo sería suficiente para legitimarlos constitucionalmente.

En cualquier caso, y según se ha dicho más arriba, aun admitiendo la existencia de una diversidad en la organización judicial el principio de unidad jurisdiccional, en su vertiente personal, de igualdad de tratamiento en el plano interno de cada territorio autónomo, hace obligado el ofrecimiento de un trato individual idéntico frente a cada una de esas organizaciones judiciales, y ello aunque ese trato, por unas u otras razones, resulte diverso en cada una de ellas.

Existencia generalizada de los Tribunales Superiores de Justicia

De las cuestiones organizativas que el texto constitucional plantea en relación con los Tribunales Superiores de Justicia tal vez la más enigmática sea precisamente la que deriva de la ubicación sistemática del precepto que a ellos se refiere, incluido, como se ha visto, en la regulación de las organización institucional de las Comunidades Autónomas y, más en concreto, de aquellas que accedieron al autogobierno por la vía rápida o privilegiada del artículo 151, lo que ha suscitado la cuestión de su posible u obligada implantación en todo el Estado, como así ocurrió finalmente tras su previsión en los Estatutos de Autonomía, salvo el de La Rioja (hasta su reforma por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero), y con su establecimiento generalizado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985.

Se ha defendido desde la exclusividad del órgano para las Comunidades del artículo 151 de la Constitución (así opinan J. GARBERÍ LLOBREGAT –1985–, P. ELIZALDE Y AYMERICH –1983, 1052–, C. LASARTE ÁLVAREZ y V. MORENO CATENA –1983, 1653- o A. PÉREZ GORDO –1983, 2311– y el propio informe de la denominada Comisión de Expertos sobre Autonomías) hasta su posible extensión a todo el territorio (entre otros, E. LINDE PANIAGUA –1983, 1706–).

Al modesto entender de quien suscribe, sería posible incluso avanzar algo más en esta última tesis, afirmando la necesidad de aquella generalización, postura que no sólo resulta acorde al concreto texto del precepto constitucional en cuestión (que no impide esta posibilidad), sino puede extraerse del conjunto de la regula-

ción constitucional del modelo de Estado autonómico y del principio dispositivo que lo preside.

Es verdad que este principio dispositivo posibilitaba la permanencia de territorios en regímenes no autonómicos, lo que, de entrada, obligaría a admitir que la Constitución no imponía la existencia de Tribunales Superiores de Justicia para estos territorios, posibilidad que, sin embargo, en la situación constitucional a la que se ha llegado, de generalización del modelo autonómico, no quedaría amparada en la cláusula de Estado autonómico.

Antes al contrario, en esa situación constitucional el referido principio dispositivo incide también sobre el grado de autonomía a alcanzar por cada Comunidad, que a su vez se encuentra condicionado por el mecanismo de acceso al autogobierno, permitiendo a las Comunidades que utilizaran la escabrosa vía del artículo 151 de la Constitución (o a las favorecidas por las previsiones de la disposición transitoria 2ª) la asunción desde un primer momento de potestades legislativas sobre un importante número de materias. Se comprende así que la Constitución previera la integración de Asambleas Legislativas en la organización institucional de éstas Comunidades y que un órgano judicial determinado garantizara la correcta interpretación del Derecho emanado de aquellas Asambleas, pero también se comprende de esa forma que el resto de las Comunidades Autónomas no quedaran excluidas de esa garantía si, como posibilitaba la Constitución, en algún momento ulterior podían acceder a elencos competenciales superiores, para los que resultara obligado el funcionamiento de aquel órgano en cuanto dirigido a garantizar la efectividad del sistema. Téngase en cuenta que (como señaló L. COSCULLUELA MONTANER –1979, 8–) aquellas limitaciones competenciales de estas Comunidades Autónomas vienen impuestas por verdaderas disposiciones transitorias, cuya vigencia, por lo tanto, desaparecería llegado el término constitucionalmente establecido para ello, como así ha ocurrido finalmente.

Ésta era también la perspectiva de quien propuso la previsión constitucional de los Tribunales Superiores que, como se recordará, la justificó en la necesidad de estos específicos órganos judiciales «...en esta fase, en la que (estas Comunidades Autónomas) acceden a mayor nivel de competencias...».

En definitiva, la previsión concreta del órgano judicial para las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE y el silencio constitucional para el resto, únicamente revela la especial necesidad que desde un primer momento constitucional manifestaban al respecto aquellas Comunidades, necesidad que, por lo tanto, de acuerdo con aquel principio dispositivo, también se manifiesta para las demás una vez alcanzado el nivel de desarrollo autonómico que las primeras se confirió desde un principio.

Culminación de la organización judicial de la Comunidad Autónoma. Órganos judiciales centrales

De otro lado, la Constitución establece que los Tribunales Superiores de Justicia «...culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...», previsión de la que sólo se deja a salvo «...la jurisdicción que

corresponde al Tribunal Supremo...» y que convierte a esos órganos en la máxima expresión del Poder Judicial en cada territorio, planteando, en particular, la cuestión relativa a su compatibilidad con la existencia de la Audiencia Nacional y el conjunto de órganos judiciales unipersonales centrales (Juzgados de Instrucción, de lo Penal, de Menores, de lo Contencioso-Administrativo, y, en proceso de creación, de Vigilancia Penitenciaria).

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que ya la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981 consideró que la atribución a la Audiencia Nacional de competencias penales relacionadas con hechos delictivos cometidos en el País Vasco, no venía impedida por la previsión constitucional del necesario agotamiento de las instancias judiciales ante los órganos radicados en la Comunidad Autónoma, pronunciamiento este que el Tribunal reiteró en su Sentencia 199/1987 (FJ 6) al declarar la compatibilidad de la Audiencia Nacional con el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (*ex* artículo 24 CE), afirmando que «...tanto los Juzgados Centrales de Instrucción como la Audiencia Nacional son orgánica y funcionalmente, por su composición y modo de designación, órganos judiciales «ordinarios», y así ha sido reconocido por la Comisión Europea de Derechos Humanos en su Informe (de 16 octubre 1986) sobre el caso Barbera y otros.». En todo ello insistió también la Sentencia 56/1990 (FJ 36).

Igualmente, es preciso recordar en este sentido la ya citada Sentencia 114/1994, en la que el Tribunal afirmó que de la declaración del artículo 152 CE sobre la culminación de la organización judicial en la Comunidad Autónoma y sobre el agotamiento intraterritorial de las instancias judiciales no se deriva limitación competencial alguna para los Tribunales Superiores de Justicia, a los que, por tanto, era lícito atribuir competencias en relación con actuaciones administrativas que hubieran de surtir efectos fuera de la respectiva Comunidad Autónoma (se trataba en aquel caso de disposiciones generales). La Sentencia 131/2001 ha considerado que esa misma posibilidad de emisión por los Tribunales Superiores de Justicia de sentencias cuyos efectos pudieran superar el ámbito autonómico respectivo tampoco violenta el derecho a la tutela judicial efectiva por obstaculizar el derecho al juez natural (artículo 24.1 CE) ni introduce un trato desigual a ciertos ciudadanos respecto de otros, constitucionalmente prohibido (*ex* artículo 139 CE).

Finalmente, y con los argumentos expuestos, las Sentencias 91/1998 y 133/1998 ratificaron, según se dijo más arriba, la constitucionalidad de la atribución a la Audiencia Nacional de competencia en materia contencioso-administrativa para conocer de recursos interpuestos frente a actuaciones de los Tribunales Económico-Administrativos del Estado en relación con tributos cedidos.

Pero, como puede observarse, en ninguno de tales pronunciamientos puede encontrarse una concreta declaración respecto de la coherencia de la existencia de aquel órgano judicial (y el resto de los centrales anexos o inferiores) con la configuración constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos que culminan la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, que, se mire como se mire, no constituye una realidad, sobre todo en la Comunidad de Madrid, en la que, desde luego, el Tribunal Superior de Justicia es evidente que no encabeza la organización judicial allí radicada (excluido el

Tribunal Supremo, claro está), que en modo alguno se encuentra totalmente incardinada bajo su dependencia.

Ciertamente, y de acuerdo con lo dicho en relación con el carácter dispositivo de la cláusula autonómica y la previsión constitucional de los Tribunales Superiores de Justicia, podría pensarse en la posibilidad constitucional de mantenimiento de unos u otros territorios en régimen centralista, lo que hubiera legitimado la no generalización de los Tribunales Superiores y el mantenimiento de ese otro tipo de órganos judiciales centrales. Sin embargo, puesto que esa situación constitucional no se ha producido, la persistencia de aquella organización judicial se compagina mal con la nueva y generalizada estructura territorial del Estado que, según se ha dicho ya, exige la adecuación del Poder Judicial a sus necesidades y, por lo tanto, la extensión a todo el territorio de una organización judicial culminada por Tribunales Superiores en cada Comunidad Autónoma. En esa estructura tales órganos constituyen cuando menos un cuerpo extraño (L. M. CAPEL I BREGADA –1983, 387–).

Quienes tratan de justificar el mantenimiento de esa organización central apelan a la necesidad de una jurisdicción especial para el Estado propia de los de corte federal. Como señaló R. MENDIZÁBAL ALLENDE (1983, 2000), «...el Estado de las Autonomías creado por la Constitución, cuyo techo puede ser un sistema materialmente federal, esta Audiencia resulta, además, necesaria en el sentido más riguroso de la expresión e imprescindible, porque ocupa el espacio donde no pueden actuar los demás Tribunales territorialmente limitados ni el Supremo por su naturaleza intrínseca de Juez último y, como regla, por vía de recurso. En una interpretación analógica, que sacrifica deliberadamente la exactitud de la expresividad, pudiera decirse que la Audiencia Nacional ejerce la parcela jurisdiccional que corresponde a los Tribunales federales en las organizaciones políticas de este tipo...».

Sin embargo, con tal argumentación se olvida que en esos Estados el Poder Judicial se encuentra territorializado o atomizado en cada Estado federado, lo que hace obligada la existencia de ese otro poder judicial federal, que, naturalmente, no tiene razón de ser cuando, como ocurre en España, sólo existe un Poder Judicial (el del Estado globalmente considerado) integrado por órganos judiciales facultados y habilitados para el ejercicio de la función jurisdiccional cualquiera que resulte ser la materia de que se trate, la Administración afectada por el litigio o la eficacia territorial de la sentencia (tal y como, según se ha visto, ha declarado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 114/1994 y 131/2001).

Aun reconociendo la relevancia que en el orden penal ostentan las razones que justifican la existencia de estos órganos, que, en cualquier caso, con mayores o menores dificultades podrían ser atendidas a través de la jurisdicción del Tribunal Supremo (con atribuciones también para realizar labores de instrucción penal; artículo 57.1.2° y 3° de la Ley Orgánica del Poder Judicial) o de los Tribunales Superiores de Justicia, lo cierto es que fuera de ese orden tales razones, sencillamente, no existen o resultan por completo irrelevantes frente a la exigencia constitucional explícita de la culminación de la organización judicial por los Tribunales Superiores de Justicia, salvada por supuesto la jurisdicción del Tribunal Supremo.

Concretamente, ninguna explicación válida encuentra hoy la centralización en estos órganos de competencias como la resolución de litigios sociales relacionados con la impugnación de convenios y conflictos colectivos de ámbito supraautonómico (artículo 67 LOPJ), que carece de sentido atendida la mencionada posibilidad de decisiones de los Tribunales Superiores con eficacia superior a la Comunidad Autónoma. Tampoco en el ámbito contencioso-administrativo se aprecia necesidad alguna de atribuirles la competencia judicial para el conocimiento de recursos frente a actuaciones de Ministros o Secretarios de Estado, que sólo podría justificarse en la necesidad de equiparar la categoría del órgano administrativo productor del acto recurrido y el contencioso llamado a resolver el recurso, criterio (protocolario) basado históricamente en el carácter administrativo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que dejó de tener razón de ser con la judicialización de la jurisdicción, y que hoy encuentra aún menos justificación ante la tendencia actual, materializada en la creación de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y en la consiguiente reducción de la categoría de aquellos órganos judiciales; resulta realmente incomprensible que la atribución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del conocimiento de los recursos contra actos de los Ministros o Secretarios de Estado pretenda justificarse en la necesidad de mantener de alguna forma la elevación del fuero, cuando, posteriormente, parte de esos recursos (en materia de personal, fundamentalmente) se atribuye a órganos unipersonales inferiores. Ni que decir tiene que, salvo para la exigencia de responsabilidad civil de ciertas autoridades (no de la Administración), este criterio no tiene presencia en el Orden civil, en el que las reglas competenciales se fijan sin relación alguna con la categoría o rango de la autoridad administrativa que autoriza el ejercicio de la acción o cuya actuación motiva su instancia por los particulares.

La existencia de estos órganos judiciales pugna, en definitiva, con la expresa declaración constitucional relativa a la culminación de la organización judicial por los Tribunales Superiores de Justicia, careciendo, al menos en los órdenes social y contencioso-administrativo, de una justificación razonable desde una perspectiva constitucional, sobre todo si se piensa que cuenta con alternativas válidas, justamente, en los Tribunales Superiores de Justicia y en el propio Tribunal Supremo.

Las ciudades de Ceuta y Melilla

Por otro lado, la obligada culminación de la organización judicial de la Comunidad Autónoma (así como la también preceptiva ultimación interior de las instancias procesales) podría encontrar alguna dificultad en las ciudades de Ceuta y Melilla, que de acuerdo con la disposición transitoria 30ª LOPJ, conservaron su adscripción judicial (a las Audiencias de Cádiz y Málaga, respectivamente) en tanto la legislación de planta no dispusiera otra cosa, situación que en realidad se mantuvo en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, cuyo artículo 2.5 dispuso que «...a efectos de la demarcación judicial, las ciudades de Ceuta y Melilla, quedan integradas en la circunscripción territorial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía...» y, más concretamente, según el artículo 3.3 de la misma Ley, en la circunscripción territorial de las Audiencias Provinciales de Cádiz y Málaga, respectivamente. La situación tampoco se ha alterado con la aprobación de los Es-

tatutos de Autonomía por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, que ni siquiera se refieren a esta cuestión, limitándose a prever la adecuación de la organización judicial a las necesidades de las ciudades autónomas (disposiciones adicionales 6ª).

Con todo, la integración de esta parte del territorio nacional en la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía encuentra claro amparo en la naturaleza de éste como órgano estatal –en el sentido expuesto– y no se opone al artículo 152 de la Constitución, que, en realidad, no obliga a hacer coincidir el territorio jurisdiccional del órgano judicial con el de la Comunidad Autónoma sino a que la organización judicial de en ella radicada culmine en el Tribunal Superior, previsión que con aquella integración no se altera ni desde la perspectiva de Andalucía, cuya organización judicial se ultima en el Tribunal, ni respecto de las ciudades autónomas, que, en realidad, a la vista del procedimiento seguido para la aprobación de sus Estatutos (que fueron «acordados» de conformidad con lo establecido por el artículo 144.b de la Constitución, y no «autorizados» por la vía que contemplan ese mismo precepto y la disposición transitoria 5ª de la Constitución), no se configuran como Comunidades Autónomas (ésta es al menos la opinión del Tribunal Constitucional –Autos 201 y 202, de 25 de julio de 2000– no compartida, sin embargo, por algún autor, como E. CARBONELL PORRAS –2001–). En último extremo, la solución adoptada encuentra plena justificación en la realidad histórica y cultural que conecta Andalucía con las referidas ciudades y que se refleja en la autorización de relaciones de especial colaboración que contienen las disposiciones adicionales 3ª del Estatuto andaluz y 5ª de los estatutos de Ceuta y Melilla.

Estructura interna

Homogeneización de la estructura. Tendencia al modelo civil

En el aspecto organizativo es preciso reparar asimismo en la escasa homogeneidad, reflejada especialmente en los Tribunales Superiores de Justicia, con la que el legislador estatal ha dotado a la estructura de los diversos órdenes jurisdiccionales, cuyas peculiaridades, impuestas por la especial naturaleza de la función que les toca desempeñar, no rechazan el seguimiento de una regla general que refleje la unidad del sistema e introduzca la necesaria racionalidad en su funcionamiento.

Esta conveniente homogeneización de la estructura judicial debe tender al modelo civil, basado en órganos de primera instancia, de apelación y de casación, que parece el más respetuoso con la finalidad de efectividad de la tutela judicial y de garantía del principio de legalidad que institucionalmente debe proporcionar y, en particular, con el cumplimiento de las funciones que corresponden tanto al Tribunal Supremo como a los Tribunales Superiores de Justicia.

Como es natural, las peculiaridades que presentan las funciones de estos órganos en cada orden jurisdiccional, modulan también la necesidad de esta ordenación, que, por lo tanto, se manifiesta en menor medida en el social, en el que, concretamente, la práctica ausencia de ordenamientos autonómicos necesitados de una específica garantía judicial, permite reservar para los Tribunales Superiores

funciones de instancia o de apelación. Por su parte, el acercamiento a aquel modelo de orden penal, en el que tampoco es necesario garantizar la aplicación del Derecho autonómico, permitiría eliminar las insuficiencias que el esquema actual presenta en relación con la garantía de la doble instancia, para lo que, según se verá más adelante, debe acudirse a los Tribunales Superiores de Justicia, escasamente utilizados en este ámbito.

En el contencioso-administrativo, aunque con cierta timidez, la evolución legislativa apunta en ese sentido, como manifestó la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, con la que se recuperó el escalón provincial para este orden. Los favorables resultados que, por lo general, han proporcionado estos órganos, más ágiles en su actuación (favorecida además por la implantación del procedimiento abreviado) y más cercanos a la Administración y al ciudadano que los colegiados preexistentes, recomiendan extender sus escasas atribuciones para convertirlos realmente, al modo en que ocurre en el orden civil, en la primera instancia del contencioso-administrativo, lo que permitiría generalizar la apelación como instrumento de garantía del acierto de la decisión judicial recurrida y, al mismo tiempo, reservar a los Tribunales Superiores funciones de revisión o casación, más apropiadas que la única o primera instancia para la realización de la tarea unificadora que debe corresponderles.

La aproximación de este orden jurisdiccional al modelo civil requeriría, por ello, la creación de órganos de apelación, que podrían ubicarse en las Audiencias Provinciales o en los propios Tribunales Superiores de Justicia (así lo recomienda el Tribunal Supremo en su *Propuesta de reforma del Tribunal Supremo en atención a sus funciones constitucionales*, publicada junto con otras en el ya citado volumen *Del modo de arreglar la justicia*, página 108), solución esta segunda que si bien no asume plenamente la conveniente delimitación de la competencia de los Tribunales Superiores como integrantes del grado más elevado de la organización judicial en cada Comunidad Autónoma (así lo indica el Alto Tribunal en su propuesta), tampoco padece los importantes inconvenientes que acompañan a aquella otra en orden a su instauración en la práctica, que supondría la desconcentración de una buena parte de las actuales atribuciones de los Tribunales Superiores y la adopción de medidas de trascendencia personal nada despreciable para un buen número Magistrados.

Por último, el esquema habría de completarse con el establecimiento en los Tribunales Superiores de Salas adecuadas a la función que aquellos deben cumplir, en cuya composición debe también seguirse el modelo civil (según se verá más adelante), y que cuenten con un solo órgano, de reducida composición, y con funciones limitadas en su gran parte a la resolución de recursos de tipo casacional.

Pluralidad de salas en los órdenes social y contencioso-administrativo

Por otro lado, según se dicho, la diversidad propia del Estado de las Autonomías puede recomendar el mantenimiento de especialidades organizativas, como ocurre con la también mencionada posible división de las Salas de lo Social o de lo Contencioso-administrativo, que autoriza el artículo 78 LOPJ, peculiaridad que no debe ser descartada en atención a las necesidades a que puede responder,

pero que puede conducir a resultados no queridos o vulnerar las condiciones en las que se autoriza.

Así podría ocurrir concretamente en asuntos relacionados con actuaciones administrativas o con conflictos laborales que extienden sus efectos a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, que son atribuidos a una u otra de aquellas salas en atención a criterios normalmente materiales (por consejerías afectadas, según puede verse, por ejemplo, en el Acuerdo de 28 de noviembre de 2000 de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; BOE de 24 de enero de 2001), lo que se hace por la Sala de Gobierno del Tribunal en virtud de acuerdos de reparto, hoy recogidos expresamente en los artículos 17 de la Ley 29/1998 y 11.3 de la Ley de Procedimiento Laboral (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995).

Con la atribución de este tipo de asuntos a estas salas además de ponerse en cuestión su propia limitación jurisdiccional, se desvirtúa alguna de las razones que puden justificarlas, como la del acercamiento de la justicia al ciudadano, que con ella, contrariamente a lo que parecía pretenderse, puede ver alejado el litigio de su domicilio; y lo que es más importante, de esa forma se impide al Tribunal Superior la posibilidad de fijar criterios únicos e inmediatos en aspectos o materias horizontales o transversales de importancia, cuyo conocimiento se dispersa sobre todas aquellas salas (piénsese, por ejemplo, en las cuestiones relacionadas con la regulación autonómica del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que además, por carecer la regulación estatal de carácter básico, no encontrará apoyo jurisprudencial directo en la labor del Tribunal Supremo).

Más que recomendable, por tanto, sería atribuir la competencia para resolver estas cuestiones a una Sala o sección del Tribunal Superior con jurisdicción en todo el territorio.

Elementos personales

Es claro que otra importante garantía del adecuado funcionamiento del sistema pasa por ofrecer la debida atención al conocimiento del Derecho propio de la Comunidad por parte de quienes integran los Tribunales Superiores, necesidad en la que sólo parcialmente reparó la Ley Orgánica del Poder Judicial al regular la provisión de puestos de Magistrados en las Salas de lo Civil y Penal (artículo 330.3 LOPJ), olvidando que aquel Derecho propio se conforma también por Derecho público y Administrativo y no sólo por Derecho Civil foral o especial.

La carencia, en realidad, afecta en general al sistema de provisión de puestos, en el que a pesar de la amplitud con la que se pronuncia la Ley Orgánica, que en su artículo 110.2.h) se refiere a la valoración como mérito preferente del conocimiento «...de la lengua y derecho propios de las Comunidades Autónomas...», sólo se valora el conocimiento del Civil (artículos 111 y siguientes del Reglamento 1/1995, de la Carrera Judicial).

En particular, esa deficiencia se manifiesta en la sección, ya citada, regulada en los artículos 16.4 y 99.3 de la Ley 29/1998, a la que, según estos preceptos (que incurren en innecesaria reiteración), corresponde la resolución de los recursos de

casación autonómicos para unificación de doctrina y en interés de la Ley y que se compone del Presidente de la Sala, que la presidirá, del Presidente o Presidentes de las demás Salas o secciones, en número no superior a dos, y de Magistrados de la Sala hasta completar un total de cinco miembros, correspondiendo a la Sala de Gobierno del Tribunal el establecimiento para cada año judicial de turnos entre los presidentes de sección y entre los Magistrados que presten servicio en las Salas, composición que, por tanto, a pesar de las importantes atribuciones que tiene conferidas en relación con la interpretación y aplicación del Derecho propio de la Comunidad, para nada cuenta con la específica formación o especialización de sus integrantes (a menos que en la fijación de aquellos turnos pueda ser considerada).

La competencia jurisdiccional de los Tribunales Superiores de Justicia

La materia penal

Parece claro que, de conformidad con el marco constitucional más arriba descrito, las atribuciones de los Tribunales Superiores de Justicia deben establecerse en atención tanto a la facilitación o efectividad de las atribuciones del Tribunal Supremo como, fundamentalmente, a su configuración como elemento básico de garantía de la cláusula de Estado autonómico a través de la fijación de doctrina jurisprudencial en relación con el Derecho autonómico, finalidades que como ocurre con el aspecto organizativo, se manifiestan de forma distinta en los diversos órganos jurisdiccionales en atención a la intervención que en cada uno de ellos posee las atribuciones normativas de las Comunidades Autónomas.

A todo ello se referirán las siguientes páginas, aunque de entrada, parece oportuno destacar la situación que en este sentido presenta el orden penal, en el que a pesar de la ausencia de competencias autonómicas normativas sobre su materia propia, aquel aspecto complementario de las funciones del Tribunal Supremo, debería justificar el normal aporte competencial a los Tribunales Superiores, aunque la ya comentada generalización de la organización judicial central y la también mencionada inexistencia de razones, distintas del conveniente aforamiento de ciertos cargos autonómicos, que en esta materia puedan exigir una mayor adecuación de la estructura y funciones de estos órganos al modelo territorial del Estado, ha determinado la importante escasez de tareas que en esta materia presentan aquellos órganos judiciales.

Puesto que, como parece que así ocurrirá, aquella estructura judicial central, cada vez más desarrollada, no va a desaparecer, el suministro competencial a los Tribunales en esta materia habrá de producirse a través de la generalización de la apelación penal ante ellos, limitada ahora casi exclusivamente, según se dijo, a los procedimientos de la Ley del Tribunal del Jurado, que además de hacer efectiva la función de complemento de la que corresponde al Tribunal Supremo mediante el establecimiento de un primer nivel regional de unificación de doctrina, previo al segundo y definitivo que corresponda al Alto Tribunal (así lo ha propugnado E. BACIGALUPO ZAPATER –1993, II–), serviría para eliminar las insuficiencias que en relación con la exigencia de doble instancia presenta el sistema procesal español, solución esta que, como relata V. FAIREN GUILLÉN (2000) al comentar el

conocido Informe del Comité de Derechos Humanos de la ONU de 10-28 de julio de 2000, Caso Gómez Vázquez, se aparece como las más adecuada para resolver aquel problema y venía siendo ya reclamada desde los años cincuenta del pasado siglo con el establecimiento de un recurso de apelación penal ante las desaparecidas Audiencias Territoriales.

El ámbito competencial del Tribunal Supremo y las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia

Delimitación de la competencia del Tribunal Supremo en razón de la efectividad de sus funciones constitucionales

El examen de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia y de la incidencia que la Constitución puede ocasionar sobre él tiene como primer punto de referencia el propio ámbito competencial que de acuerdo con el mismo texto constitucional debe corresponder al Tribunal Supremo, que, naturalmente, reduce o condiciona aquel otro y que, ciertamente, así debe afirmarse de entrada, ninguna previsión concreta de la Constitución Española limita de forma expresa. Como ya se ha dicho, ni siquiera del artículo 152 CE puede extraerse la preceptiva y obligada exclusión de ciertas materias o cuestiones del conocimiento del Alto Tribunal, cuya competencia deja a salvo el precepto (SSTC 25/1981, 114/1994, 91/1998). Como órgano supremo de la organización judicial, que extiende su jurisdicción a la totalidad del territorio del Estado, ninguna materia le viene prohibida o rechazada, aunque se encuentre regulada o sometida al Derecho autonómico.

Con todo, que no exista esa concreta previsión constitucional no significa que el Tribunal Supremo deba conocer sobre toda clase de materias o asuntos (como parece pretender J. E. PECES MORATE –2001, 71–), conclusión que rechazan otros principios o reglas constitucionales, como los que delimitan la misma función que debe cumplir el Alto Tribunal, que imponen la reducción cuantitativa o cualitativa de los asuntos que deben llegar hasta él, aliviando así su carga de trabajo y haciendo posible la realización de su función esencial de garantía de los principios constitucionales de igualdad y seguridad jurídica.

Como es natural, estas limitaciones de la competencia del Tribunal Supremo interesan ahora en cuanto inciden directamente sobre los Tribunales Superiores, que con ellas se convierten bien en último escalón judicial en los asuntos a que afectan o bien en alternativa para su resolución definitiva, de manera que sólo bajo esta perspectiva serán referidas a continuación.

Limitaciones por razón de la materia. Fundamento del recurso en Derecho constitucional

En principio, la limitación competencial por razón de la materia es criticada generalmente con fundamento en la imposibilidad de predeterminar concretos sectores como no necesitados del conocimiento del Tribunal Supremo. Así ocurre en el orden penal, en el que importantes asuntos, como las medidas cautelares afectantes a la libertad de las personas, las decisiones de los Jueces de Vigilancia

Penitenciaria o la inadmisión de querellas o denuncias, ha quedado al margen de toda posibilidad de formación de jurisprudencia general para todo el territorio del Estado que no sea la derivada de la actividad del Tribunal Constitucional (así lo denunciaba E. BACIGALUPO Zapater –1983, 647–).

Sin embargo, la posible intervención del Tribunal Constitucional en tales asuntos, unidad a la finalidad de descarga de trabajo del Tribunal Supremo, evitando también de paso los conflictos que entre ambos órganos se producen, y a la necesidad de garantizar el ámbito competencial propio de los Tribunales Superiores de Justicia, ha planteado la revisión de la atribución a aquél por el artículo 5.4 LOPJ de la competencia para la resolución del recurso de casación fundado en la infracción de preceptos constitucionales, determinación que, como se vio, el Tribunal Constitucional (Sentencia 56/1990) no consideró contraria a la Constitución.

Tampoco la opción a acoger en este punto viene impuesta por un mandato directo de la Constitución, que garantiza al Tribunal Supremo la posibilidad de intervenir en cualesquiera asuntos y también, por tanto, en los constitucionales, pero sí debe ser adoptada asimismo atendiendo a la efectividad del modelo y de la propia función constitucional que al Alto Tribunal corresponde realizar, que quedaría impedida si tuviera que intervenir en todos los litigios, y sin perder de vista la existencia de un específico órgano, el Tribunal Constitucional, llamado precisamente a interpretar la Constitución y a fijar criterios jurisprudenciales sobre su aplicación.

Sin duda con estos fines, el Proyecto de Ley Orgánica (apartado 1º de su disposición derogatoria) que acompaño al de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000, contemplaba también la derogación del artículo 5.4 LOPJ, lo que, además, vendría a completar la atribución a los Tribunales Superiores de Justicia de la competencia en relación con la infracción de ley procesal y la vulneración de los derechos constitucionales con ella relacionados, que seguidamente se referirá.

Por su parte, la atribución al Tribunal Supremo del conocimiento del recurso de casación en tales casos ha desaparecido del texto de la nueva ley procesal civil, que frente a su expresa previsión en el artículo 1730 de la derogada, se refiere ahora en su artículo 478.1 a la competencia a los Tribunales Superiores de Justicia cuando el recurso se funde «...exclusivamente o junto a otros motivos, en la infracción de las normas de Derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad...», términos estos que al no haberse modificado en aquel punto la Ley Orgánica, no pueden ser utilizados por ahora para entender suprimida la expresada competencia del Tribunal Supremo, al menos hasta que se produzca aquella derogación, cuyas consecuencias –así debe notarse- serán distintas en el orden contencioso-administrativo, en el que la supresión del recurso de casación ante el Alto Tribunal fundado en la infracción de preceptos constitucionales requerirá la modificación de los términos en los que actualmente se regula el recurso, que lo posibilitan siempre que se funde en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo (artículo 86.4 LJCA).

Las garantías procesales como materia propia de los Tribunales Superiores de Justicia

Más concretamente, la reiterada y constante intervención del supremo intérprete de la Constitución en cuestiones procesales, derivada de su relación con los derechos fundamentales consagrados por el artículo 24 de la Constitución, unida a la referida finalidad reductora de tareas del Tribunal Supremo, ha justificado sobre el papel la creación por la Ley 1/2000 del recurso extraordinario por infracción procesal y su atribución a los Tribunales Superiores de Justicia, suspendida no obstante hasta la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya demora, por cierto, no es posible comprender ante la suficiencia de las mayorías parlamentarias que desde hace ya bastante tiempo sostienen al Gobierno que propugnó la reforma. En definitiva, en el orden civil la materia procesal parece que se extraerá de la competencia ordinaria del Tribunal Supremo, medida que a pesar de las dudas que suscita a algún sector por la pretendida falta de especialización al respecto de aquellos órganos (L. PUIG I FERRIOL, –2001, 317–), se ajusta en realidad al origen del recurso de casación (limitado al derecho sustantivo) y a la naturaleza de los Tribunales Superiores como órganos del Poder Judicial del Estado, que como cualesquiera otros deben poseer suficiente especialización y conocimientos en derecho procesal, sirviendo además al aprovechamiento de las infrautilizadas Salas de lo Civil y Penal de aquellos Tribunales (F.J. MUÑOZ JIMÉNEZ –2000, 502–).

Es más, ninguna razón existe para limitar esa medida al ámbito civil. La misma justificación o mayor puede presentar en los órdenes social o contencioso-administrativo por motivos de carga de trabajo del Alto Tribunal. Además, debe tenerse en cuenta que en el contencioso-administrativo la acumulación de motivos casacionales fundados al mismo tiempo en Derecho estatal y autonómico se resuelve a favor del acceso a la casación ante el Tribunal Supremo, como ocurre cuando el recurso se basa en la infracción de normas procesales, de origen normalmente estatal, que, por si ello no bastara, cuando esa infracción es descartada obliga al Tribunal al examen del resto de los motivos, que pueden quedar fundados en la infracción del Derecho autonómico. En definitiva, la permanencia en este orden jurisdiccional de la materia procesal en el ámbito ordinario del conocimiento casacional del Tribunal Supremo, no sólo incrementa en gran media la carga del trabajo de éste sino que abre su intervención a materias, como las relacionadas con el Derecho autonómico, que no lo precisan.

Todo ello unido a la ya apuntada necesidad de dar mayor homogeneidad a los instrumentos procesales y a la existencia como garantía última del Tribunal Constitucional, hace más que conveniente generalizar la limitación del acceso al Tribunal Supremo de estas cuestiones.

El interés casacional

A evitar los inconvenientes que presentan algunos criterios limitativos del acceso al recurso (como el de la materia o la cuantía) se dirige el del *interés casacional*, que puede adoptar dos modalidades según se le haga funcionar de forma plena, como instrumento en manos del tribunal para controlar el acceso a su co-

nocimiento de cualquier tipo de asunto (el *certiorari* estadounidense), o como complemento de otros criterios limitativos, modalidad esta que, a su vez, puede formularse positivamente, dando acceso al recurso a aquellos asuntos excluidos en principio de la competencia del Tribunal, o de forma negativa, impidiendo su utilización en los que, de acuerdo con esos otros criterios, caerían bajo la competencia del Tribunal.

Con el antecedente de la causa de inadmisión del recurso de amparo prevista por el artículo 50.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducida por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, consistente en «...que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional...», la figura parecía mostrarse como causa de inadmisión de la casación laboral, en forma de carencia de «contenido casacional», en el artículo 210.2 del Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, que, en realidad, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo ha entendido referido a la concurrencia en el caso de los motivos legalmente previstos para fundamentar el recurso (en este sentido, Sentencia de 31 de mayo de 1999; casación 4640/1998).

En su modalidad complementaria y negativa (carencia de interés casacional) el criterio sí se introdujo, aunque bien limitadamente, por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, funcionando en los asuntos de cuantía indeterminada como causa de inadmisibilidad del recurso de casación fundado en infracción de ley o de jurisprudencia (no así en motivos formales o de infracción procesal), sometida al acuerdo unánime de la Sala y sin imposición de costas al recurrente (artículo 93.2°.e, 4° y 5° LJCA).

La previsión legislativa (como explica J. A. XIOL RIOS –2000–) tiene su origen en las propuestas emitidas por el Consejo General del Poder Judicial (Libro Blanco) y por los Magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (en documentación acompañada al proyecto de Ley), que proponían incluso la eliminación de la cuantía como criterio de admisibilidad del recurso y su sustitución por el de la apreciación del Tribunal sobre la incorporación a cada asunto del referido interés, propuestas que, por lo tanto, contemplaban el criterio en toda su extensión y no, según fueron recogidas por el legislador, como complemento de otros distintos, es decir, como instrumento para limitar el acceso al recurso de los asuntos de cuantía indeterminada.

Si se examina la motivación de alguna de las enmiendas que motivaron su introducción en el texto de la ley (concretamente la número 80 del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria; BOCG de 24 de noviembre de 1997), se observará que su justificación difiere profundamente de la perseguida con aquellas propuestas, encontrando su remoto antecedente en el dictamen del Consejo de Estado n° 503/1995, que consideraba necesario «filtrar» los asuntos de cuantía indeterminada, muchos de ellos de importancia mínima, a los que no se atendió en la reforma de 1992 y cuyo acceso indiscriminado a la casación no parecía justificado. Sin embargo, esta finalidad limitadora de la acceso a la casación, venía siendo obtenida por el Tribunal Supremo mediante la valoración aproximativa de las pretensiones de cuantía indeterminada, negando la admisión del recurso cuando notoriamente su entidad no alcanzara la mínima establecida (por citar algunas,

pueden verse en este sentido las Sentencias de 28 de octubre –casación 7968/1996– y de 8 de noviembre de 2000 –casación 6053/1996–), expediente al que, por tanto, tras la ley 29/1998, habrá que unir el de la limitación de acceso a la casación que supone aquel interés casacional.

Por lo demás, este concepto jurídico indeterminado se concreta legalmente en la «...afección a un gran número de situaciones...» o en el «...suficiente contenido de generalidad...» (artículo 93.2.e, *in fine,* LJCA), obedeciendo «...en cierto modo a razones de oportunidad ligadas a la consecución de la finalidad institucional del recurso y, consiguientemente, al alcance previsible desde el punto de vista de la unificación e interpretación del Ordenamiento jurídico de la resolución que se dicte...» (J. A. XIOL RIOS –2000–).

El interés casacional en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000

La Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 acude también al criterio del interés casacional, aunque dada la configuración del orden jurisdiccional y el sistema de recursos que asume, su empleo no incide sobre la distribución de asuntos entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, sino que funciona exclusivamente como mecanismo limitativo de acceso a la casación, cualquiera que sea el competente para su resolución.

Con esta finalidad, el artículo 477 LEC parece utilizar aquella modalidad complementaria del criterio del interés casacional, que funcionaría no como una posible vía autónoma de limitación del acceso al recurso, según venía planteándose desde algunos sectores, sino como complemento del de la cuantía, que sería el principal elemento limitativo de la casación. Sin embargo, no es ésta la consideración que de la letra de la ley ha extraído el Tribunal Supremo, que en los acuerdos aprobados por los Magistrados de su Sala Primera en Junta General de 12 de diciembre de 2000, sobre adopción de criterios sobre recurribilidad, admisión y régimen transitorio en relación con los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, regulados en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (que pueden consultarse en la en la dirección de internet del Consejo General del Poder Judicial; poderjudicial.es), ha considerado que los motivos del recurso son excluyentes entre sí, entendiendo así que el 3° (interés casacional) sólo puede ser invocado en aquellos asuntos en los que el procedimiento seguido se determina «por razón del objeto o de la materia» y no en aquellos otros en los que aquella determinación se realiza en atención a la cuantía, previstos en los artículos 249.2 y 250.2 LEC. Así lo ha expresado recientemente el Alto Tribunal en su Auto de 3 de diciembre de 2002, según el cual «...el interés casacional recogido en el artículo 477.2.3° LEC 2000 está reservado a los asuntos sustanciados en razón a la materia objeto del litigio y no puede utilizarse para eludir las consecuencias de una insuficiente cuantía o la indeterminación de la misma y sin que tampoco en este caso pueda accederse a la casación por la vía del ordinal 2° del referido artículo 477.2, que sería en todo caso la adecuada para los asuntos que, como en este caso, han sido tramitados en función de la cuantía, al no alcanzar la misma el límite legalmente establecido de 25.000.000 pesetas...».

Por lo tanto, el criterio del interés casacional se configura en su modalidad

plena o autónoma, no en función de complemento o límite de otros criterios, como el de la cuantía, aunque su funcionamiento no se extiende a todos los supuestos sino sólo a aquellos asuntos en los que la determinación del procedimiento no se realiza en función de su entidad económica.

Llama igualmente la atención la concreción u objetivación que la ley hace del interés casacional, que se basa en la oposición de la sentencia a doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o en la necesidad de fijación de dicha doctrina jurisprudencial, que, a su vez, se deriva de su ausencia o de la contradicción de doctrina de Audiencias Provinciales. Cuando se trate del recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia se precisa (artículo 477.3.2° LEC) que la doctrina jurisprudencial a tener en cuenta (bien por que no exista o porque a ella se oponga la sentencia impugnada) será la del Tribunal Superior sobre normas de Derecho especial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Si se repara en ello, con el presupuesto de la contradicción jurisprudencial la ley no hace otra cosa que acudir al mecanismo del recurso de unificación de doctrina, ya empleado en el orden contencioso-administrativo, primero como motivo propio del recurso de revisión, regulado en el artículo 102 de la Ley reguladora de la Jurisdicción de 1956 (heredero de la revisión contemplada ya por el artículo 229 del Reglamento del Consejo Real, aprobado por Real Decreto de 30 de diciembre de 1846), y posteriormente, tras la Ley 10/1992, de 30 de abril, como casación para la unificación de doctrina. También la base 35ª de la Ley 7/1989, de 12 de abril, preveía la introducción del recurso en el proceso laboral, lo que tuvo su reflejo en los artículos 215 y siguientes del Texto Articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990 (cuyos beneficiosos resultados han sido ampliamente destacados, por ejemplo, por L. GIL SUAREZ –2000, 137–).

De esta forma, la introducción de este motivo en la casación común altera profundamente el esquema tradicional de recursos, en el que se introduce también un nuevo recurso de interés de la ley (artículo 490 LEC), que, en realidad, no es sino un recurso de unificación de doctrina en materia procesal. Innecesariamente el sistema resulta ahora más que confuso (J. E. PECES MORATE –2001, 41–), incluyendo en los órdenes social y contencioso-administrativo recursos llamados de interés de ley que nada tienen que ver con el que recibe esta misma denominación en el orden civil, en el que la casación para unificación de doctrina, que se mantiene como tal en aquellos ámbitos, integra en realidad uno de los motivos de la casación común.

Por último, según se ha dicho, la Ley 1/2000 concreta el interés casacional en la inexistencia de doctrina jurisprudencial en relación con normas que no lleven más de cinco años en vigor, vía esta de acceso al recurso cuyo carácter novedoso impide apreciar su operatividad y la carga de trabajo que ha de proporcionar. Sí puede decirse ya que, según los acuerdos citados, aprobados por los Magistrados de la Sala Primera del Tribunal Supremo en Junta General de 12 de diciembre de 2000, el plazo de cinco años que la ley establece, debe contarse hasta la fecha de la sentencia recurrida.

En definitiva, el interés casacional, tal y como ha sido objetivado por la Ley procesal común, además de quedar reducido a los procedimientos no determina-

dos en función de la cuantía, no funciona como un mecanismo de limitación del acceso a la casación basado en la apreciación discrecional del Tribunal sobre el interés del asunto a tales efectos, sino como un motivo propio del recurso de unificación de doctrina, ya existente en otros ámbitos jurisdiccionales, que ahora se introduce en la tradicional casación, con la consiguiente confusión que introduce en el sistema general de recursos, añadiendo asimismo para el caso de inexistencia de jurisprudencia una vía de acceso al recurso de consecuencias muy difícilmente apreciables en este momento.

En último extremo, igualmente cuestionable resulta la identidad con que la Ley ha conformado el criterio del interés casacional para la casación estatal y autonómica, cuando la carga de trabajo que sufre la Sala Primera del Tribunal Supremo no tiene que coincidir con la que accede a las de lo Civil y Penal de los distintos Tribunales Superiores de Justicia, lo que podría haber justificado una mayor extensión o amplitud del criterio en este segundo caso.

La conexión con el Derecho autonómico. El Derecho estatal como determinante de la competencia del Tribunal Supremo

A) Mecanismo formal de control del presupuesto

De acuerdo con las exigencias constitucionales que vienen comentándose, el criterio fundamental que debe utilizarse en la distribución tareas entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia viene dado por la intervención en el asunto del Derecho estatal o del autonómico, sobre todo en los órdenes civil y contencioso-administrativo, dada la especial intensidad que en su ámbito material se manifiestan las atribuciones normativas autonómicas, aunque también deba hacerse alguna precisión en relación con el orden social.

Por ello, las siguientes líneas se detendrán principalmente en aquellos dos órdenes jurisdiccionales, en los que, no obstante, como consecuencia de la diversa configuración orgánica que actualmente asumen, el mecanismo de distribución de la competencia resulta distinto, ya que si en el contencioso-administrativo la relación del asunto con el Derecho estatal se limita a autorizar la casación ante el Tribunal Supremo (artículo 86.4 LJCA) sin privar, por tanto, a los Tribunales Superiores de Justicia de la intervención en el asunto, del que conocen en única instancia, en el proceso civil aquella conexión con el Derecho del Estado funciona como criterio objetivo o jerárquico de atribución de la competencia para conocer de la casación (artículo 478.1 LEC), que en función de aquella conexión se atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia o al Tribunal Supremo.

Ahora bien, sobre este extremo es preciso ante todo resaltar las insuficiencias que presenta el mecanismo empleado por la ley procesal civil para manifestar en cada caso la conexión del asunto con el Derecho estatal o autonómico, mecanismo que el artículo 478 de la LEC concreta en la mera fundamentación del recurso en Derecho estatal o foral y que, por lo tanto, deja en manos de las partes la elección de la competencia del Tribunal que debe resolver el recurso de casación (cosa distinta y de fondo, será si realmente se ha producido aquella infracción legal que fundamenta el recurso). Se echa así en falta en la norma procesal civil una

mayor exigencia respecto de la manifestación por el recurrente en el momento de la preparación del recurso de la relación real de la infracción legal denunciada con la fundamentación de la sentencia y con su fallo, como la que emplea la Ley 29/1998 al requerir que la infracción jurídica sea relevante y determinante del fallo y su justificación en el escrito de preparación del recurso (artículos 86.4 y 89.2 LJCA). Con este tipo de requerimientos, sin el excesivo rigor formal que en su interpretación viene empleando la Sala Tercera del Tribunal Supremo (con alguna notoria excepción, como la Sentencia de 2 de abril de 2001, comentada por J. E. SORIANO GARCÍA –2002–), sería posible controlar objetivamente la competencia para conocer del recurso de casación.

B) Concepto de válido de Derecho estatal y autonómico

Algún problema de importancia plantea asimismo la fijación de los conceptos de Derecho estatal y autonómico empleados actualmente para la distribución de la competencia entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, cuya precisión que debe venir marcada por la finalidad que con ello puede perseguirse y que, según se ha visto, no es otra que la de hacer efectiva la función que a uno y otros órganos corresponde en relación con la fijación de doctrina jurisprudencial para todo el territorio estatal y para los autonómicos, respectivamente.

En este sentido, en lo que respecta al orden civil, la conexión del asunto con el Derecho autonómico (en que se basa el reparto competencial) se concreta en la fundamentación del recurso de casación en la infracción de «...normas de Derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad...» (artículos 73.1.a LOPJ y 478.1 LEC), o la relación del litigio con «...materias de Derecho civil...» de la Comunidad Autónoma (artículos 20.1.a del Estatuto catalán, 14.1.a del vasco o 21.1.a del gallego); términos estos que, aparte de otras matizaciones, se contraponen a los de Derecho civil común y, por tanto, se refieren no a la procedencia u origen de las normas sino a su inclusión en el Derecho o la materia de Derecho propio de la Comunidad Autónoma, lo que, entre otras cosas, determina la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de la casación fundada en la infracción de normas, como las compilaciones de derecho civil foral o especial, que fueron aprobadas por órganos del Estado.

De forma distinta, la solución adoptada en el contencioso-administrativo se basa en la procedencia estatal o autonómica de la norma cuya infracción se dilucida. Es verdad que los diversos estatutos de autonomía parecían acoger, como en el ámbito civil, el criterio de la materia, reservando la competencia a los órganos judiciales del territorio «...en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma...» (artículo 14.1.c del Estatuto del País Vasco, y en parecidos términos, artículo 20.1.c del catalán y 22.1.c del Estatuto de Galicia). Sin embargo, tanto la Ley de Planta y Demarcación Judicial al regular la apelación (artículo 58), como la Ley 10/1992, de 30 de abril, al implantar la casación en este orden (reformando el artículo 93.4 de la Ley jurisdiccional de 1956), sometieron la admisión del recurso a su fundamentación en la infracción de normas no emanadas de órganos de las Comunidades Autónomas, atendiendo así a la proceden-

cia aquéllas, como asimismo ha hecho la Ley 29/1998 al exigir a tales efectos la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo.

Las consecuencias de la elección de este criterio son bien evidentes ya que frente a la mayor amplitud que presenta el de la competencia sobre la materia, la consideración del origen de la norma reduce de manera importante el elenco competencial de los Tribunales Superiores, introduciendo asimismo importantes disfunciones desde la perspectiva de la tarea que el Tribunal Supremo debe desarrollar, relacionada siempre con la fijación de doctrina jurisprudencial unitaria para todo el territorio del Estado, cuya necesidad, cualquiera que sea el origen de la ley que trata de aplicarse, no surge, al menos de una forma plena, cuando su ámbito no abarca aquella extensión o cuando puede considerarse inserta ya en el ordenamiento autonómico.

Esto ocurre, en primer lugar, como consecuencia de la instauración paulatina del modelo de estructura territorial del Estado, que no se produce con la eliminación inmediata y automática del ordenamiento estatal existente con anterioridad sino reconociendo a éste su valor y eficacia transitoria mientras se sustituya por el propio de las Comunidades Autónomas (disposición transitoria 2ª del Estatuto de Cataluña o disposición transitoria 1ª del de Andalucía). El Derecho estatal preexistente se desplaza progresivamente por el de las Comunidades Autónomas (sobre este efecto puede verse la STC 132/1989, FJ 33), lo que tiene lugar de forma desigual en atención al grado de desarrollo normativo que van alcanzando los diversos territorios, para los cuales, incluso, el Estado puede quedar desapoderado de su competencia para modificar o derogar la norma en cuestión (así lo declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997).

Pues bien, la aplicación en estas situaciones del criterio del origen estatal o autonómico de la norma para acceder al Tribunal Supremo, que el legislador ha acogido en el orden contencioso-administrativo, conlleva el indeseable resultado de la desaparición del recurso de casación ante el Alto Tribunal en aquellas Comunidades han desplazado el Derecho estatal y su mantenimiento en el resto de aquéllas. Además, es evidente que en esa situación no surge la necesidad de fijación de doctrina jurisprudencial común para todo el territorio del Estado, ni tan siquiera respecto de las normas estatales aún no desplazadas, cuya aplicación en las Comunidades Autónomas se producirá con carácter supletorio y, por tanto, una vez interpretadas e integradas con el Derecho propio esas Comunidades y de acuerdo con los principios que lo informan (así lo señala L. PUIG I FERRIOL –2001, 326–), lo que permitirá resultados interpretativos diversos para los distintos territorios.

En este mismo orden de ideas, tampoco el origen comunitario de la norma hace obligada la fijación de doctrina jurisprudencial uniforme para todo el Estado, ya que si como el Tribunal Constitucional tiene reiteradamente declarado, la integración de España en las instituciones europeas no supone alteración de las reglas internas de reparto competencial, sin que, consecuentemente, exista una competencia, estatal o autonómica, para la aplicación del Derecho comunitario, que habrá de corresponder en cada caso al Estado o a las Comunidades Autónomas en atención a aquellas reglas de reparto (STC 79/1992), al margen de las atribuciones que como garante de la correcta interpretación y aplicación de los Tratados corres-

ponde al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (artículo 220 TCCE), la necesidad de jurisprudencia de alcance estatal en cuanto al desarrollo y aplicación del Derecho europeo, únicamente surgirá cuando ese desarrollo deba ser igual para todo el Estado, lo que no siempre ocurre.

Por otro lado, la limitación territorial de la eficacia de ciertas normas estatales revela también la consiguiente innecesariedad de aquella doctrina jurisprudencial de alcance estatal, como puede ocurrir con las elaboradas para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las de declaración de Parques Nacionales, las de protección para determinados tramos de costas o los reglamentos organizativos de museos o bibliotecas estatales, entre otras, cuya invocación en el proceso contencioso-administrativo determina la automática apertura de la vía casacional, en evidente discordancia, claro está, con el objetivo de fijación de jurisprudencia unitaria para el conjunto del Estado que debe presidir la intervención del Alto Tribunal.

Así sucede, señaladamente, con los propios Estatutos de Autonomía, que además de no poder afirmarse claramente su procedencia del Estado central sino, más justamente, del denominado estatuyente, quedando ubicados en bloque de la constitucionalidad, en el supraordenamiento constitucional y no en el ordenamiento estatal, tienen también naturalmente circunscrita su eficacia al territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que, con independencia de los supuestos realmente aislados en los que ese ámbito de eficacia pueda estimarse superado, de su existencia y aplicación no surgen las repetidas necesidades de unificación jurisprudencial con aquel alcance estatal.

Como puede verse, en la determinación de la competencia del Alto Tribunal, como dirigida esencialmente a fijar doctrina jurisprudencial para el conjunto del Estado, debe descartarse la circunstancia de la procedencia estatal de la norma, circunstancia de la que, como se ha visto, no siempre deriva aquella necesidad, resultando más adecuado a tal fin el criterio de la competencia sobre la materia propia de la norma que se supone infringida y su ámbito territorial, que únicamente habilitarían el acceso al Tribunal Supremo cuando dicha norma constituya manifestación del ejercicio de una competencia estatal y su eficacia supere el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

C) La materia del orden social

Como se adelantó, alguna precisión debe hacerse en este punto en relación con la materia propia del orden social, en el que a pesar de la exclusividad de la competencia legislativa del Estado en materia de legislación laboral (artículo 149.1.7ª CE), es posible pensar en la existencia de productos de naturaleza normativa o similar y de origen autonómico susceptibles de ser impugnados ante los Tribunales de ese orden, como ocurre señaladamente con los convenios colectivos o con su extensión, que el Tribunal Constitucional (SSTC 86/1991 y 102/1991), sin negar su naturaleza normativa, considera integrada en la competencia de ejecución laboral de las Comunidades Autónomas. Además, no debe olvidarse que en el ámbito competencial de este orden jurisdiccional se incluyen materias, como la asistencia social, en las cuales la intervención normativa autonómica puede ser

bastante intensa, según ha podido comprobarse con la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre, dictada en relación con el establecimiento de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, todo ello sin contar con el importante aporte material que supondría la atribución a este sector jurisdiccional de la competencia para conocer de los asuntos relacionados con cualesquiera sanciones por infracciones en el orden social, prevista por la disposición adicional 5ª LJCA, aunque suspendida indefinidamente por la modificación de la disposición por la adicional 24ª de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, atribución que, al parecer, llevaría consigo el conocimiento de las cuestiones relacionadas no sólo con la regulación de la materia sancionadora concreta sino también con el procedimiento y régimen jurídico administrativo, donde las posibilidades de intervención normativa autonómica no son en modo alguno reducidas.

De acuerdo con todo ello, parece conveniente la introducción en este ámbito de alguna matización en los criterios que para la fijación de la competencia de los Tribunales Superiores se contienen hoy en los artículos 67 y 75 LOPJ, incorporando alguna conexión de sus atribuciones con la materia propia de la norma aplicada y con el ámbito competencial, estatal o autonómico, en el se ubica.

La competencia funcional del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia. El sistema de recursos

Desde la perspectiva funcional, la Constitución tampoco limita la competencia del Tribunal Supremo, como podría considerarse que ocurriría con la referencia expresa al recurso de casación, que, según se ha visto, trató de introducirse en algún momento de su elaboración (concretamente en el Senado), y que hubiera podido constreñir en este sentido las atribuciones del Tribunal al empleo de instrumentos o recursos extraordinarios.

Debe tenerse en cuenta que el recurso de casación no es el único medio de formar jurisprudencia, labor que, como es bien sabido (y resaltaba I. DE OTTO –1987, 3120–), hasta hace bien poco tiempo ha sido realizada en algunos sectores, como el contencioso-administrativo, a través de la apelación o de recursos no casacionales, como el de interés de la ley (que no tiene por finalidad anular la sentencia recurrida), y que puede ser realizada también a través de otros medios más novedosos como la denominada cuestión prejudicial (hoy reclamada por el propio Tribunal Supremo, tal y como puede verse en sus propuestas incluidas en el volumen *Del modo de arreglar la Justicia,* página 96).

Además, tampoco ésta ha de ser, al menos por exigencias constitucionales, la labor exclusiva del Tribunal Supremo, que como todo órgano jurisdiccional tiene por misión juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 CE) sin ver limitadas sus funciones al *ius constitutionis*, es decir, a velar por el adecuado cumplimiento de la ley, a ejercer de guardián de la ley al modo en que la casación fue concebida por los revolucionarios franceses, con la consiguiente necesidad de limitar su enjuiciamiento a la aplicación de la norma, sin posibilidad de revisar plenamente la decisión del inferior. La función de garantizar la unidad del Ordenamiento puede conseguirse también a través de recursos ordinarios (u otros medios que más adelante se referirán), más adecuados en su conjunto para hacer «justicia»,

que (como señala F. RAMOS MÉNDEZ –1991, 528–) debe poder pedirse también al Tribunal Supremo.

No es cierto, pues, como desde algún sector se pretende (por ejemplo, I. SIERRA GIL DE LA CUESTA –2000, 567–), que la Constitución haya consagrado el recurso de casación como medio de actuación del Tribunal Supremo, ni que este medio sea de su exclusiva utilización, resultando vedada a los Tribunales Superiores de Justicia (como opina A. PÉREZ GORDO, 2318, 1983).

Alguna duda pudo introducir al respecto el propio artículo 153.1.3° CE, al ordenar que las sucesivas instancias procesales se agoten ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia, lo que podría entenderse que limita el conocimiento extraterritorial a recursos que no puedan considerarse nuevas instancias procesales (así opina, por ejemplo, P. ELIZALDE Y AMARICH –1983, 1084–).

Sin embargo, sobre este particular extremo es preciso recordar ante todo la preferencia que en la interpretación de los términos usados por la Constitución debe ofrecerse a las *nociones intrínsecas* frente a los estrictos conceptos manejados fuera del texto constitucional (STC 35/1982); por ello, como afirma F. RAMOS MÉNDEZ (1991, 521), «...la interpretación que se ha hecho a veces de la palabra «instancia» es algo simplista y demasiado lineal ya que no se ha profundizado en la verdadera razón de ser del concepto...», condicionando «...también el instrumento, porque inmediatamente cuando se paró mientes en el significado dogmático de «instancia» el único instrumento que aparecía como obvio en la historia jurídica para dar una salida a las competencias era el recurso de casación...», concluyendo frente a todo ello en la necesidad de «...abandonar el mito de que el recurso de casación es el *factotum*, y poco menos que el *sancta sanctorum* de los medios de impugnación...».

De esta forma, acudiendo para ello a los propios términos que la Constitución emplea se comprueba que, cualquiera que sea aquel concepto de instancia procesal, el artículo 152 CE deja a salvo la competencia del Tribunal Supremo, sin precisar que esta competencia deba ejercitarse de una u otra forma ni a través de unos u otros recursos.

La misma neutralidad constitucional se observa en este sentido respecto de los Tribunales Superiores, ya que lo único que establece aquel precepto es que las sucesivas instancias procesales se agoten ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que radique el órgano competente en primera instancia, lo que tan sólo conlleva la prohibición de la sustanciación de aquellas instancias ante órganos radicados en otra Comunidad y no la reducción funcional de la competencia de los Tribunales Superiores como tribunales destinados a resolver primeras o ulteriores instancias, vedándoles su intervención a través de recursos extraordinarios.

Es más, por su origen (según se ha visto, la regla se encontraba ya en el artículo de 262 de la Constitución de 1812), la obligada ultimación de las instancias en el mismo territorio en que se iniciaron, no es sino una regla de buen gobierno, no característica siquiera de Estados compuestos (J. X. XIOL RIOS –2001, 70–), conectada, sin duda, a la organización territorial y jerárquica de los órganos judi-

ciales y a la existencia de un órgano que culmina esa organización en cada porción del territorio.

A pesar de todo, esta escasez de reglas constitucionales directas en relación con el sistema de recursos jurisdiccionales, no oculta la trascendencia que ese sistema posee sobre el cumplimiento efectivo de las funciones constitucionales del Tribunal Supremo y de las que deben corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, que, como ocurre ya en el ámbito civil, exige, según se dijo más arriba, que tales funciones se desarrollen fundamentalmente a través del recurso de casación y de sus modalidades excepcionales, de unificación de doctrina y de interés de la Ley o mediante la recientemente propuesta cuestión prejudicial, dirigida más que a la unificación de criterios de aplicación de la ley, al mantenimiento de esa unidad (que exigiría superar el inconveniente que presenta en relación con la independencia de los miembros del Poder Judicial y su sometimiento exclusivo al imperio de la ley), todo ello, claro está, con las peculiaridades que puede adoptar el orden social, en el que (dada la escasa intervención normativa autonómica en la materia sobre la que actúa) los Tribunales Superiores pueden asumir funciones de segunda instancia, que, en fin, con el objetivo ya mencionado, debe también generalizarse en el orden penal.

La competencia territorial de los Tribunales Superiores de Justicia. Prohibición de extraterritorialidad de instancias. Los fueros electivos entre Comunidades Autónomas

Junto a la culminación de la organización judicial en la Comunidad Autónoma o como consecuencia de ella, la Constitución establece el obligado agotamiento de las sucesivas instancias ante órganos judiciales radicados en la misma Comunidad Autónoma en que lo esté el órgano competente en primera instancia, previsión cuyo origen y finalidad, más arriba referidos, la sitúan como lo que verdaderamente es, es decir, como una regla razonable de buena administración, derivada de la conformación jerárquica de la organización judicial y que debe ser desligada de toda interpretación reduccionista del concepto de instancia procesal.

Como ya se ha explicado, la salvedad en la que el precepto constitucional deja la jurisdicción del Tribunal Supremo impide cuestionar su posible intervención a través de cualesquiera tipos de recursos y, en consecuencia, reducir sus funciones a la resolución de recursos de casación o a cualesquiera otros recursos extraordinarios o excepcionales. No parece que la Constitución limite directamente por esta razón la función del Tribunal Supremo ni tampoco, según se dijo también, que establezca una reserva competencial natural a favor de los órganos judiciales radicados en cada Comunidad.

La norma constitucional se limita a ordenar que las instancias se agoten ante órganos del mismo territorio en que radique el de la primera, previsión esta cuya materialización más lógica y natural ha de producirse a través de la adecuación de la organización judicial a la estructura territorial del resto de los Poderes del Estado, que así establece en el ya referido artículo 30 LOPJ (que, incluso, no es del todo plena, según se vio al examinar el tratamiento que en este sentido reciben las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla).

Alguna importante incidencia puede también provocar esta previsión constitucional sobre la función que a los Tribunales Superiores de Justicia corresponde realizar en relación con la interpretación y aplicación del Derecho autonómico, ya que, entendida en la forma expuesta, la cláusula constitucional impediría la existencia de recursos, casacionales o de otro tipo, ante el Tribunal Superior de la Comunidad Autónoma de la que procede la norma aplicada cuando la primera instancia se desarrolle en otra Comunidad distinta, posibilidad quedaría constitucionalmente vedada por implicar la posible revocación de decisiones judiciales por órganos ajenos a la línea jerárquica de aquellos de los que proceden.

Como alternativa, podría pensarse que en la vinculatoriedad para el resto de los Tribunales Superiores de la jurisprudencia creada por cada Tribunal Superior de Justicia en relación con el Derecho propio de su Comunidad, aunque también esta posibilidad tiene serios inconvenientes, como lo son, fundamentalmente, los que encontrarían el medio a través del cual esa eficacia vinculante habría de materializarse, que por las razones que acaban de apuntarse, no podría consistir en la instauración de recursos casacionales o de otro tipo ante el Tribunal Superior del que procede la doctrina jurisprudencial infringida. Igualmente descartable parece la habilitación en tales casos del acceso a la casación ante el Tribunal Supremo, que habría de pronunciarse entonces sobre materias ajenas al Derecho estatal.

El efectivo cumplimiento de la función primordial de unificación de la interpretación y aplicación del Derecho propio que corresponde a aquellos órganos judiciales podría obtenerse por la vía distinta de la conformación apropiada de las reglas de competencia, evitando el establecimiento de aquéllas que permiten el conocimiento de cuestiones relacionadas con el Derecho autonómico, foral o especial, por Tribunales radicados en Comunidades Autónomas distintas de las que procede la norma.

Así ocurre en el orden contencioso-administrativo, en el que las reglas complenciales tratan de impedir esa posibilidad mediante la utilización de criterios de reparto, como la sede del órgano del que procede la actuación impugnada (artículo 14.1.1ª LJCA) o el lugar de ubicación de los bienes sobre los que recae la actuación (artículo 14.1.3ª), conectados directamente con el territorio y, por lo tanto, con la Administración actuante y con el Derecho que normalmente la rige de acuerdo con la naturaleza estatutaria que asume el Derecho Administrativo. Incluso, cuando la ley ha empleado criterios desconectados del territorio, como el domicilio de los interesados (así lo establece como facultativo el artículo 14.1.2ª LJCA para las materias de personal, propiedades especiales y sanciones), su aplicación se ha limitado al ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas con fundamento, precisamente, en la organización judicial que la Constitución impone de acuerdo con la estructura territorial del Estado y en la función que en el sistema debe corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia.

Así lo declaró el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de septiembre de 2000 (cuestión de competencia 62/2000), según la cual «...en supuestos, como el controvertido, en que el Ordenamiento jurídico atribuye la competencia decisoria a órganos de la Administración de una Comunidad Autónoma –no, concretamente, al Consejo de Gobierno– y la resolución es adoptada aplicando conjuntamente normas de derecho estatal y autonómico, la opción que el artículo 14.1

regla 2ª reconoce al demandante en relación con los juzgados de lo contencioso-administrativo competentes, *ex* artículo 8.2.a) de la LJ, únicamente puede tener lugar entre aquellos cuya competencia esté comprendida dentro del ámbito territorial de un mismo Tribunal Superior de Justicia, a cuya Sala de lo Contencioso-Administrativo corresponderá, por vía de los recursos procedentes, unificar la interpretación del derecho autonómico propio de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial radique el correspondiente Tribunal Superior de Justicia. Esta interpretación satisface las exigencias del mandato constitucional contenido en el artículo 152. 1, párrafo 31 de la CE y al que responde la voluntad legislativa (artículos 86.4, 89.2, 99 y 101 de la LJ, entre otros) de hacer de los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos supremos Tribunales del derecho autonómico. En definitiva, queremos decir que se trata de una opción que sólo opera en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, es decir trátase de un fuero electivo que tiene su aplicación dentro del ámbito territorial de competencia de un sólo Tribunal Superior de Justicia...». La doctrina ha sido insistentemente reiterada por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 6 de octubre –cuestión de competencia 474/2000- de 16 de noviembre –cuestión 633/2000– y 24 de noviembre de 2000 –cuestión 164/2000–, o de 23 de noviembre de 2001 –cuestión 71/2001– entre otras muchas.

Con todo, es preciso aclarar al respecto cómo el hecho de que ese fuero electivo deba ser interpretado de acuerdo con los principios que inspiran el funcionamiento del Estado de las Autonomías y la función que en él corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia, no quiere decir que la norma que otra cosa estableciera fuese contraria a la Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su Auto de 19 de septiembre de 2000 (2008/2000) al inadmitir la cuestión de constitucionalidad formulada frente a aquel artículo 14.1.2ª de la Ley 29/1998, fundada en su contrariedad con la supuesta reserva competencial a favor de los Tribunales Superiores de Justicia que derivaría del artículo 152 de la Constitución española.

Como se viene diciendo, la Constitución no reserva estrictamente a los Tribunales Superiores el conocimiento de materias o asuntos concretos, por muy relacionados que se encuentren con el Derecho de la respectiva Comunidad Autónoma, sino que se limita a contemplar a tales órganos judiciales y a particularizar o caracterizar, de forma más o menos explícita, los términos en que deben ejercer su función jurisdiccional, términos que, consecuentemente, sólo a nivel institucional pueden considerarse constitucionalmente garantizados y para cuyo efectivo cumplimiento el legislador goza de una variada gama de opciones, entre las cuales se encuentra naturalmente la limitación de aquellos fueros electivos, aunque no sea ésa la única posible y válida. Al mismo tiempo, la atención a aquellas peculiaridades constitucionales de la función que los Tribunales ha de desarrollar, legitima también las interpretaciones de las normas competenciales que resulten más acordes con las bases constitucionales en las que se sustenta la estructura del Estado, permitiendo, como en este caso ha hecho el Tribunal Supremo, considerar limitada al territorio de cada Comunidad Autónoma la facultad de elección otorga la ley.

Pues bien, de la misma forma que ocurre en el orden contencioso-administrativo, el efectivo cumplimiento de la función que también en materia civil corres-

ponde a los Tribunales Superiores de Justicia puede conseguirse mediante la conveniente corrección de las normas reguladoras de la competencia judicial, lo que, a su vez, es posible lograr fácilmente haciendo coincidir los criterios que presiden tales normas con las que regulan la aplicación de la ley, de manera que la fundamentación de la acción en la aplicación del Derecho foral o especial determine por sí sola la competencia jurisdiccional de los órganos judiciales de la Comunidad, con supresión de la sumisión expresa o tácita (hoy recogida por el artículo 54 LEC 2000) a la competencia de órganos situados fuera de la correspondiente Comunidad Autónoma, posibilidad, que, además, encuentra pleno encaje en las previsiones estatutarias sobre este particular, que, según se dijo, relacionan siempre la competencia de los órganos judiciales de las Comunidades Autónomas con las «materias» propias de sus respectivos Derechos autonómicos (artículos 20.1.a y c del Estatuto de Cataluña y 14.1.a y c del Estatuto del País Vasco).

El nivel gubernativo

Un último apunte debe hacerse sobre el aspecto gubernativo de los Tribunales Superiores de Justicia, cuyas Salas de Gobierno constituyen una manifestación más de la territorialización del Poder Judicial, la de su gobierno (en los términos que expresa L. LÓPEZ GUERRA –2001, 55–), y en ese sentido, un mecanismo alternativo a la creación de consejos territoriales autonómicos, que por el momento parece descartarse ante las dificultades que puede suponer la consagración constitucional del Consejo General del Poder Judicial, con la compensación del reforzamiento de las competencias de aquellos órganos.

En tanto que este reforzamiento no se lleve a cabo a través del incremento por ley de las atribuciones propias de las Salas de Gobierno de los Tribunales, se insiste ahora, en la línea marcada por el Libro Blanco de 1997, en la delegación de competencias propias del Consejo, como así acaban de hacer los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, en las conclusiones de la reunión celebrada en Granada, los días 31 de Enero y 1 de Febrero de 2003, elevadas al Presidente del Tribunal Supremo, que, sobre todo, podría recaer en aspectos, como el informe de proyectos de normas autonómicas o la autorización de compatibilidades, en los que la intervención del órgano central no tiene demasiado o ningún sentido y que pueden ser mas ágil y adecuadamente desarrollados por otros más cercanos a los intereses afectados.

Por descontado, ese aspecto territorial de las Salas se manifiesta también en su composición, integrada desde un primer momento por titulares de órganos judiciales de la respectiva Comunidad Autónoma distintos de propio Tribunal, pero que no ha llegado a asumir posturas más extremas como la reflejada en la propuesta de Minoría Catalana, realizada durante la elaboración de la Ley Orgánica 16/1994, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de designación de una parte de los miembros de aquellas Salas por el Parlamento autonómico correspondiente, en forma análoga al Consejo General del Poder Judicial, propuesta que no prosperó.

Destaca también en este aspecto la reclamación, que en las referidas conclusiones ha formulado los Presidentes de los Tribunales Superiores, en orden al es-

tablecimiento de un nuevo estatuto para el cargo, que, entre otras cosas, haga efectiva su consideración como Magistrados del Tribunal Supremo durante su desempeño (artículo 72.2 LOPJ) y le asigne un determinado estatus protocolario ante las instituciones autonómicas.

Finalmente, es preciso asimismo señalar la escasez de medios materiales que estos órganos padecen, manifestada también en aquellas conclusiones, que reclaman en este sentido una intensificación de las relaciones con la Administración de Estado o de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, carencia a la que se añade la de una organización burocrática que, como sucede con los órganos técnicos del Consejo General regulados en los artículos 144 y siguientes LOPJ, les permita desarrollar de forma efectiva sus atribuciones y cuya ausencia actual se suple a duras penas acudiendo en algunos casos a la colaboración de funcionaros de las Administraciones públicas de acuerdo con la posibilidad que brinda el artículo 469 de la misma Ley Orgánica.

Conclusión

Según ha podido comprobarse a lo largo de estas líneas, varios son los problemas que presentan hoy los Tribunales Superiores de Justicia, tanto en lo que respecta a su configuración orgánica como en lo que hace al conjunto de las competencias jurisdiccionales que deben tener reconocido, y cuya adecuada resolución recomienda, ante todo, tratar de remediar en la medida de lo posible la innecesaria diversidad que el sistema presenta actualmente en cada uno de los órdenes jurisdiccionales, con la asunción, en la medida que sea posible, de los esquemas del modelo civil, como más adecuado, sin duda, a la consecución de los objetivos que la organización judicial debe perseguir.

Por otro lado, la conveniente adecuación de la composición de estos órganos judiciales a las peculiaridades de la función que deben desarrollar, debe ser garantizada mediante la intensificación en los procedimientos de provisión de la exigencia del conocimiento por sus integrantes del Derecho propio de cada Comunidad Autónoma, con la extensión al orden contencioso-administrativo del régimen aplicado en el civil.

En lo que respecta a las tareas que los Tribunales Superiores de Justicia han de realizar, en garantía además del efectivo cumplimiento de las que constitucionalmente corresponden al Tribunal Supremo, el modelo debe tender a concretar el ejercicio de aquella competencia a través de recursos casacionales, más apropiados a la finalidad que deben cumplimentar con su actuación, y sobre todo debe concretar mejor el punto de conexión con el Derecho estatal o autonómico, empleado en la distribución de tareas, que debe atender a la competencia ejercitada en la promulgación de la norma aplicada, profundizando igualmente en la mejora de la distribución territorial de la competencia de los Tribunales Superiores y en la intensificación de las atribuciones que en materia penal deben serles reconocidas, como órganos que culminan la estructura judicial en las Comunidades Autónomas y que con el Tribunal Supremo, deben completar la de todo el Estado.

En el plano gubernativo, sin perjuicio de la posible adopción de otras alterna-

tivas, tal vez necesitadas de reforma constitucional, ha de profundizarse en la alternativa descentralizadora acogida por el momento, mediante el incremento de las atribuciones propias o delegadas de las Salas de Gobierno de los Tribunales, lo que requiere al mismo tiempo su dotación técnica, material y personal, necesaria para el desarrollo de tales atribuciones.

En último extremo, la atención a toda esta problemática no debe olvidar su origen ni las necesidades que con ella deben allegarse, que no surgen de una situación estable y permanente sino que se manifiestan, fundamentalmente, como consecuencia de los requerimientos que va planteando el continuo y paulatino proceso de desarrollo que presenta la estructura territorial del Estado, al que, por tanto, habrán de adecuarse en cada momento las soluciones que para tales cuestiones se formulen, exigiendo el consiguiente y continuo esfuerzo de adaptación de la organización judicial y, más en concreto, de los Tribunales Superiores de Justicia, a las variaciones que tales requerimientos experimenten.

Bibliografía citada

ANDRÉS IBÁÑEZ, PERFECTO. *Poder Judicial y Juez en el Estado constitucional de derecho. El sistema de Consejo.* Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 13, 1998.

APARICIO, MIGUEL A. *Introducción al sistema político y constitucional español.* Barcelona, 1980.

BACIGALUPO ZAPATER, ENRIQUE. *El Tribunal Supremo y la unidad del Orden Jurídico-penal.* Actualidad Penal, nº 44, 1993.

CALDERÓN CUADRADO, PÍA. *El Tribunal Superior de Justicia.* Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, nº 18, 1997.

CAPELL I BERGADA, Lluís M... *El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña: organización y competencias*, en *Primeras Jornadas sobre la Administración de Justicia en Cataluña.* Consejo General del Poder Judicial y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña. Barcelona 1983.

CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. *La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado.* Revista Española de Derecho Administrativo nº 110, 2001.

CLIMENT GONZÁLEZ, CARLOS. *El Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Valenciana.* Poder Judicial, nº 10, 1984.

COSCULLUELA MONTANER, LUÍS. *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas.* Revista de Administración Pública nº 89, 1979.

— *El recurso en interés de la ley.* Revista de Administración Pública nº 100-102. 1983.

DELAGADO BARRIO, JAVIER. *Del modo de arreglar la Justicia.* Discurso leído por el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en el solemne acto inaugural del año judicial celebrado el día 15 de septiembre de 2000. Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2000.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, SALVADOR. *El Poder Judicial y los procesos autonómicos*, en

Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1983.

ELIZALDE Y AMERICH, PEDRO. *La jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. Posibilidad y límites.* En *El Poder Judicial*, Volumen II. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.

FAIREN GUILLÉN, VICTOR. *Apresurado comentario al «informe» o «exposición» del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en el caso «Gómez Vázquez v. España» (10-28 julio 2000).* Revista del Poder Judicial, nº 60, 2000.

FERNÁNDEZ VILLAVICENCIO ARÉVALO, FRANCISCO. *El Tribunal Superior de Justicia*, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.* Volumen II. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona, 1990

GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ. *Aproximación a la problemática de los Tribunales Supremos de Justicia de las Comunidades Autónomas.* La Ley, 1985, nº 1225.

GUAITA, AURELIO. *Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas.* Madrid, 1986.

LASARTE ÁLVAREZ, CARLOS, Y MORENO CATENA, VICTOR. *Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias.* En *El Poder Judicial*, Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE. *Independencia del Poder Judicial y Regímenes autonómicos.* En *El Poder Judicial*, Volumen II. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.

LÓPEZ GUERRA, LUÍS. *Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE.* En *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español.* MAP. Madrid, 1990.

— *Poder Judicial y Comunidades Autónoma: territorialización de la Justicia.* En *Autonomía y Justicia en Cataluña. V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.* Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, LORENZO. *Materiales para una Constitución.* Madrid, 1984.

MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL. *La Audiencia Nacional y la Unidad de Jurisdicción.* En *El Poder Judicial*, Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.

MUÑOZ JIMÉNEZ, FRANCISCO JAVIER. *El recurso extraordinario por infracción procesal.* En *Las medidas cautelares y los recursos.* Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.

O´CALLAGHAN, XAVIER. *Problemática de la jurisprudencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo* en *La fuerza vinculante de la jurisprudencia.* Estudios de Derecho Judicial. 34-2001. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.

OTTO (DE), IGNACIO *Los Tribunales Superiores de Justicia.* Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior nº 1471. 1987. También en *Estudios sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica. Madrid, 1989.

— *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes.* Barcelona, 1998.

PECES MORATE, JESÚS ERNESTO. *Valor de la Jurisprudencia,* en *La fuerza vinculante de la jurisprudencia.* Estudios de Derecho Judicial. 34-2001. Consejo General del Poder Judicial.

PÉREZ GORDO, ALFONSO. *Problemática procesal y orgánica del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas.* En *El Poder Judicial,* Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.

PUIG I FERRIOL, LLUÍS. *Las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia como Tribunal de Casación.* En *Autonomía y Justicia en Cataluña. V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.* Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.

RAMOS MÉNDEZ, FRANCISCO. *Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo: Reflexiones sobre un despropósito.* Revista Justicia, 3, 1991.

SERRANO ALBERCA, J. M., Y ARNALDO ALCUBILLA, E. *Comentario al artículo 123 CE,* en *Comentarios a la Constitución,* coordinados por F. Garrido Falla. Madrid 2001.

SIERRA GIL DE LA CUESTA, IGNACIO. *El recurso de casación.* En *Las medidas cautelares y los recursos.* Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.

SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO. *¿Alguna esperanza de flexibilización en la casación? (STS de 2 de abril de 2001, ponente; Excmo. Sr. Alfonso Gota Losada).* Revista Española de Derecho Administrativo nº 113, 2002.

SUÁREZ GIL, LUÍS. Ponencia del Excmo. Sr. Presidente de la Sala Cuarta. En *Del modo de arreglar la Justicia. Informes y Propuestas para la mejora de la Justicia elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.* Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.

TOMÁS VILLAROYA, JOAQUÍN. *Gobierno y Justicia durante la Segunda República.* En *El Poder Judicial,* Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.

XIOL RIOS, JUAN ANTONIO. *El recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa: resoluciones recurribles y causas de inadmisión,* en *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.* Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2000.

— *Nuevas Perspectivas de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (la nueva Ley de la Jurisdicción).* En *Autonomía y Justicia en Cataluña. V Seminario organizado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.* Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2001.

TERCERA PARTE

Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 2002

ALEMANIA
LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO FEDERAL EN EL AÑO 2002

Johann-Christian Pielow

La situación en general

La evolución, mejor dicho: la discusión sobre posibles evoluciones del sistema federativo en Alemania durante los últimos doce meses ha estado caracterizada ante todo por la persistente crisis económica del país así como por los eminentes obstáculos en el propio ordenamiento federal que siguen dificultando el llevar a cabo las necesarias reformas político-económicas (palabra clave: «retención de reformas» – *Reformstau*). De todas maneras y como consecuencia de las condiciones marco de la política y economía en general (I) contamos actualmente con un fuertemente avivado debate sobre la modernización del Estado federal y los primeros pasos hacia su realización –en lo referido tanto a las *instituciones* federativas (II) como al reparto de las competencias *legislativas* (III), *ejecutivas* (IV) y, no en último término, *financieras* (V). Las reclamaciones de reforma muestran claramente la dirección de una mayor auto-responsabilidad de los Estados federados (*Länder*) y, con esto, hacia una fuerte re-federalización del sistema en su conjunto –todo según el posmoderno *leitmotiv* del «federalismo competitivo» (*Wettbewerbsföderalismus*) que deberá, según sus portavoces, reemplazar o, al menos, relativizar los tradicionales conceptos del federalismo «cooperativo» (*kooperativer Föderalismus*) y del Estado federal «unitario» (*unitarischer Bundesstaat*). Se trata, en pocas palabras, de fortalecer el propio margen de maniobra y con ello la propia creatividad político-económica de los *Länder* –en lugar del actual sistema del mutuo apoyo («cooperativo») de los menos exitosos Estados por parte de la Federación y los demás *Länder* mediante una mera política del «re-reparto» (*Umverteilung*) de las competencias legislativas y administrativas así como de los recursos económicos.

La situación política en general

Antes de todo, el año 2002 fue el año de las elecciones políticas: Destacan el sufragio al Parlamento Federal (*Bundestag*) del 22 de septiembre del 2002 y a los Parlamentos regionales en los Estados Federados (*Länder*) Sajonia-Anhaltina, Mecklemburgo-Antepomerania, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein. En el contexto económico hay que subrayar el incesante estado alarmante de los presupuestos públicos con el consiguiente riesgo de desatender reiteradamente los criterios sobre la disciplina presupuestaria en el «Tratado de Maastricht» (art. 104 TCE)[1]

1. En el año 2002 las deudas públicas alcanzaron un 3,6 por ciento del PIB, con lo cual

así como los diversos proyectos para reformar sustancialmente el –entretanto en muchos sentidos exajerado– modelo del «Estado social».

Elecciones federales

El día 22 de septiembre del 2002 no llevó, a pesar de no pocas expectativas basadas en las preocupantes cifras económicas, a un cambio del Gobierno federal. Sigue gobernando la coalición de los social-demócratas (*SPD*) y el Partido de los verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*), si bien sólo alcanzó una mayoría mínima, mientras que especialmente los cristiano-demócratas (*CDU/CSU*) lograron a ampliar considerablemente los votos a su favor. Concretamente y tras una lucha pie con pie durante el escrutinio, el Partido de *Gerhard Schröder* alcanzó el mismo porcentaje de votos que los cristiano-demócratas (38,5 %; en 1998: SPD 40,9 y CDU/CSU 35,1 por ciento), disfrutando de un aumento de los votos por parte de «los verdes» (8,6 en lugar del 6,7 de 1998), mientras que el segundo partido de la oposición, el partido liberal (*FDP*), quedó solamente con un 7,4 por ciento, lo que fue debido obviamente a unas muy polémicas declaraciones frente a los representantes de los judíos en Alemania y al Estado de Israel por parte del presidente del partido en Norte Rhenania-Westfalia, *Jürgen F. Möllemann*, que anteriormente había propagado la ambiciosa meta de llegar al 18 por ciento (*«Projekt 18»*). Así, la hasta ahora coalición del gobierno llegó a un total de 47,1 por ciento, si bien alcanzó, debido a unos mandatos suplementarias (*Überhangmandate*) 356 de los actualmente 603 escaños en el *Bundestag*, lo que hace aún más difícil repetir maniobras parecidas a la votación, el día 16 de noviembre del 2001, sobre el envío de soldados alemanes a Afghanistan, vinculada en aquel momento –y con éxito gracias a sólo dos votos– a la solicitud de confianza (*Vertrauensfrage*) por parte del canciller *Schröder*.[2] Decidieron, según los analistas, sobre el resultado final del sufragio nacional no tanto los grandes temas de la campaña electoral, tales como la situación económica-financiera y –tras las preocupantes informaciones sobre las capacidades escolares de los jóvenes alemanes en el curso del *Programme for International Student Assessment (PISA)* de la OCDE– la política de la formación pública,[3] sino y al fin y al cabo la presencia, en los medios de la comunicación, de los miembros de gobierno durante las desastrosas inundaciones a lo largo del río *Elbe* en la parte oriental del país así como el precipitado y redundante «no» de *Gerhard Schröder* frente a los planes de guerra en el Irak. Si se toma en cuenta, por otra parte, que el SPD llegó a lograr sólo unos 9.000 votos más que los cristiano-demócratas, salta a la vista el fenómeno ya conocido en otros paises y especialmente durante las últimas elecciones federales en EE.UU. que es la aparentemente cada vez mayor congruencia o bien confundibilidad entre los programas políticos de los grandes partidos «populares» en nuestras democracias pos-modernas.

---

la Comisión de la UE inició, el día 14 de noviembre del 2002, un procedimiento de déficit según el art. 104 TCE contra la República Federal.

2. Véase Informe CCAA 2001, 2002, pág. 749 (750).

3. Sobre los piedras angulares de la actual política a nivel federal (obsérvense que en la República federal alemana la programación de la formación escolar y universitaria com-

Proyectos de reforma y repercusiones en las elecciones a nivel regional y local

Así, la eminente necesidad de reformas estructurales y fundamentales para modernizar el «Estado social» alemán figuraba, con mayor o menor énfasis, en todos los programas electorales. Su realización, sin embargo, se ve dificultada sino impedida por una multitud de intereses particulares y fuerzas de perseverancia –sean públicas o particulares– en la democracia a distintos niveles (*Mehrebenendemokratie*) que dejan aparecer preferible la labor en la oposición política frente a los esfuerzos de ***Sysipho*** para llevar adelante los más mínimos pasos de reforma. El actual gobierno federal ya ha iniciado un buen número de ambiciosos planes y proyectos para enfrentarse a los más grandes problemas actuales, especialmente y al lado de los ya mencionados temas:

—la lucha contra el desempleo (especialmente mediante el abondono de inecesarias estructuras de la burocracia),[4]

---

pete principalmente a los Estados Federados), entre ellas un programa de inversión de unos 4 mil millones Euros para el aumento de la asistencia de los escolares durante todo el día, véase el informe «*Bildung, Forschung, Innovation – Der Zukunft Gestalt geben*» del Ministerio Federal para la Formación e Investigación de 2002.

4. A pesar de los primeros intentos de frenar el aumento del desempleo (p.ej. mediante la Ley para la reforma de los instrumentos de la política de empleo, el llamado *Job-AQTIV-Gesetz*, del 10 de diciembre de 2001, *Bundesgesetzblatt* – BGBl. – I, pág. 3443), el paro acaba de llegar a su máximo alcanze durante el gobierno del canciller *Schröder*: En el mes de marzo del 2003, más de 4,6 millones ciudadanos no tenían empleo lo que equivale a un promedio nacional de 11,1 por ciento, cf. *Handelsblatt.com* del 9 de abril de 2003. Un primer paso significativo ha sido la disolución, tras las elecciones del 22 de septiembre, del anterior Ministerio Federal de empleo (*Bundesministerium für Arbeit*) y la transferencia de la política de empleo al Ministerio de Economía, ahora: *Bundesministerium für Wirtschaft und Atbeit* (ministro: *Wolfgang Clement*). El Gobierno Federal espera poder llegar a mejoras sustanciales a través de la puesta en marcha de las propuestas de la Comisión «Servicios modernos en el mercado de empleo» del 16 de agosto de 2002, el llamado *Hartz-Konzept*, denominado según el presidente de aquella comisión, el director de empleo de la *Volkswagen AG*, *Peter Hartz*. Destacan como ejes principales de aquel concepto: En primer lugar, acelerar y mejorar fundamentalmente los servicios de la colocación (según las reglas del Mercado) mediante la reestructuración de la Oficina Federal de Empleo (*Bundesanstalt für Arbeit*) y sus oficinas subordinadas (entre otros: creación de los llamados *Job-Center*) así como la reunión competencial de la política de desempleo con la de la ayuda social (hasta ahora ejecutadas por distintas ramas de la Administración pública), el fomento de la flexibilidad de la mano de obra (mediante incentivos para la formación suplementaria y la flexibilidad geográfica así como más severas técnicas sancionadoras para enfrentarse con mayor énfasis también al trabajo clandestino) así como el fomento de los desempleados mayores. En segundo lugar, abrir nuevos campos de empleo y trabajo, entre otros mediante el fomento del empleo temporal (a través de nuevas *Personal-Service-Agenturen*), la creación de «*Mini-Jobs*» sobre todo en los hogares privados así como el apoyo de la independización de los desempleados que deben establecerse por su cuenta en la llamada *Ich-AG* o *Familien-AG* («Yo-S.A.» o «Familia-S.A.»). Sirven para la puesta en marcha de estas propuestas las primeras dos Leyes para servicios modernos en el mercado de empleo (*1. y 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), aprobadas en el mes de noviembre del 2002 y entradas en vigor el 1 de enero de este año

—la reforma de la política de las pensiones,[5]

—la reforma de la política, mejor: de la financiación de la sanidad pública,[6] así como

—el llevar hacia delante adicionales medidas para mayores reducciones de los impuestos[7] y, generalmente,

---

(*Bundegsetzblatt* – BGBl. – 2002, parte I, págs. 4607 y 4621 y ss.), véanse por todo las respectivas páginas web del Ministerio de Economía y Empleo: www.bmwi.de/ Homepage/ Politikfelder/Arbeit. Voces escépticas critican sobre todo que la luchar contra el alarmante nivel del desempleo deberá llevar, en primer lugar, por el fomento de la propia industria mediante reducciones de impuestos y cargas sociales y que el *Hartz-Konzept* desembocaría en un aún mayor grado de burocracia; por un estudio crítico de las propuestas de la Comisión Hartz véase p.ej. el informe del Comité científico consultivo (*Wissenschaftlicher Beirat*) cerca del Ministerio de Economía, «Die Hartz-Reformen – ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?» del 15./16. de noviembre de 2002 (www.bmwi.de).

5. Según el paquete legislativo de la Federación del año 2001 sobre prestaciones complementarias para el aseguro de las pensiones, véanse sobre todo *Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz)* del 21 de marzo de 2001 (BGBl. I, pág. 403) así como el sustancialmente reformado «Código social VI» (*Sozialgesetzbuch VI – Gesetzliche Rentenversicherung*) en su versión del 19 de febrero de 2002 (BGBl. I, pág. 754, 1404, 3384). – En vista del desfavorable desarrollo demográfico y para evitar el indeterminado aumento de los cargos sociales sobre el precio de la mano de obra se esta basando el sistema de las pensiones desde entonces en tres columnas: Siguen figurando en el primer lugar las pensiones obligatorias (y directas) por parte del Estado (*gesetzliche Rente*) y en el segundo lugar los ingresos de los empleadores en el seguro de pensiones (*betriebliche Rentenversicherung*), mientras que se ha creado como tercer pilar un –voluntario– seguro suplementario (*private* o *kapitalgedeckte Altersversorge*, también y según el anterior Ministro para asuntos de empleo y asuntos sociales, Walter Riester: «*Riester-Rente*»), por su parte, igual que el seguro de pensiones de los empleadores, fomentado por subsidios del Estado con un alcance progresivo (hasta 13 mil milliones Euros en el 2008).

6. Se trata sobre todo de crear un sistema sostenible, justo y transparente (sobre todo desde la perspectiva de los pacientes) para asegurar la *competencia* entre los distintos titulares del seguro social así como de los operadores de servicios de sanidad, todo en el interés de aumentar la calidad de los servicios y la auto-responsabilidad del paciente así como de reducir de manera considerable los costes del sistema (últimamemente aumentando, debido entre otros al cada vez mayor progreso de las técnicas de diagnóstica y de tratamiento así como a la cada vez mayor edad de gran parte de la población, de manera explosiva); por más informaciones véanse las páginas web del Ministerio Federal de Sanidad y Protección social: www.bmgs.bund.de/deu/gra/gesreform/index.cfm. Las deliberaciones de reforma acerca da la política de las pensiones y de la política de sanidad están flanqueadas por otro comité consultivo, creado por propia iniciativa de *Gerhard Schröder* y en contra de su Ministra de Sanidad, *Ulla Schmidt*, que es el «Consejo Social» (*Sozialbeirat*) con 26 representantes de los respectivos grupos de intereses y bajo la presidencia del catedrático en ciencias de finanzas, *Bert Rürup* («*Rürup-Kommission*»). Un primer informe de la Comisión del 9 de abril de 2003 visa a inmediatas medidas «de socorro» para ahorrar hasta 24 mil millones Euros en los gastos de sanidad, seguido por una reestructuración fundamental de la financiación de los seguros sociales. La manera de resolver este último punto sigue siendo, sin embargo, fuertemente discutido entre las distintas alas de la Comisión así como entre esta y el Ministerio Federal competente.

—ulteriores intentos para modernizar la organización y los procedimientos de la Administración pública en el curso del programa «Estado moderno - Administración moderna» del Gobierno Federal.[8]

Claro está que el multiforme laboratorio de reformas fundamentales deja sus huellas también en la discusión sobre las relaciones entre la Federación (el *Bund*) y los Estados federados (los *Länder*) como vamos a ver más adelante. Por el momento hay que subrayar que la momentánea atmósfera de cambio o de resurgimiento ha influido fuertemente en los resultados de las demás elecciones durante el año pasado. Se puede preguntar si estos efectos se deben a la insatisfacción, en gran parte de la opinión pública, por la más bien titubeante puesta en marcha de los procesos reformadores, si resultan de un extendido malestar por la amenazada reducción de lo adquirido durante el *boom* de la economía de mercado «social» en Alemania o si estamos simplemente ante un cierto automatismo estadístico en lo referido a la relación (inversa) entre las elecciones nacionales y regionales. Consta de todas maneras, que los partidos de la coalición de gobierno (federal) salieron «desplumados» de los últimos sufragios a nivel regional y local: La primera elección a nivel regional del año 2002 y la última ante el sufragio al *Bundestag* llevó, el día 21 de abril de 2002 en el Land de *Sajonia-Anhalt*, a una pérdida de votos por nada menos que el 15,9 por ciento (pérdida de 46 distritos electorales) de los social-demócratas (SPD) bajo el presidente de ministros *Reinhard Höppner*, cuyo hasta entonces existente gobierno de minoría (apoyado por el Partido del Socialismo Democrático, PDS) sólo llegó a un 20 por ciento de los votos, que consiguientemente fue sustituido por la nueva coalición de la CDU (37,3 %, + 15,3 %) y del FDP (13,3 %, +9,1 %).[9] Desde entonces estos últimos

7. Puesto en marcha ya durante el año 2000 (*«Steuerreform 2000»*), sobre todo mediante la «Ley sobre la reducción de los impuestos» *(Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung - Steuersenkungsgesetz)* del 14 de juli del 2000 (BGBl. I pág. 1433) por más detalles: www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Steuerreform-2000-.463.htm). Se preven varias etapas para la sucesiva reducción de los **Steuersätze** así como un aumento de los **Freibeträge** (especialmente para familias y empresas medianas) que deben llevar a una reducción total de la recaudación tributaria por unos 56 mil millones Euros. Sin embargo, las reducciones previstos para el año 2003 han sido aplazadas hasta el año que viene, con el motivo de tener que financiar los tremendos costes de las inundaciones en el Este del país en el verano del 2002. Por otro lado, muchas rebajas de impuestos se ven socavadas por el paralelo aumento de los impuestos de consumo, resultando por ejemplo de la «reforma ecológica de los impuestos» (*ökologische Steuerreform*) sobre combustibles, así como –en vista de la crisis presupuestaria– de las deliberaciones sobre un proyecto ley acerca la reducción de privilegios fiscales (*Steuervergünstigungsabbaugesetz*) y la (re-)creación de un impuesto sobre el patrimonio o bien sobre ganancias en el mercado de acciones.

8. Para más detalles véanse las informaciones del Ministerio Federal del Interior bajo: www.staat-modern.de. Sobre posibles reformas fundamentales en lo referido al sistema de la función pública (incluyendo respectivas enmiendas constitucionales) informa la Comisión «Futuro de la función pública –Función pública del futuro» (*Zukunft des Öffentlichen Dienstes– Öffentlicher Dienst der Zukunft»)* del Gobierno de Norte-Rhenania Westfalia (www.regierungskommission.nrw.de).

9. Por todos los resultados véase: www.election.de y www.bundeswahlleiter.de/lwls.

partidos disponen de nuevo de la mayoría de los votos en la Cámara de la representación regional, el *Bundesrat*.

Semejantes resultados se volvieron a producir, el día 2 de febrero del 2003, durante los sufragios a los Parlamentos en *Hessen* y *Baja Sajonia*, donde los social-demócratas obtuvieron los peores resultados en la historia de aquellos *Länder* desde 1946: En el primer Estado federado las pérdidas del SPD se sumaron a un 10,3 por ciento, terminando en total un 29,1 % de los votos, y abriendo el camino hacia un reiterado gobierno bajo el presidente *Roland Koch* (CDU), cuyo partido logró con un total de 48,8 de los votos la mayoría absoluta de los escaños en el Parlamento en Wiesbaden (antes gobernaron junto con la FDP). Aún mayor fue el fracaso en *Baja Sajonia* donde el SPD se quedo con un 14,5 por ciento por debajo del resultado del anterior sufragio en el año 1998, llegando solamente a un 33,4 % de los votos. Así, el anterior gobierno «rojo-verde» de *Sigmar Gabriel* tuvo que dimitir y dejar el timón a la coalición de la CDU, que casi llegó a la mayoría absoluta (48,3 % de los votos), y del FDP (8,1 %) bajo el nuevo presidente de gobierno *Christian Wulff*. Las mismas tendencias se pusieron de manifiesto, cuatro semanas más tarde, en las elecciones municipales y comarcales del 2 de marzo del 2003 en *Schleswig-Holstein*, donde los social-democratas perdieron, con sólo un 29,3 por ciento (-13,1 %) su hasta entonces válida posición predominante en favor sobre todo de los cristiano-demócratas que ganaron, en lo relativo a las eleccciones anteriores, un 11,7 por ciento y llegaron a un total del 50,8 por ciento de los votos (incluyendo la mayoría en las cuatro grandes ciudades de este *Land*: Flensburg, Lübeck, Kiel y Neumünster).

La única excepción en esta serie de derrotas del Partido Social-Demócrata constituye el sufragio al Parlamento de *Mecklemburg-Vorpommern* que coincidió con las elecciones federales del 22 de septiembre de 2002: A pesar de que las encuestas demoscópicas hacían esperar también aquí y hasta hace muy poco ante el día del sufragio fuertes ganancias de votos por parte de los conservadores y liberales, el equipo entorno al presidente de ministros *Harald Ringstorff*, a la vez la única coalición de gobierno («rojo-rojo») del SPD y del partido sucesor del Partido Socialista Unico (SED) de la ex-RDA, la PDS, salió considerablemente fortalecido del sufragio: Con un plus del 6,3 por ciento de los votos el SPD podía aún ampliar su posición predominante, llegando a un total de 40,6 por ciento de los votos, si bien el PDS quedó por un 8,0 por ciento por debajo de su resultado en el año 1998 (totalmente: 16,4 %) –suficiente aún así para una mayoría confortable de esta coalición.

De todas maneras –y esto es quizás el punto más significativo bajo el punto de vista federalista– resultó según las encuestas y los analistas que todos los sufragios mencionados (hasta las elecciones municipales en Schleswig-Holstein) eran fuertemente, sino más que nunca influidos por los acontecimientos y el actual estado de ánimo a nivel de la política federal. Consta también que la puesta en marcha de importantes proyectos de reforma por el propio legislador federal se ve enormemente dificultado por las reiteradas campañas electorales en los *Länder*.

De allí surge el nuevamente reanimado debate sobre una reorganización de las legislaturas y fechas de escrutinios entre la Federación y los Estados federados. Entre las propuestas de reestructuración figura el modelo de una mayor sincroni-

zación de las fechas de sufragio a nivel nacional y regional. Voces críticas frente a esta solución postulan que se llegaba así a una aún mayor preponderancia de la política federal y, por lo tanto, a una aún acelerada disminución del peso político de los Parlamentos regionales.

Consecuencias para el debate sobre el Estado Federal

De hecho, la inminente y sucesiva pérdida de influencia de los Parlamentos en los *Länder* constituye una de las preocupaciones centrales en el actual debate sobre la modernización del Estado federal. Surge de un dato significativo en el ordenamiento federativo alemán que es el alto grado del *entrelazamiento* entre las políticas a nivel federal y regional (*«Politikverflechtung»*): Sobre todo de la casi total inexistencia –a diferencia de lo que sucede por ejemplo en Suiza o también en España– de unos propios partidos políticos con un claro corte «regional» resulta que las actividades especialmente de los poderes legislativos en los *Länder* se ven en cada vez mayor medida influidas por los intereses de las grandes partidos políticos a nivel nacional, si se toma en cuenta además que los propios diputados de los parlamentos regionales así como los delegados de los *Länder* en la Cámara Alta, el *Bundesrat*, suelen pertenecer a la vez a uno de esos grandes partidos (especialmente: CDU y SPD). Todo esto puede llevar a lo que el experto en ciencias políticas, *Fritz Scharpf*, suele llamar la «trampa del entrelazamiento de la política» (*Politikverflechtungsfalle*)[10] –en la medida en que los crecientes conflictos entre la Federación y los Estados Federados así como entre estos últimos (resultando de crecientes desigualdades económicas) y los propios intereses de los partidos políticos tienden a perjudicar la propia capacidad de actuar del Estado en su conjunto.

Ante esta problemática de fondo, todavía amplificada por las tensiones resultando de la reunifiación alemana y con motivo de las persistentes desigualdades económicas entre los *Länder* del Oeste y los del Este, no debe extrañar que los conceptos tradicionales del «Estado federal-unitario» (*«unitarischer Bundesstaat»* según *Konrad Hesse*) y del «federalismo cooperativo» (*kooperativer Föderalismus)* se ven enfrentados con cada vez mayor frecuencia a nuevas reclamaciones de reforma: Domina en este contexto especialmente el nuevo lema del «federalismo de competición» (*Wettbewerbsföderalismus*): Sus defensores, entre ellos los portavoces de los económicamente más poderosos *Länder* (como Baviera y Baden-Württemberg) así como expertos de las ciencias administrativas y económicas, optan, aparentemente inspirados por la *invisible hand* de la competencia en la economía de mercado, por la independización o nueva «autonomización» de los entes territoriales en el sistema federal. Entre las propuestas de reforma destaca la vuelta a la antigua separación estricta de las competencias estatales y regionales y, por lo tanto, la reducción de los mecanismos «cooperativos», «solidarios» o bien de «compensación (financiera)» entre los *Länder* así como entre ellos y la Federación. Voces más moderadas critican la tendencia modernista hacia la «economi-

10. Véase *Fritz Scharpf*, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, 1994, pág. 593.

zación» del Estado: Una estructuración del Estado según los criterios meramente «económicos» y de «rentabilidad» resultaba difícil si no imposible, dada la amplia vinculación de todos los sectores públicos a los fines del «interés general» y «bien público».[11]

Estamos entonces en el medio de un amplio debate no tanto acerca el ¿si? sino más bien sobre el ¿como? de una modernización del sistema federal alemán.[12] También el Tratado sobre la coalición de gobierno (federal) del SPD y del *Bündnis90/Die Grünen* del 16 de octubre de 2002 se expresa en favor «de la tarea importante de desconcentrar sucesivamente y en el interés de un federalismo fuerte las competencias en los distintos niveles estatales así como los mecanismos de la financiación mixta, con el fin de crear una mayor transparencia acerca de las responsabilidades de decisión y de fortelecer la auto-determinación». Y a finales del mes de marzo del 2003 se estableció en la ciudad de Lübeck un propio «Convento sobre el federalismo» de los parlamentos de los *Länder* (compuesto por sus presidentes así como por los jefes de las fracciones en los parlamentos regionales) cuya declaración final profesa, considerando también el proceso de la ulterior integración europea, «el federalismos, la subsidiariedad y el fortalecimiento de los parlamentos de los *Länder*».[13]

Cierto que muchas de las propuestas de reforma requieren incluso unas sustanciales enmiendas constitucionales, cuya realización parece –en vista de las necesarias mayorías cualificadas (un 2/3 de los votos) en el Parlamento Federal (*Bundestag*) así como en el *Bundesrat*– a corto plazo poco probable. En la medida, sin embargo, en la que los problemas económicos aumentan y que permane-

11. En este sentido por ejemplo *Hartmut Bauer*, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, en: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2002, págs. 837 (843), con más referencias.

12. Entre los últimos informes figura un primer documento consultivo del 23 de mayo del 2000 sobre *Stärkung des Federalismus* (El refuerzo del Federalismo) de los Presidentes de los Parlamentes de los *Länder*, publicado en una edición especial de la «Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)», 2000; véanse además: «*Modernisierung des Föderalismus – Stärkung der Eigenverantwortung der Länder*» (Modernización del Federalismo - Refuerzo de la autorepsonabilidad de los *Lände*), posición común de los *Länder* Baden-Württemberg, Baviera y Hessen sobre la necesaria reforma del federalismo (Bonn, julio de 1999); Dictamen anual 1997/98 del Consejo de Expertos para el examen del desarrollo económico (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), en: Impresos del Parlemento Federal (*Bundestags-Drucksache)* 13/9090, págs. 185 y ss.; también los Informes Económicos de la OECD 1997-1998 (*Bundesrepublik Deutschland*). 1998, págs. 80 y ss., así como *E. Wurzel*, Towards more efficient government: Reforming federal fiscal relations in Germany (OECD-Economic Department Working Paper no. 209 (ECO/WKP[99]1), 1999; finalmente: *Entlfechtung 2005, Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Föderalismus* (Desconcentración 2005 – Diez propuestas para optimar la capacidad de gobernar en el federalismo alemán), Informe de la comisión «Política constitucional y capacidad de gobernar» de la Fundación *Bertelsmann*, 2000; para más referencias *H. Bauer*, op. cit.

13. Véase la *Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente «Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken!»* del 31 de marzo de 2003 (www.sh-landtag.de/aktuell/foederalismuskonvent).

cen los obstáculos pólitico-estructurales para iniciar resoluciones adecuadas, deberían desaparecer también las todavía existentes reservas frente a posibles ajustes del orden jurídico-constitucional. A continuación voy a esbozar los ejes principales de los propuestas para la modernización del Estado federal así como los primeros pasos hacia su puesta en marcha.

Aspectos institucionales

En lo referente a las instituciones del ordenamiento federativo hay que aludir a los debates sobre posibles modificaciones del propio mapa territorial (1) así como a las relaciones y procedimientos de cooperación y de coordinación entre ellos (2).

¿Reorganización del mapa territorial?

Considerando la fuerte y persistente heterogeneidad de las condiciones económicas especialmente entre los *Länder* de la antigua República Federal y los «nuevos» Estados federados del Este, no asombra que –como fruto de la reunifiación– resucitaron también los debates sobre la debida reorganización del número y del ámbito de los Estados federados– y esto no sólo en la parte oriental del país. Con las mismas razones, a decir: la en muchas veces decreciente capacidad económica y presupuestaria así como la consiguientemente insuficiente capacidad administrativa especialmente en los pequeños *Länder*, se reclaman también fusiones entre los «antiguos» Estados Federados, sobre todo en el caso de los Estados-Ciudades de Berlín, Bremen y Hamburgo así como del *Land* de la Sarre (*Saarland*), que sufrió mucho bajo la caída de la industria minera y de acero, y de *Schleswig-Holstein*, un *Land* de corte rural y con más parques naturales que recursos industriales.

Se trata de llegar a unas equiparables circunscripciones políticas y administrativas[14] (las respectivas propuestas prevén unos siete u ocho en vez de los actualmente 16 Estados Federados) sin necesidad del apoyo cooperativo o solidario, en primer lugar de manera financiera, por los demás *Länder* y por la Federación. Además, el mantenimiento del cuerpo pólitico-administrativo en los más pequeños *Länder* suele consumir, en comparación con los demás Estados, unos costes *per capita* considerablemente elevados. Finalmente, los Estados-Ciudades de Berlín, Bremen y Hamburgo forman el centro de unas áreas metropolitanas que superan su propio territorio estatal, lo que requiere una mayor coordinación y cooperación con los municipios y comarcas de su entorno, que pertenecen al respectivo *Land* vecino (i.e.: Bajo-Sajonia resp. Brandenburgo).[15] Mediante la fusión

14. Según el art. 29 párr. 1 LF «el territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los Länder, por su tamaño y su capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumbe.» A tal efecto «deberán tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y planificación regional».

15. El hecho de que mucha gente suele trabajar en Berlín, Bremen o Hamburgo mien-

se pretende fomentar la competitividad económica de estas áreas en su conjunto así como mejorar su representación a nivel nacional y europeo.

El llevar a cabo la debida refundición del mapa federal se ve dificultado, sin embargo y a parte del necesario referéndum (artículo 29 párr. 1 de la Ley Fundamental – LF),[16] por el obvio riesgo de perder, con sus instituciones parlamentarias y gubernamentales, la identidad y la representación *propia* en el concierto político, pero también por la aparente falta de incentivos para la aprobación de las respectivas fusiones por parte de los pequeños *Länder*. Por el contrario, el sistema de la financiación de los Estados federados alemanes contiene unos mecanismos específicos para la compensación de los insuficientes presupuestos en los más pequeños *Länder*, especialmente mediante las «asignaciones especiales» (*Sonderzuweisungen*) por parte de la Federación (para el mantenimiento de las instituciones políticas o para la realización de determinados proyectos infraestructurales) o bien a través de la compensación financiera «horizontal» entre los Estados federados «ricos» y «pobres» –un sistema que lleva más bien a la paralización que a la estimulación de la propia iniciativa política-económica en los respectivos *Länder* y que ha provocado, por esta misma razón y especialmente por parte de los Estados «donantes» (*Geberländer*), un intenso debate político-jurídico sobre su debida reforma.[17] Por otro lado consta que las propias reservas «regionalistas» frente a una armonización del mapa federal no existen de tal manera que podrían imaginarse en el caso de las regiones (o «nacionalidades») españolas. Desde luego, el actual reparto del territorio nacional alemán obedeció (al menos en el caso de la Alemania occidental) no tanto a tradiciones histórico-culturales o «folclóricas» si no y en primer lugar (especialmente en el caso de los meramente artificiales *Länder* «con guión» como *Baden-Württemberg*, *Norte del Rhenania-Westfalia* o *Schleswig-Holstein*) a la voluntad de las fuerzas de ocupación en la inmediata posguerra. En la parte oriental del país, sin embargo, el restablecimiento de los cinco «nuevos» Estados Federados recogió, tras la abolición de aquellos *Länder* durante el régimen de la ex-RDA, la tradición de los antiguos territorios del *Reich*. Quizá es esto un motivo por lo que fracasó el último intento de fusión entre dos Estados Federados, concretamente entre el *Land* de *Brandenburgo* y el Estado-ciudad de Berlín, en el mes de mayo del 2001.[18]

---

tras que sus viviendas se encuentran en los afueras, lleva consigo también fuertes desigualdades en los ingresos tributarios de estos Estados-Ciudades que al mismo tiempo tienen que mantener y financiar las especiales infraestructuras céntricas (universidades y escuelas superiores, hospitales, instituciones culturales etc.) para el disfrute de todos los ciudadanos de la zona entera.

16. Según el artículo 29 párr. 1 LF «el Territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los Länder, por su tamaño y su capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben. A tal efecto deberán tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y planificación regional».

17. Véanse mis informaciones al respecto en el Informe CCAA 2001, págs. 755 y ss.

18. Véase al respecto, por ejemplo, *U. Keunecke*, Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg, 2001. Por otra parte y ante el hecho, que el correspondiente referéndum encontró un considerable apoyo por los ciudadanos berlinenses mientras que la mayoría de los electores de Brandenburgo votó en contra del proyecto, aparece más pro-

Mecanismos de «cooperación», especialmente: El papel del Bundesrat

Ya se aludió a la sucesiva pérdida de influencia política por parte de los parlamentos regionales. Esta se debe, entre otros, a los diversos mecanismos de cooperación y coordinación (con mayor frecuencia «informales») entre el nivel nacional y la política de los *Länder*. Resulta obvio, por ejemplo, que la extendida técnica de los Tratados o Convenios entre los *Länder* a nivel «nacional» (como en materias de la formación escolar y universitaria) socavan la libre decisión parlamentaria en cada Estado Federal. Otra amenaza para la política «autónoma» a nivel de los *Länder* constituye el antes mencionado fenómeno del «entrelazamiento» entre los intereses puramente regionales y aquellos de los grandes partidos políticos a nivel nacional (*Politikverflechtung*). Surge así la tendencia, por parte de los representantes de los *Länder* en los procesos de cooperación, de «abusar» de aquellos procedimientos para conseguir en primer lugar los objetivos del propio partido político, si bien se puede oponer, que un posible predominio de los intereses meramente partido-políticos se ve debilitado por el hecho de que ningún Gobierno regional podrá permitirse a lo largo (y con respecto al electorado en el respectivo *Land*) el desatender demasiado los propios intereses de su región.[19]

Un mecanismo institucionalizado de cooperación, y últimamente fuertemente discutido, constituye la participación de los *Länder* en la legislación de la Federación a través de la Cámara de la representación de los *Länder*, el *Bundesrat*: Resulta problemático primero en lo que se refiere a la debida cooperación de los Estados Federados en los asuntos de la Unión Europea. El artículo 23 (párr. 2 a 7) de la Ley Fundamental prevé, si bien con una cierta vaguedad, varias posibilidades para la participación del *Bundesrat* en las decisiones de la Federación acerca de la legislación europea (en el Consejo de la UE), cada vez cuando su posterior transformación a nivel nacional afecte a materias de la legislación de los Estados Federados.[20] Hay que considerar, sin embargo, que la representación de

bable, que el fracaso de la fusión (que se pretende repetir, según sus protagonistas, en un futuro próximo) se debió a fuertes reservas, por parte de los Brandenburgenses, frente a una mayor preponderancia política y económica de la capital alemana en la región. – Por lo demás, los Gobiernos regionales en la Alemania Oriental están optando actualmente más bien por la *cooperación* de sus cuerpos administrativos (en lugar de la fusión que llevaría también a una reducción de los votos del «Este» en la Cámara Alta, el *Bundesrat*), por ejemplo mediante instituciones comunes en materias de infraestructura y de obras públicas o en el campo de la formación universitaria y de la radiodifusión, cf. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 21 de enero 2003, pág. 4 («Gegen die Kleinstaaterei – Zusamamenarbeit statt Fusion im Osten»).

19. Véanse en este sentido *Roman Herzog*, en: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, vol. 2, 2a. ed. 1998, págs. 474 y ss.

20. Por más detalles véanse también la Ley sobre la cooperación entre la Federación y los *Länder* en los asuntos de la Unión Europea (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*) del 12 de marzo de 1993 (BGBl. I pág. 313).

los *Länder* en el *Bundesrat* se realiza a través del envío de los (libremente determinados) delegados del *Gobierno* de los Estados Federados, dejando completamente fuera de juego los parlamentos regionales. Es esto un primer punto de salida para las reclamaciones de reformas institucionales, entre otros por parte del ya mencionado «Convento de federalismo», que piden con buenas razones una mayor integración de los propios cuerpos legislativos de los Estados Federados en la toma de decisiones sobre asuntos europeos.

Un segundo aspecto concierne a la problemática del impedimento de los más importantes proyectos legislativos por parte del *Bundesrat*.[21] Observamos que la ingerencia de los intereses partido-políticos suele llevar a situaciones poco constructivas especialmente en la ya tradicional situación en la que la mayoría política a nivel federal difiere considerablemente de las condiciones de poder en la mayor parte de los Gobiernos regionales. Actualmente y tras las elecciones del año pasado, los *Länder* con un Gobierno «conservador» disponen de una confortable mayoría: 41 de los en total 69 votos, más los siete votos de los *Länder* Bremen y Brandenburgo que cuentan con una coalición entre el SPD y la CDU). Esto lleva al fenómeno que en Francia se llama «*cohabitation*», en la medida, que la mayoría política en el *Bundesrat* se opone a las propuestas legislativas de la Federación con el consiguiente y muchas veces frustrante «bloqueo» para llevar a cabo las debidas y antes esbozadas reformas fundamentales del ordenamiento económico-social.[22]

Recientemente, incluso el Tribunal Constitucional Federal tuvo que articularse con respecto a semejantes tácticas políticas. Fue en el contexto con la polémica reforma del régimen legislativo sobre la inmigración («*Zuwanderungsgesetz*»), cuando el correspondiente proyecto-ley del Gobierno social-demócrata, ya aprobado por el Parlamento federal (*Bundestag*), corrió el riesgo de no encontrar, debido a la divergente mayoría política en el *Bundesrat*, el necesario consentimiento por esta Cámara. El en este caso decisivo comportamiento bajo muchos aspectos equivocado de la delegación del *Land* de Brandenburgo (respectivamente de su gobierno de coalición del SPD y la CDU), que pretendía forzar la aprobación en favor de la ley a toda costa,[23] finalmente no provocó (a pesar de algunos temores en la prensa) una «crisis constitucional», pero sí que llevó a una sentencia del *Bundesverfassungsgericht* que contempló la ilegalidad del procedimiento en cuestión, no obstante el resultado práctico que se debió reabrir todo el proceso legislativo. Como expuesto en mi informe del año pasado, los delegados de Brandenburgo contestaron, preguntado por su voto sobre el proyecto Ley por el presidente del *Bundesrat*, a la vez de manera afirmativa (el Ministro de asuntos laborales, SPD) y negativa (el Ministro del Interior, CDU). El presidente del *Bundesrat*, *Klaus Wowereit* (SPD) preguntó entonces al Presidente del Gobierno de Brandenburgo, *Manfred Stolpe* (SPD), como votara su *Land*. Este último se expresó igualmente de manera afirmativa lo que finalmente fue interpretado como voto en favor del

21. Véase *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pág. 753 y s.

22. Por más detalles, véase por ejemplo el comentario de *Rudolf Wassermann*, en: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2003, págs. 331 y s.

23. Véanse los hechos en el *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pág. 754.

proyecto ley. Por consiguiente, la Ley sobre la inmigración fue finalmente –tras un examen largo y profundo, pero no menos discutido, por parte del Presidente de la República, *Johannes Rau* –expedida y publicada en el Boletín Oficial Federal.[24]

Para entender el alcance jurídico-constitucional de este asunto repetimos, que la propia Ley Fundamental prescribe (en su artículo 51 párr. 3) que los votos de un *Land* en el *Bundesrat* «pueden ser emitidos sólo de manera uniforme» – es decir que se debe llegar a un voto unánime, no obstante si dentro de la delegación del *Land* existan opiniones diferentes o no. Al no ser así, el voto se considera nulo. Tras un recurso de inconstitucionalidad en contra del mencionado procedimiento, promovido por los *Länder* con Gobiernos «conservadores», el Tribunal Constitucional Federal acaba de subrayar, el día 18 de diciembre de 2002, de nuevo y con mayoría la mera participación «indirecta» de los Estados Federados en la legislación federal y a través del órgano *federal* del «Bundesrat», en el cual estarían representados a través de sus Gobiernos. De allí emanaría el postulado voto uniforme por la delegación de cada *Land*, un requisito que fue desatendido en el caso de la Ley sobre inmigración. Especialmente, el Presidente del *Bundesrat* no ha podido, según el Tribunal Constitucional Federal y en vista de la obvia disonancia dentro de la delegación de Brandenburgo, preguntar nuevamente al Presidente de aquel *Land* como votara su grupo. Reza la sentencia que la Ley Fundamental trata –con respecto al propio orden constitucional en cada *Land*– los miembros de cada grupo regional de manera igual, con lo cual debe ser cosa exclusiva del orden jurídico-constitucional en cada *Land* de determinar a quien le compete –en casos de conflicto– la decisión definitiva.[25] La mayoría de los comentarios ha interpretado la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* en el sentido de un considerable fortalecimiento de las políticas regionales –y como ejemplo de una postura firme frente a las maniobras partido-políticas en el *Bundesrat*.

Con el fin de limitar la posibilidad de «bloqueo» de la legislación federal por parte de la Cámara Alta se reclaman además y en el interés de poder llevar a cabo los actualmente debidos proyectos para una sostenible restauración del Estado

24. Se preguntó especialmente y en vista de la obligación del *Bundespräsident* para observar las reglas constitucionales sobre el procedimiento legislativo (según el artículo 82 párr. 1 de la Ley Fundamental), si el Presidente no hubiera tenido que remitir la expedición de la ley. Véase por ejemplo *Christian Lutze*, Ein präsidiales Missverständnis über die formelle Prüfungskompetenz (betr. Zuwanderungsgesetz), en: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2003, págs. 323 f.

25. Véase la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 18 de diciembre de 2002 (2 BvF 1 / 02), en: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, págs. 339 y ss (también: www.bverfg.de/entscheidungen), así como los primeros comentarios de *Günter Renner*, ibid., págs. 332 y ss., *Werner Hoppe*, Das Schweigen von Innenminister Schönbohm im Bundesrat, en: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2002, págs. 725 y ss., y *Kerstin Odendahl*, Das Erfordernis der einheitlichen Stimmabgabe im Bundesrat: Der Fall des Zuwanderungsgesetzes, en: Juristische Schulung (JuS) 2002, págs. 1049 y ss.; más generalmente: *Hans Meyer* (ed.), Abstimmungskonflikt im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre, 2003.

social alemán propias enmiendas constitucionales que visan a una diferenciada ponderación de los votos en el *Bundesrat*[26] o bien a una considerable reducción del requisito de un consentimiento positivo por parte de esta Cámara Alta.

El reparto de las competencias legislativas

La sucesiva debilitación especialmente de los Parlamentos regionales se debe también y a consecuencia del emblemático lema del «Estado federal untario» al progresivo traslado de cada vez más competencias legislativas al nivel de la Federación. Esto vale sobre todo para las materias de la llamada legislación «concurrente» entre el *Bund* y los *Länder* (artículo 74 párr. 1 LF), donde la Federación posee, según el ya citado artículo 72 párr. 2 de la Ley Fundamental, el derecho de legislar

> «siempre que y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado».

Este precepto ha sido, durante las cuatro décadas pasadas, objeto de una generosa interpretación extensiva por la jurisdicción constitucional. El Tribunal Constitucional Federal aceptó especialmente un amplio margen de apreciación en favor del legislador federal, con lo cual este último absorbió sucesivamente la totalidad de las materias de la legislación concurrente sin que los *Länder* pudieran oponerse por la vía jurídica.[27] Tuvo lugar, además, un considerable aumento de la denominada «legislación-marco» de la Federación (según el art. 75 LF), de manera que muchas políticas, en un principio perteneciendo a la soberanía de los *Länder* como especialmente en la materia de la formación universitaria, se veían –otra vez con el fin de crear condiciones de vida equivalentes o de mantener la unidad jurídica y económica del país– fuertemente condicionadas por las disposiciones del legislador federal.

Ya alcanzados progresos

Entre los intentos jurídico-políticos hacia una considerable reavivificación de las fuerzas legislativas propiamente regionales destacan dos enmiendas constitucionales, ya realizadas en el curso del proceso de refundición del Derecho constitucional alemán tras las reunificación alemana.[28] Conciernen las técnicas del

26. Hasta ahora se requiere la mayoría absoluta de los votos positivas o negativas (art. 52 párr. 3 Ley Fundamental), con lo cual también las abstenciones (p.ej. por parte de los *Länder* con coaliciones mixtas de Gobierno) pueden impedir la toma de decisiones.

27. Véase al respecto p.ej. *Chr. Calliess,* Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus, en: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1997, págs. 889 y ss.

28. Por ley federal del 27.10.1994 (BGBl. I pág. 3146) – responden a una «recomendación» de los Gobiernos de las anteriores dos Repúblicas alemanas frente a los poderes legislativos de la Alemania reunificada de examinar las dudas acerca la interpretación y posibles modificaciones y refundiciones de la Ley Fundamental, y esto especialmente en

reparto de competencias legislativas en lo referente a la legislación «concurrente» y la legislación «marco»: En este contexto es decisivo el ya citado artículo 72 de la Ley Fundamental que ha sido complementado por el reforzado concepto de «la necesidad» de una ley federal, todo en el sentido de la debida *proporcionalidad* de una regulación a nivel nacional. Se añadió además un tercer párrafo con un «derecho de readquisición». Así, se podrá determinar «por ley federal que una regulación legislativa federal que *ya no es necesaria* será reemplazada por la legislación de los Länder».[29]

Se ha criticado frente a estas enmiendas que no iban a cambiar demasiado la tradicional preponderancia de la legislación federal, ya que el «derecho de readquisición» requiere en todo caso una anterior ley del *Bundestag* y que existe el riesgo de un Derecho federal «parcial», cuando sólo unos pocos *Länder* deciden hacer uso de la «readquisición» de su capacidad legislativa mientras que en los demás Estados federados sigue en vigor la legislación de la Federación.[30]

No obstante, una reciente sentencia del Tribunal constitucional federal demuestra ya los primeros síntomas hacia un cuidadoso giro frente a la anterior postura «de hierro» en favor del legislador federal: Con ocasión del reparto de las competencias legislativas sobre los servicios de asistencia a los ancianos, el *Bundesverfassungsgericht* acaba de desarrollar (si bien con una escasa mayoría en la sala) unos criterios considerablemente agudizados en lo que se refiere precisamente a la «necesidad» de la legislación «concurrente» o «marco» por parte de la Federación. Se recortó especialmente el hasta ahora sostenido amplio margen de apreciación del legislador federal al hacer uso de sus títulos de competencia, con lo cual la iniciativa legislativa del *Bund* se encontrará en el futuro bajo un mayor control judicial. Además, una regulación legislativa federal únicamente se debe, según sigue la sentencia bajo concretización de un catálogo de criterios más detallados, contemplar como «necesaria» cuando exista un «interés *especial* en lo referido a la integración en el Estado ferderal» (*«besonderes bundesstaatliches Integrationsinteresse»*). El mero interés en una regulación «unitaria» a nivel nacional entonces ya no es suficiente; más bien hay que requerir que la diversidad de las regulaciones a nivel de los *Länder* lleve consigo «considerables desventajas» o «desventajas severas» que embarazan de ninguna manera aceptable el «conjunto social del Estado federal» o la «función de la economía nacional de la República Federal».[31] Seme-

lo que se refiere «a las relaciones entre la Federación y los Estados federados» (según el artículo 5 del Tratado sobre la Unidad Alemana –*Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands*– del 31 de agosto de 1990).

29. Regulaciones acerca de la legislación federal ya existente con anterioridad a la enmienda contiene el nuevo artículo 125a LF.

30. Véanse p.ej. *R. Stettner*, en: Dreier (ed.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 72 no. 30 – con más referencias. De hecho, hasta ahora no se ha hecho uso de las nuevas posibilidades para referderalizar competencias legislativas, como las establecen los artículos 72 párr. 3 y 125a LF.

31. Véase la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* del 24 de octubre de 2002, en: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2003, págs. 41 y ss, así como el primer comentario al respecto de *H. Jochum*, ibid., págs. 28 y s.

jantes consideraciones del juez constitucional pueden sin duda contribuir a convertir el antiguo esquema de la legislación «concurrente» o «marco» de una regla en favor del Estado «unitario» en un régimen nuevamente *subsidiario,* en el cual sólo excepcionalmente se da la competencia legislativa de la Federación –con el fin de asegurar una mayor variedad, flexibilidad y también competividad de las resoluciones políticas desarrolladas a nivel de los *Länder.*[32]

Cláusulas de experimentación y legislación básica

Otro instrumento para fortalecer la labor legislativa de los Estados federados, del que se hace uso con cada vez mayor frecuencia, lo constituyen las llamadas «cláusulas de apertura» o «de experimentación» (*Öffnungs–, Experimentierklauseln*): Cuando la Federación regula de manera legítima y exhaustiva una determinada materia, les puede permitir a los *Länder* desviarse, dentro de un margen detallado, de lo prescrito en la ley federal con el fin de desarrollar o bien de experimentar propias resoluciones políticas. Como ejemplo se puede aludir a la actualmente discutida flexibilización de la retribución de los funcionarios públicos, hasta ahora regulada –también en lo referente a los funcionarios de los *Länder*– exhaustivamente por ley federal. Un mecanismo similar se da con la nueva potestad de los legisladores regionales, realizada en el curso de la reforma del régimen universitario en el verano del 2002, de diseñar, según sus propios criterios de mérito y/o de rendimiento y dentro del margen establecido por ley federal, el sueldo de los profesores y catedráticos en los centros universitarios de cada *Land.*[32]

Más generalmente se está pensando además –y al lado de una masiva re-transferencia de competencias legislativas a los *Länder*– en la creación, otra vez mediante enmienda constitucional, de un nuevo título de la competencia legislativa en forma de la «legislación básica» (*Grundlagengesetzgebung*). Muy similar al correspondiente instrumento según los artículos 82 párr. 4 y 83 de la Constitución española[33] se deberá permitir a la Federación de legislar sólo sobre los objetivos generales así como sobre el posible alcance de la posterior legislación de los *Länder*, postulando además los principios y criterios básicos de la materia en cuestión. La ventaja de una «ley de las bases» sería otra vez y comparada especialmente con la legislación «de marco» (que lleva a un demasiado fuerte entrelazamiento entre la política del *Bund* y los *Länder*) un considerablemente alargado margen de experimentación y de flexibilidad para llevar a cabo opciones individuales y conforme a las condiciones y necesidades específicas en cada *Land.*[34] Finalmente se están discutiendo distintas posibilidades para revolver el hasta ahora dominante esquema de la regla y excepción entre legislación federal y regional –en el sentido de dar primacía o un efecto de cierre (al menos en algunas materias) a las leyes de los *Länder* frente a posteriores regulaciones por parte de la Federación.

32. Véanse la Ley sobre la reforma de la retribución de los profesores (*Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung*) del 16 de febrero de 2002 (BGBl. 2002 I pág. 686 y ss.).

33. Y también a la «Directiva» en el Derecho europeo, cf. artículo 249 párr. 3 del Tratado sobre la Comunidad Europea.

34. Más detalladamente al respecto: Informe de la comisión «Política constitucional y capacidad de gobernar» de la Fundación *Bertelsmann*, op. cit., pág. 20 y s.

Dadas las analogías de aquellas propuestas con algunos instrumentos en ordenamiento competencial que esboza la Constitución española de 1978, me parece muy aconsejable el diálogo ius-comparativista entre los expertos de nuestros países en este campo de preguntas.

Reajuste de las competencias ejecutivas de los *Länder*

Al contrario de lo que sucede en el campo de las competencias legislativas, la propia ejecución de las leyes federales sigue siendo, conforme a las respectivas normas constitucionales (arts. 83 y ss. LF), en su mayor parte un asunto propio de los *Länder*, con lo cual los Estados federados deben decidir en un principio libremente sobre el procedimiento y la organización administrativa. Sin embargo, aquel concepto, que amenaza –en vista de la hasta ahora persistente posición predominante del legislador federal– desembocar en un mero «federalismo ejecutivo», se ve, también y por su parte, socavado por actuales tendencias centralistas: Se observa nuevamente la sucesiva pérdida de influencia de los Parlamentos no sólo regionales sino también del propio Parlamento federal (*Bundestag*) como consecuencia de un considerable avance de la legislación «administrativa», es decir, del aumento especialmente de los decretos legislativos (*Rechtsverordnungen*) de los distintos Ministerios federales. Considerando la progresiva complejidad de muchas materias legislativas (especialmente en los campos del Derecho técnico y medioambiental[35]) por un lado así como la debida flexibilidad y adaptabilidad del proceso normativo por otro lado, el propio legislador federal suele ceder cada vez mayores márgenes de operación al Gobierno Federal – un proceso que en cierta medida choca con la propia tradición jurídico-constitucional alemana[36] y que todavía se ve animado por el hecho de que la necesaria transformación de las (múltiples) Directivas de la Unión Europea en el Derecho de los países miembros no exige, como expresó reiteradamente el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, una ley parlamentaria sino que se admite también (y se aplica con cada vez más frecuencia) la vía reglamentaria.[37]

35. Acerca de los problemas del reparto de competencias legislativas y ejecutivas en materias del medio ambiente más recientemente: *Franz-Josef Peine*, Probleme der Umweltschutzgesetzgebung im Bundesstaat, en: Natur und Recht (NuR) 2001, págs. 421 y ss.; *Helmut Schulze-Fielitz*, Immissionsschutzrecht als Feld bundesstaatlichen Wettbewerbs?, NuR 2002, págs. 1 y ss.; más generalmente: *Michael Kloepfer*, Umweltrecht, 2a ed. 1998, págs. 147 y ss.

36. Así y al contrario de lo que sucede en otros países, por ejemplo en Francia, la Ley Fundamental (artículo 80) admite la legislación «ejecutiva» únicamente –y como resultado de las malas experiencias hechas durante el régimen nacionalsocialista, cuando los «Decretos de emergencia» (*Notverordnungen*) abrieron el camino hacia la dictadura– bajo unos requisitos muy restrictivos.

37. Si se toma en cuenta, además, que la obligación de transformación de las Directivas europeas se dirige exclusivamente a los Estados Miembros, resulta que la Federación se puede ver enfrentada a sanciones por el no o mal cumplimiento de esta obligación mientras que la corrección de los fallos compete, debido al reparto de las competencias legislativas y ejecutivas, a los *Länder*. Sobre los mecanismos de reacción por parte del *Bund* en este contexto véase *Andreas Fisahn*, Probleme der Umsetzung von EU-Richtlinien im Bundesstaat, en: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2002, págs. 239 y ss.

Otro motivo para debilitar el poder ejecutivo de los *Länder* lo constituyen los procesos de liberalización y privatización de los antiguos servicios públicos, como es de observar en el campo del suministro energético: En la medida que este sector se ve dominado cada vez más por el Derecho (civil) de la *competencia*,[38] desaparece la influencia directiva por parte de la Administración ministerial en cada *Land*, que hasta entonces era competente para la ejecución del antiguo Derecho (administrativo) de la energía. En su lugar actúa entonces, también porque los conflictos entre las empresas en el mercado energético liberalizado superan regularmente el territorio de un sólo *Land*, la Oficina *Federal* para la Defensa de la Competencia (*Bundeskartellamt*).[39]

Para hacer frente a estas nuevas tendencias centralizadoras se recomienda nuevamente la compensación por una intensificada *cooperación* entre la Federación y los *Länder*, especialmente mediante una mayor consideración de los intereses regionales y locales en la toma de decisión de las nuevas administraciones regulativas a nivel nacional. Habrá que añadir, por otra parte, que el proceso de la liberalización también ha llevado a fuertes re-federalizaciones, como en el campo de transporte público de cercanía (*Öffentlicher Personennahverkehr*) que se vio, en el curso de la reforma del anteriormente centralizado régimen ferroviario (*Bahnreform*) en Alemania, trasladado –si bien flanqueado por masivas garantías financieras por parte de la Federación– a la exclusiva responsabilidad de los Estados federados.[40] Semejantes medidas, es decir: el traslado de determinados servicios a los *Länder* en el interés de observar mejor las necesidades en el ámbito regional y según el lema «quien manda, paga», se discuten también en el sector de las telecomunicaciones y especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad para asegurar los llamados «servicios universales».

Finalmente, la problemática de una mayor influencia de la Federación en la labor ejecutiva de los *Länder* se da también en un sentido inverso, es decir: en la sucesiva y creciente transferencia por parte de la Federación de nuevas tareas *obligatorias* de la prestación administrativa como pueden ser los servicios de ayuda social o bien obligaciones para crear y mantener guarderías infantiles y otras infraestructuras públicas. Es sobre todo el escalón inferior de la Admi-

38. Sobre todo en lo referente al acceso de terceros a los redes del suministro de gas y de electricidad (*Third Party Access*) así como al demás control de posibles abusos de posiciones dominantes en el mercado y de las fusiones entre grandes operadores.

39. Véanse en este contexto *Wernhard Möschel*, Das Verhältnis von Kartellbehörde und Sonderaufsichtsbehörden, en: Wirtschaft und Wettbewerb (WuW) 2002, págs. 683 y ss..; *Georg Hermes*, Die Regulierung der Energiewirtschaft zwischen öffentlichem und privatem Recht, en: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht (ZHR), 2002, págs. 433 y ss. Generalmente sobre las relaciones y tensiones entre la liberalización de los servicios públicos y la posición de los Estados federados y corporaciones locales en Alemania véase *J.-Ch. Pielow*, Öffentliche Daseinsvorsorge als Herausforderung für die deutschen Länder und Kommunen - Stand und Perspektiven, en: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (ed.), Jahrbuch des Föderalismus 2001, 2002, págs. 163 y ss.

40. Más detalladamente: *J.-Ch. Pielow*, El transporte en Alemania en el contexto de la Unión Europea, en: Noticias de la Unión Europea, no. 206 (2003), págs. 93 y ss.

nistración de los *Länder*, el nivel de las corporaciones locales, el que sufre considerablemente bajo estos fenómenos. Dado que la mayor parte de las prestaciones administrativas se llevan a cabo por los municipios y comarcas y que las transferencias de prestaciones obligatorias se realiza frecuentemente sin ninguna compensación financiera, resulta que muchas corporaciones locales están luchando ya con unos presupuestos crónicamente deficitarios que lógicamente disminuyen considerablemente el margen operativo para llevar a cabo los propios asuntos de la autonomía local (por ejemplo, el mantenimiento de las instalaciones escolares, de cultura o de deporte). Esto provoca vehementes debates sobre una sostenible reforma del régimen de la financiación de los entes locales.

Finalmente, hay que aludir brevemente a nuevas sentencias del Tribunal Constitucional en lo referido al mecanismo específico de la ejecución de los leyes federales «por delegación de la Federación» (la llamada *Bundesauftragsverwaltung*). Este tipo de competencia administrativa cuenta, según el artículo 85 de la Ley Fundamental y a diferencia de la regla general de la ejecución como «asunto propio» por parte los *Länder*, con mayores posibilidades de dirección y de control del la Federación. Las recientes sentencias del *Bundesverfassungsgericht* conciernen a la ejecución «por delegación» en los campos de la construcción y del mantenimiento de las carreteras y autopistas nacionales (según el art. 90 LF) así como de la autorización de las plantas que producen energía nuclear (según el art. 87c LF): En ambos casos, el Alto Tribunal mantiene su tradicional postura severa en lo que se refiere a las potestades de ingerencia del Gobierno Federal, pero desarrolla unas nuevos criterios más detallados sobre el procedimiento de coordinación y especialmente sobre el principio de precisión en lo relativo a las directivas de la Federación, el derecho de audiencia de la Administración regional así como acerca de la protección de la confianza legítima en este campo de la labor ejecutiva de los *Länder*.[41]

Las relaciones financieras

Como es fácilmente de constatar, la discusión sobre la modernización del federalismo alemán culmina en las cuestiones del reparto de los remedios financieros entre la Federación y los *Länder* así como entre estos últimos. Sobre este tema, y especialmente sobre la reforma de la compensación financiera (horizontal) entre los *Länder*, ya hemos tratado en el informe del año pasado, por lo cual me limito en algunas anotaciones breves:

41. Véanse las sentencias del *Bundesverfassungsgericht* del 19 de febrero de 2002 (en lo relativo a la ejecución del Derecho de la energía nuclear), en: Juristenzeitung (JZ) 2002, págs. 1154 y ss., así como del 3 de julio 2000 (reparto de competencias ejecutivas en materias de las carreteras nacionales), en : Juristenzeitung (JZ) 2001; entre los comentarios al respecto se pueden consultar: *Georg Hermes*, JZ 2001, págs. 92 y ss., así como *Heike Jochum*, Die Bundesauftragsverwaltung im Umbruch: Wie weit reicht die Sachkompetenz des Bundes?, en: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2003, págs. 16 y ss.

Las persistente polémica acerca de las asignaciones unilaterales por parte de la Federación

Al contrario de lo que sucede en el caso del antes expuesto traslado (sin ninguna compensación financiera) de unas prestaciones administrativas obligatorias a los *Länder* y sus corporaciones locales, la Federación, mejor: el Gobierno federal suele llevar a cabo determinados asuntos públicos ya tradicionalmente a través de específicas ayudas financieras a los Estados federados. Estamos de nuevo ante un mecanismo que provoca cada vez mayores polémicas, dado la inherente quiebra del propio principio constitucional de la *conexidad* entre las competencias administrativas y financieras (*Konnexitätsprinzip*) y, una vez más, el riesgo de la pérdida de la auto-responsabilidad de los Estados federados: Según el artículo 104 a párr. 1 LF, la Federación y los *Länder* asumen «por separado los gastos que resultan del cumplimiento de sus tareas, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa». Así la Constitución pretende evitar cualquier tipo de la administración o financiación «mixta» (*Mischverwaltung*) –brevemente y en un principio: Los gastos administrativos no se deben pagar por entes que no han motivado los costes (*Verursacherprinzip*). El propio texto constitucional cuenta, sin embargo, con algunas fricciones de esta idea básica: Se trata en primer lugar de las llamadas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsaufagben*) según el artículo 91a LF. En base de la respectiva legislación especial, la Federación puede participar en la realización de determinados asuntos administrativos de los *Länder*[42] así como en su financiación «cuando estas tareas fueren importantes para la colectividad y se requiera la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida». En el artículo 104a LF se prevén además aportaciones financieras de la Federación cuando las leyes federales, a ejecutar por los *Länder*, otorguen prestaciones pecuniarias (párr. 3) o «ayudas financieras para inversiones de importancia especial de los *Länder* «siempre que dichas inversiones sean necesarias para contrarrestar una perturbación del equilibrio global de la economía, para compensar las desigualdades de desarrollo económico existentes dentro del territorio federal o para promover el crecimiento económico».

A pesar de que estas normas, resultando de enmiendas constitucionales en el curso de la «gran» reforma financiera en los años 1969 y 1970, ayudaban a poner más racional la antes existente «salvajería» de los múltiples fuentes de financiación y fondos entre el *Bund* y los *Länder*, la problemática bajo un punto de vista federalista es obvia: En la medida en que la Federación hace uso de aquellas ayudas financieras unilaterales, puede llevar la rienda («de oro») –hasta paralizar la propia política administrativa de los Estados federados; en lugar de una separación de las competencias administrativas y financieras entre Federación se llega nuevamente al entrelazamiento de las políticas. La multitud de los conceptos jurídicos indeterminados en las previsiones citadas ha contribuido además a que el Tribunal Constitucional Federal haya dejado, también en este contexto, un amplio margen de apreciación en favor del legislador federal, si bien los jueces subrayaron tempranamente, que las ayudas financieras según el artículo 104 a párr. 4 LF «no

42. Especialmente la creación, ampliación y el mantenimiento de los establecimientos de la enseñanza superior, incluyendo las clínicas universitarias, el fomento de la estructura económica general, así como el fomento de las estructuras agrarias y la protección de las costas.

deben servir para la realización de la política general de la Federación en los *Länder*».[43] La consiguiente pérdida de autonomía de los *Länder* se ha observado especialmente en el campo de la construcción o ampliación de las instituciones universitarias.

Actualmente se discuten estos mecanismos sobre todo en lo referido al fomento, por parte del *Bund*, de las guardarías infantiles, pero también de las instituciones culturales en los *Länder*.[44] Se está reclamando –en el interés de una verdadera «propia» política regional– el drástico recorte de aquellas maniobras de la financiación «mixta» y la compensación de estos recortes por un reajuste de los ingresos tributarios de los *Länder*.

La compensación financiera a nivel de las corporaciones locales

Ya se aludió a la por muchas razones preocupante práctica de la Federación de transferir, con el apoyo de los *Länder*, cada vez más y mayores competencias ejecutivas a los municipios y demás corporaciones locales, que en definitiva tienen que llevar la mayor parte de la labor ejecutiva en el Estado federal alemán. Aquellas transferencias competenciales se suelen llevar a cabo frecuentemente sin ningunas o sin adecuadas compensaciones financieras. A este fenómeno se suma el reciente y drástico recorte, en el curso de las reformas tributarias, de los recursos que las corporaciones locales recibieron hasta ahora a través de su participación en la recaudación del impuesto sobre las actividades industriales (*Gewerbesteuer*). De allí resulta el alarmante estado de los presupuestos locales, enormemente agravado todavía por las grandes pérdidas de recursos como consecuencia de la liberalización del mercado de energía (hasta entonces los municipios usaban el mecanismo del «subsidio cruzado» para fomentar a través de los provechos del suministro energético otros servicios –deficitarios– como por ejemplo el transporte urbano o las instituciones escolares y culturales).

Esta situación ha llevado a vehementes debates sobre la debida reforma (tras la reforma de la compensación financiera en favor de los *Länder)* del sistema de financiación de las corporaciones locales –hasta a la amenaza, por parte de algunas asociaciones de municipios y de comarcas, de plantear un recurso de inconstitucionalidad ante el *Bundesverfassungsgericht.* Actualmente se llevan a cabo, en una Comisión de expertos, deliberaciones sobre una «Gran reforma de las finanzas municipales» (*Große Gemeindefinanreform)*: Ya sufrieron primeros fracasos por falta de coincidencia entre los grupos de intereses,[45] pero espero poder informar sobre los primeros avances el año que viene.

43. BVerfGE 39, 96 (111).

44. Cf. *Helmut Siekmann*, Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage, en: Die öffentliche Verwaltung 2002, págs. 629 y ss.; sobre las competencias de la Federación en materias de la cultura (normalmente contempladas como asuntos propios de los *Länder – «Kulturhoheit»*) véase p.ej. *Ernst G. Mahrenholz*, Die Kultur und der Bund, en: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2002, págs. 857 y ss.

45. Véase p.ej. el artículo «Große Gemeindefinanzreform gescheitert» en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 13 de marzo de 2003, pág. 11.

Otro campo conflictivo y estrechamente conectado con la mala situación financiera en muchos municipios constituye la problemática de las actividades comerciales de las corporaciones locales. Se discute especialmente y tras la pérdida de ganancias importantes en el curso de la liberalización del suministro energético y también del sector de los residuos (*Abfallwirtschaft*), en qué medida los municipios pueden diversificar sus actividades empresariales –y esto en un sentido material (p.ej. mediante la creación de nuevos negocios con mero ánimo de lucro) tanto como geográfico (es decir: fuera del propio territorio local). La vehemente polémica sobre la interpretación y aplicación de los distintos límites que imponen el Derecho constitucional y la legislación sobre régimen local incluso han sido objeto de las deliberaciones del congreso anual de la Asociación de los Juristas Alemanes (*Deutscher Juristentag*) en el mes de octubre del 2002 en Berlín.

Conclusión

Hemos visto que el actual debate sobre la arquitectura del Estado alemán esta caracterizado por fuertes tendencias hacia la «re-federalización» del antiguo concepto del Estado federal unitario. Sin embargo, los hasta ahora realizadas proyectos de reforma se limitan a medidas más bien singulares. En qué medida el sistema federal en su conjunto será sometido a ulteriores cambios sustanciales, por ejemplo en forma de la reorganización del «mapa territorial» de los *Länder* o bien de fundamentales enmiendas constitucionales, depende principalmente de la voluntad política de todos los interesados –que se encuentra ciertamente, en vista de la actualmente preocupante situación económica y financiera del país y a la debida modernización del antiguo modelo del «Estado social» bajo una fuerte presión para actuar.

Por el momento podemos acabar con una cita del conocido iuspublicista *Klaus Stern*, expresamente repetida por el Presidente de la República Federal, *Johannes Rau*, durante su discurso ante el ya mencionado «Convento de federalismo» en Lübeck:

> «El Estado Federal requiere más que cualquier otro tipo de Estado la reflexión permanente en las ciencias del derecho, de la filosofía y de la política del Estado. Estado Federal y federalimo constituyen (...) la encarnación de un compromiso permanente. No es realizable una constitución perfecta del federalismo, que satisfaga a la vez todos los intereses; sólo se puede lograr lo relativamente mejor.»

AUSTRIA
EL FEDERALISMO AUSTRÍACO EN EL AÑO 2002

Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider

Acontecimientos políticos destacados

A) En el año 2002 la acción política del Gobierno federal se centró en la reforma y modernización de la Administración, en la adopción de medidas para la reactivación de la economía, en la reforma de la legislación social y sanitaria y de universidades, y en la integración de asilantes y extranjeros. También se adoptaron decisiones acerca de la compra de aviones de sobrevigilancia del espacio aéreo. A todo ello se le unieron las acciones para superar los daños causados por las inundaciones y, a partir de verano de 2002, las discusiones internas dentro del partido en el Gobierno, el FPÖ (Partido Liberal Austríaco), que finalmente llevaron a la disolución anticipada del Consejo Nacional y a la convocatoria de nuevas elecciones.

B) En el ámbito de la Unión Europea destacaron las discusiones sobre la ampliación de la Unión, que finalizaron exitosamente. Junto a ello fueron de especial interés los preparativos de la Conferencia Intergubernamental de 2004 así como los trabajos de la Convención Europea.

De especial significado para Austria fueron las negociaciones para la adhesión de la República Checa por la cuestión de la puesta en marcha de la Central Nuclear Temelín y la derogación del Decreto de Benes (en este asunto hubieron diferencias dentro de la coalición gubernamental). La iniciativa legislativa popular presentada en enero de 2002, «Veto a Temelin» fue firmada por 915.220 ciudadanos del censo electoral (15,5 %). Como alcanzó las firmas necesarias,[1] se trasladó al Consejo Nacional para la correspondiente tramitación parlamentaria.

En el marco de las negociaciones para la adhesión se llegó a un acuerdo entre Austria y la República Checa, con la intervención de la Comisión Europea, que se plasmó en el denominado «Protocolo de Melk» sobre establecimiento de determinadas medidas de seguridad en el Tratado de Adhesión Checo. En el Consejo Europeo de Copenhague ello sólo se pudo realizar parcialmente pues en la cuestión relativa al tránsito, básicamente referida a la ampliación de la regulación del «punto ecológico», no se llegó a un acuerdo y se mantiene el problema del tráfico, que afecta sobre todo a la población de los *Länder* de los Alpes.

1. De acuerdo con el artículo 41.2 de la Constitución austríaca son necesarias 100.000 firmas.

C) En mayo de 2002 empezaron las discusiones internas en el partido del Gobierno (FPÖ) por la reforma impositiva para año 2003, rechazada por el Ministro de Finanzas GRASSER, por no ser adecuada para la consecución del objetivo del déficit cero. Políticos del ÖVP se pronunciaron en favor de la reforma. Frente a ello hubo fuertes protestas por parte de sectores del FPÖ que llevaron a la dimisión de dos miembros del Gobierno de ese partido (la Vicecanciller RIESS-PASSER y el Ministro de Finanzas GRASSER así como el Presidente del Grupo parlamentario del FPÖ, WESTENTHALESR). El 9 de septiembre el Canciller Federal SCHÜSSEL anunció nuevas elecciones y la disolución del Consejo Nacional. Ello tuvo lugar el 19 de septiembre de 2002 y las elecciones se celebraron el 24 de noviembre de 2002. En la campaña electoral fueron objeto de discusión temas como la situación económica, el mercado laboral, el presupuesto y los impuestos, así como la reforma sanitaria y el sistema de pensiones. El resultado de las elecciones alteró profundamente la correlación de fuerzas. En el nuevo Consejo Nacional los escaños están repartidos de la siguiente forma: ÖVP 79 (+ 27), SPÖ 69 (+4), FPÖ (-34) y Los Verdes 17 (+3). El 26 de noviembre de 2002 el Presidente federal KLESTIL encargó al hasta ahora Canciller federal SCHÜSSEL la formación de un nuevo Gobierno. Hasta el final del período objeto de comentario se habían celebrado consultas con los distintos partidos representados en el Consejo Nacional para la formación del nuevo Gobierno. A marzo de 2003 parece que esas consultas llevan de nuevo a la formación de un Gobierno de coalición entre el ÖVP y el FPÖ.

D) En Tirol se produjo un cambio en el Presidente del *Land*. El 26 de octubre de 2002 el Parlamento sustituyó a WEINTGARTNER por el hasta ahora Alcalde de Innsbruck, VAN STAA (ÖVP).

E) En las elecciones municipales celebradas en Burgenland el 7 de octubre de 2002 el SPÖ aumentó los votos en un 3,8% consiguiendo el 48,9 %. El ÖVP consiguió el 43,2 % (+1,5%) y el FPÖ perdió claramente, pasando del 9,2 % de los votos al 4,1 %.

F) En el ámbito interno resultaron polémicos y preocupantes los viajes del Presidente del *Land* de Carintia, HAIDER a Irak. El 12 de febrero visitó al Jefe de Estado HUSSEIN sin comunicárselo al Ministerio de Exteriores. Los Presidentes de los *Länder* en su sesión de 6 de marzo de 2002 se comprometieron a comunicar los viajes que realizasen al extranjero al Ministerio de Exteriores. En Carintia se constituyó una comisión de investigación con el objeto de investigar el «objetivo y carácter del viaje». En relación con ella hubo discusiones sobre si los viajes al extranjero del Presidente del *Land* pueden considerarse incluidos en el ámbito de las competencias del *Land*, pues sólo si es así ello puede ser objeto de una comisión de investigación. A pesar de todo el escándalo, el 2 de noviembre el Presidente de Carintia volvió a viajar a Irak, según él con el objeto de proveer «ayuda humanitaria». Esta visita fue rechazada tanto en el ámbito interno como internacional.

Cuestiones de trascendencia federal

A) En el año 2001 las fuerzas políticas en Austria tenían el convencimiento de que una reforma del Estado tan sólo era posible si iba acompañada una reforma administrativa. Como primera mediada concreta se aprobó la Ley de reforma de la Administración 2001, BGBl I Nr 65/2002,[2] con distintas medidas de modernización de la Administración, que debían comportar un ahorro anual de 263 millones de Euros. Entró en vigor el 20 de abril del 2002 después de que todos los *Länder* le dieran la necesaria aprobación para su promulgación.[3]

B) Durante el transcurso del año 2002 se intensificaron las discusiones sobre la realización de una profunda reforma del Estado federal que volvieron a recaer sobre los Parlamentos de los *Länder*. Se propuso por ejemplo una transferencia de las competencias legislativas de los *Länder* hacia la Federación y una reducción del número de los diputados en sus Parlamentos (aunque también en el Consejo Nacional). Los planes para la reducción del papel de los Parlamentos territoriales fueron rechazados, sobre todo por los *Länder*, ya que la ausencia de competencias legislativas en éstos llevaría a una dictadura de la Administración y convertiría a aquellos en filiales administrativas del *Bund*. A finales del año 2002 el Presidente de la Comisión estatal sobre la deuda efectuó una propuesta de sustitución los nueve Parlamentos de los *Länder* por un único Parlamento único y dotarle de mayores funciones que el actual *Bundesrat*. También debería limitarse la capacidad decisoria en materia de impuestos de los *Länder* pues ello permitiría ahorrar en costes administrativos.

En el ámbito de las consultas para la formación del Gobierno federal los cuatro partidos se pronunciaron en favor de la reforma del Estado. Su preparación se atribuye a una «Convención para Austria» y debe suponer un nuevo reparto de competencias que permita una reforma de la Administración.[4] Las sesiones y los resultados de esta «Convención austríaca» tienen claro interés desde el punto de vista federal, sobre todo si se recuerdan las negociaciones que se llevaron a cabo durante años acerca de la aplicación del «Pacto de Perchtolsdorf» así como el fracaso de las reformas del Estado federal.

C) En relación con las reformas administrativas, en el año 2001 se llegó a un acuerdo básico sobre la transferencia de las carreteras federales tipo B a la Administración de los *Länder*.[5] Cuestiones controvertidas –sobre todo las relativas a la financiación– pudieron ser acordadas tras largas conversaciones. Con la Ley de transferencia de las carreteras federales (BGBL I Nr 50/2002) se transfirieron

2. Vid. «26.Bericht über den Föderalismus in Österreich» (2001), p.p. 18 y ss y también el «Informe sobre el desarrollo del Federalismo austríaco en el año 2001», en *Informe de las Comunidades Autónomas, 2001*, Vol. I (2002).

3. Era necesaria la aprobación de los *Länder* prevista en el art. 129a.2 de la Constitución austríaca.

4. Vid. «Bussjäger, Reform und Zukunft des Föderalismus – ein Konzepñt zur Modernisierung des österreichischen Bundesstaates», FÖDOK 13, Innsbruck 2002; y Informationsblatt des Instituts für Föderalismus, Nr 6/2002.

5. Vid. *Informe Comunidades Autónomas 2001*.

todas las carreteras federales tipo B a la plena responsabilidad de los *Länder*. Éste es un ejemplo de una reforma administrativa federal que elimina duplicidades y atribuye mayor capacidad de decisión a los *Länder* en materia de infraestructuras, permitiendo a su vez una ejecución más rápida de los proyectos de construcción de carreteras y más adecuada a las necesidades regionales. Para la financiación de esta competencia por los *Länder* se previeron transferencias condicionadas hasta el año 2008. Debe remarcarse que frente al objetivo de llevar a cabo una reforma administrativa desde el punto de vista federal, los puestos de planificación en el Ministerio de Tráfico, Innovación y Tecnología que devinieron superficiales a partir de las transferencias efectuadas se mantienen ahora como puestos integrantes de un órgano de coordinación central. Una decisión del Consejo Nacional[6] en este sentido asume dejar las duplicidades existentes y repartir los costes burocráticos con los *Länder*.[7]

D) Los crecientes gastos sanitarios han llevado a un déficit financiero de las entidades sobre las que recaen los costos de la seguridad social, sobre todo los servicios de salud territoriales. El Gobierno federal, a través de diferentes medidas (entre otras aumento del impuesto del tabaco e introducción de una tasa sobre los seguros sociales) así como a través de una nueva configuración del fondo de equilibrio de los servicios sanitarios, intentó limitar esta evolución negativa. El proyecto para salvar del colapso financiero a los servicios de salud territoriales con déficit profundo, de acuerdo con el cual los servicios de salud territoriales con superávit deben hacer pagos obligatorios y de equilibrio a los deficitarios, provocó grandes protestas en los *Länder* afectados (sobre todo Alta Austria y Vorarlberg). Cuando el Gobierno federal presento su proyecto, los Presidentes de Alta Austria, Salzburgo y Vorarlberg se opusieron (rechazo de la Ley a través de los diputados de estos *Länder*). Dentro del ÖVP hubo diferencias, pues si bien en la Presidencia del Partido se llegó a un acuerdo, el Presidente del *Land* de Vorarlberg votó en contra. También en la votación de la Ley en el Consejo Nacional (BGBl I Nr 140/2002)[8] los diputados de Vorarlberg votaron en contra y el *Land* de Vorarlberg planteó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal constitucional sobre varios artículos de la Ley. También el servicio de salud de Baja Austria anunció un recurso a finales de año. El seguimiento de esta polémica tiene interés desde el punto de vista federal

E) Desde hace años en Austria se plantea la necesidad de establecer una nueva regulación del mercado eléctrico[9] y a través de la denominada «Solución austríaca» conseguir una concentración de las empresas proveedoras de energía para poder acceder al mercado eléctrico liberalizado en Europa. Los planes del Ministro

6. Vid. Resolución del Consejo Nacional de 28 de febrero de 2002, 125/E, referida al establecimiento de un órgano de coordinación central.

7. Vid. «Licht und Schatten in der Verwaltungsreform –«Verländerung des Bundesstrassen: 1 x Verwaltungsreform und zurück», en *Informationsblatt des Instituts für Föderalismus*, Nr 2/2002.

8. Vid. Krankenkassen-«Sanierung»: Welche Grunde sprechen gegen das Gesetz?, en *Informationsblatt des Instituts für Föderalismus*, Nr 4/2002.

9. Vid. *Informe Comunidades Autónomas 1999 y 2000.*

de Economía, fusionar todas las compañías de electricidad austríacas en los *Länder* mediante una sociedad unitaria, se encontraron con la oposición de varios *Länder* (Vorarlberg y Tirol) ya que esta solución conlleva una pérdida de influencia en materia de recursos hidráulicos y en la determinación del precio de la energía. A finales de abril de 2002, tras largas negociaciones, se llegó al siguiente acuerdo para el este de Austria: la sociedad unitaria y las empresas proveedoras de energía de los *Länder* de Viena, Alta Austria, Baja Austria y Burgenland pertenecen a «Austrian Energy». A finales de 2002 todavía restaba pendiente la autorización por los organismos de la competencia en la UE para llevar a cabo esta cooperación.

F) En el año 2001 hubo discusiones entre los *Länder* de Baja Austria y Viena pues a los 240.000 hogares y empresas en los municipios de Baja Austria cercanos de Viena que adquieren la energía de este Land a partir del 1 de noviembre de 2001 se les impuso un recargo (Öko-Zuschlag). Tras varias negociaciones entre el *Bund* y los *Länder* se llegó a un acuerdo para sustituir las diferentes regulaciones de los *Länder* por una asignación federal de energía. La Ley del Consejo Nacional sobre Energía ecológica (BGBL I Nr 149/2002) contiene 21 preceptos constitucionales. Con dos preceptos constitucionales se elevaron a rango constitucional las competencias administrativas del *Bund,* evitándose que los *Länder* debieran dar su aprobación. Par ellos fue prevista una compensación para el fomento de las nuevas tecnologías y las energías ecológicas.

G) Las discusiones que desde julio del año 2000 existen en Austria acerca de la supresión de los tribunales de distrito en los niveles inferiores se intensificaron con ocasión de la presentación el proyecto de reforma de la Administración. El anunció del Ministerio de Justicia de la supresión de numerosos tribunales de distrito[10] se encontró con la oposición de los *Länder* afectados –que deben dar su aprobación a la reforma–[11] pues temían que con ello se les causasen perjuicios. Finalmente pudo llegarse a un acuerdo con Baja Austria y Estiria que aceptaron la fusión de 12 a 14 tribunales de distrito .Con los restantes *Länder* no se llegó a ningún acuerdo, aunque el Ministro de Justicia mantenía su proyecto y fue presentado por los diputados de la mayoría parlamentaria una iniciativa legislativa en el Consejo Nacional. En la misma se preveía unificar distintos tribunales de distrito en los *Länder* de Alta Austria (26), Salzburgo (9) y Tirol (2) con otros tribunales de distrito, para reducir la jurisdicción de distrito. Con ello se hubiera eludido –de forma inconstitucional- la necesaria aprobación de los gobiernos de los *Länder.* Tras diversas conversaciones, y con diferencias internas en los *Länder* de Salzburgo y Alta Austria, finalmente en 2002 se acordaron algunas reformas en la distribución de los tribunales de distrito. En total en fueron fusionados pequeños tribunales de distrito con otros, en Tirol (2), en Salzburgo (7) y en Alta Austria (15).[12] Resta por llegar a un acuerdo en Carintia y Vorarlberg. Alta Aus-

10. Vid *Informe Comunidades Autónomas 2001.*

11. De acuerdo con el art. 8.5.d de la Ley de transición de 1920 (BGBl 1925/368) la norma el Gobierno federal que modifique la jurisdicción de distrito requiere la aprobación del Gobierno del *Land.*

12. Vid. Ley de los tribunales de distrito de Tirol, BGBL II Nr 240/2002, Ley de los tribunales de distrito de Salzburgo, BGBl II Nr 287/2002 y Ley de los tribunales de distrito de Alta Austria , BGBl II Nr 422/2002.

tria condicionó su aprobación a que no fuesen suprimidos servicios de policía y de vigilancia ni se llevasen a cabo recortes de personal en su territorio.

H) En agosto de 2002 Austria se vio afectada por unas intensas lluvias que dieron lugar a extraordinarias inundaciones. Baja Austria, Alta Austria y Salzburgo fueron especialmente afectados. Se trató de la catástrofe más importante en Austria desde la Segunda Guerra Mundial. 10.0000 casas sufrieron desperfectos graves, así como las infraestructuras de regiones enteras (depósitos de agua, puentes, carreteras, líneas de ferrocarril). Los desperfectos alcanzaron miles de millones de euros. La dramática situación exigía que *Bund*, *Länder* y municipios se pusieron a trabajar duramente para garantizar rápidas ayudas a las víctimas y empezar a reparar las infraestructuras dañadas.

Bund, Länder y municipios aprobaron en 2002 un paquete de ayuda inmediata de mil millones de euros. Se abogó por la aplicación de la previsión constitucional del Presidente del *Land* como coordinador y órgano competente para decidir en crisis y catástrofes y se fijó el reparto de los costes en las ayudas a la catástrofe del siguiente modo: el *Bund* asume el 60% y los *Länder* el 40%. Las medidas conjuntas acordadas se plasmaron en una Ley federal 2002 sobre las indemnizaciones a los afectados por las inundaciones y para la reconstrucción. También se modificaron leyes, como la Ley de fondos para catástrofes 1996 (aumentando el capital uno 500 millones de Euros, BGBl Nr 155/2002), entre otras. Dados los importantes efectos financieros que para los *Länder* suponen las ayudas a las inundaciones, fue suspendida la vigencia del Convenio sobre el Pacto de Estabilidad de Austria[13] para los años 2002 y 2003 ya que no pueden cumplirse las exigencias sobre el déficit presupuestario pactadas.

A principios de septiembre de 2002 el Parlamento Europeo dispuso un fondo de mil millones de euros para los afectados por las inundaciones en Austria, Alemania, Eslovaquia y República checa y se pronunció a favor del establecimiento de un fondo europeo para catástrofes.

Reformas en el Derecho Constitucional Federal y en la legislación del *Bund*

A) A pesar de que la Coalición gubernamental entre ÖVP y FPÖ no tiene la mayoría necesaria para aprobar leyes constitucionales, mayoría de dos tercios, fueron aprobadas algunas de ellas en el año 2001. Ello tuvo lugar a través de una reforma de la Constitución Federal y 61 preceptos constitucionales en nueve leyes ordinarias.

B) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional[14] debía dic-

13. Vid. sobre ese pacto el *Informe Comunidades Autónomas 2001.*

14. Sentencias 15.578/1999, según la cual el control de la autoridad del *Bund* por parte de las más altas instancias de la Administración era inconstitucional; Sentencia G 119/111/99-8 de 3 del 11 del 2000, en la que se declaran inconstitucionales algunas normas en materia de concesiones y Sentencia G 12/00, de 11 de octubre de 2001, entre otras, con la cual un precepto constitucional en la Ley federal de concesiones fue anulado por afectar el principio del Estado de Derecho.

tarse una nueva legislación en materia de concesiones públicas como máximo antes de septiembre de 2002. El objeto de la nueva regulación era también la unificación legislativa de la materia sustituyendo la prevista en una ley federal y en 9 leyes de los *Länder*.

El Consejo Nacional aprobó una reforma de la Constitución y la Ley federal de concesiones públicas 2002 (BGBl I Nr 99/2002), a partir de los acuerdos adoptados en el «Grupo de trabajo del *Bund* y los *Länder* para la unificación de la legislación sobre concesiones públicas». Según el nuevo reparto competencial (art. 14.b de la Constitución austríaca) en materia de contratación pública la legislación le corresponde al *Bund*. A los *Länder* les corresponde la ejecución en materia de concesiones en el *Land*, en sus municipios y corporaciones locales. Como compensación ante la pérdida competencial, se les garantizó constitucionalmente la participación en la elaboración de los proyectos de ley federales así como la necesidad de obtener su aprobación en las leyes federales que afecten a esta materia. Las decisiones en materia de inspección y conciliación siguen correspondiendo a los *Länder* y también la aprobación de nuevos reglamentos sobre control en materia de concesiones antes del 1 de julio de 2003, aunque tanto Salzburgo como Tirol ya los han aprobado. Con esa reforma constitucional se dispone una nueva ocasión de cooperar entre *Bund* y *Länder* que garantiza tanto una regulación unitaria como la participación de éstos en la misma.

Las modificaciones más importantes de la nueva Ley de concesiones públicas 2002 están referidas a las garantías jurídicas de las concesiones públicas. El apartado 5 de la Ley, dedicado a las mismas, establece disposiciones sobre la Comisión federal de control de las concesiones y la Autoridad federal en materia de concesiones. Fueron necesarios varios preceptos constitucionales para establecer esa Autoridad como administración federal directa, así como para garantizar la independencia y la libertad de actuación de los miembros de la Comisión federal de control y de la Autoridad federal y el sometimiento de los funcionarios y autoridades del Ministerio federal de Economía y Trabajo a las instrucciones que sobre esta materia específica dispongan los presidentes de los dos organismos mencionados.

C) En el año 2002 el legislador federal continuó con la práctica que siempre hemos criticado de establecer preceptos constitucionales en leyes federales ordinarias con bastante frecuencia. Ello se dio en nueve leyes ordinarias que contenían 61 preceptos constitucionales. Junto a la «cláusula de fundamento competencial», con la cual se reconoce al *Bund* la potestad para dictar las correspondientes leyes, fueron elevadas a rango constitucional también las competencias en materia de función pública del *Bund*. Esta forma de actuar, que prácticamente lleva a la supresión del derecho de los *Länder* de dar su aprobación en los asuntos de la administración indirecta del Bund,[15] fue rechazada por la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en su sesión de 16 de octubre de 2002.

15. Según el art. 102.4 de la Constitución el establecimiento de una autoridad federal en asuntos de administración federal indirecta (ejecución de leyes federales por la presidencia del Land) necesita la aprobación de los *Länder*.

De las leyes federales aprobadas en 2002 con preceptos constitucionales deben destacarse las siguientes:

a) La Ley de reforma de los recursos en materia tributaria, BGBl I Nr 97/2002, como medida de reforma administrativa establece un «tribunal independiente en materia de finanzas» autoridad competente para conocer los recursos en segunda instancia en materia de impuestos, aduanas y sanciones tributarias. El establecimiento de este órgano administrativo tributario central, que sustituye las salas de apelación hasta ahora descentralizadas, debe juzgarse críticamente desde el punto de vista federal[16] pues con ello se da un paso más hacia la centralización de la administración financiera. La Ley, cuyo objeto es la mejora de las garantías legales y los derechos de los ciudadanos (garantizando la independencia de las autoridades y los procedimientos rápidos) contiene varios preceptos constitucionales sobre la independencia y la capacidad de actuación de sus miembros.

b) La Ley de reforma de los servicios sociales federales (BGBl I Nr 150/2002) debe conllevar también una reforma de la Administración. Esta ley, criticable desde el punto de vista federal, reduce los servicios sociales del *Bund* en los *Länder* a una unidad organizativa y establece nuevas delegaciones en Baja Austria y Burgenland. En el ámbito de la integración de los minusválidos y las ayudas sociales se estableció una unidad administrativa de apelación suprimiendo las competencias en materia de apelación que hasta ahora tenía la Presidencia de los *Länder*. Las nuevas competencias administrativas fueron establecidas a través de preceptos constitucionales en la Leyes sobre minusválidos y con ello se excluyó el derecho de los *Länder* de dar su consentimiento a leyes sobre la administración indirecta del *Bund*. También debe criticarse la centralización de la decisión a través de una Comisión de apelación federal pues afecta a personas que por su minusvalía tienen menor capacidad para desplazarse.

c) Los planes del Gobierno federal de conseguir una completa liberalización del mercado del gas en Austria mediante una reforma de la Ley del sector del gas recibieron críticas de los partidos de la oposición y de los *Länder*. El proyecto de ley gubernamental, con preceptos constitucionales, requiere una mayoría de dos terceras partes en el Consejo Nacional para ser aprobada, que no fue conseguida en segunda instancia sino después de nuevas negociaciones, (Ley de reforma del sector del gas 2002,. BGBl I Nr 148/2002). Con la reforma se establece una completa apertura en el mercado del gas a la vista de la nueva Directiva sobre el suministro de energía a través de nuevas fuentes. Hasta ahora tan sólo los grandes consumidores, con un consumo anual de más de 25 millones m^3, podían negociar su elección con los proveedores. Las modificaciones efectuadas en las competencias administrativas del *Bund* deben ser criticadas desde el punto de vista federal ya que de nuevo fue orillado el derecho que tienen los *Länder* de dar su aprobación en materia de administración indirecta del Bund. Entre otras cuestiones, la Ley establece normas acerca de la entrada en la red de todos los consumidores finales y con ello establece efectivas medidas en materia de competencia de mercado en el gas. Se desconoce todavía si la liberalización del mercado del gas que tuvo lugar desde el 1 de octubre de 2002 comportará la reducción de las tarifas para los con-

16. Vid. *Informe Comunidades Autónomas 2001.*

sumidores. La Ley contiene también una nueva regulación de los derechos y obligaciones de los agentes en el mercado y establece nuevas garantías jurídicas.

d) Con la Ley de residuos 2002 (BGBl I NR 102/2002) se estableció una nueva estructuración y orientación de la legislación de residuos en Austria así como numerosas disposiciones administrativas y la adaptación a disposiciones comunitarias (como por ejemplo la trasposición de las directivas sobre vehículos viejos, de incineración y sobre aparatos eléctricos y electrónicos). Desde el punto de vista federal existen numerosos puntos a criticar, como la unificación de los preceptos en materia de residuos, que hasta ahora eran la competencia de los *Länder* (como la autorización en materia de residuos no peligrosos y la determinación de los requisitos de calidad para el almacenaje y tratamiento de residuos). También a través de los preceptos constitucionales se concentra el procedimiento de autorización para establecimientos de residuos, afectándose las competencias de los *Länder*, porque hasta ahora tanto el procedimiento de autorización como las concesiones en ámbitos donde existan competencias de los *Länder* (protección de la naturaleza, urbanismo, carreteras) debían ser concedidas conjuntamente.

D) En Leyes ordinarias se establecieron medidas de reforma de la Administración en el derecho de la función pública y las retribuciones, en materia sanitaria y social y en seguridad interior y medio ambiente. Junto a las leyes ya mencionadas, que contenían preceptos constitucionales, deben destacarse las siguientes leyes federales aprobadas.

a) En el marco de la reforma de la organización de la policía criminal se modificó la Ley de policía de seguridad y se estableció la Autoridad federal en materia criminal (BGBl I 22/2002). Ese órgano, parte de la Dirección General de seguridad pública, debe contribuir a la mejora de la seguridad en materia de criminalidad más peligrosa e interregional.

b) Con la Ley de simplificación administrativa 2002 (BGBl I Nr 66/2002) se establecieron las condiciones legales para favorecer la eficiencia y la cercanía a los ciudadanos. La nueva Ley suprime las unidades administrativas superfluas a través de la concentración de funciones en las autoridades del distrito.

c) La inseguridad de los consumidores que produjo la crisis de las vacas locas en la alimentación debe ser abordada a través de una mejora de la calidad y la seguridad en este ámbito. Con la Ley de seguridad alimentaria y sanitaria (BGBl I Nr 63/2002) se establecieron la «Autoridad federal para la seguridad alimenticia» y para supuestos de mayor importancia la «Agencia austríaca para la seguridad alimenticia» para garantizar los objetivos antes señalados. También fueron unificadas las competencias en el ámbito de la calidad y producción alimentaria así como todas las autoridades sobre investigación y fomento en la materia.

E) El *Bundesrat* (Cámara de representación de los *Länder* en Austria) en 9 sesiones celebradas en el año 2002 tramitó 101 proyectos de ley del Consejo Nacional y dio su aprobación a 47 tratados internacionales. Como en los restantes años no formuló ningún veto a las leyes aprobadas por el Consejo Nacional.[17]

17. De acuerdo con el art. 42.2 de la Constitución austríaca.

Dio su aprobación en 5 ocasiones, a modificaciones de la Constitución así como a preceptos constitucionales en leyes ordinarias que suponen una limitación de las competencias de los *Länder*.[18] La aplicación de este derecho de aprobación introducido en 1995 llega ya a las 173 ocasiones.

Desarrollo del Derecho Constitucional y algunos aspectos de la legislación en los Länder y participación en los asuntos europeos

A) La autonomía constitucional de los *Länder* austríacos ha ido siendo limitada por numerosas preceptos de la Constitución federal. A pesar de ello se han producido importantes reformas en los últimos años. En el año 2002 se han reformado 6 Constituciones de los *Länder*, estableciéndose objetivos del Estado, intensificándose los mecanismos de democracia directa así como los instrumentos de control parlamentario.

a) En Burgenland mediante la reforma de la Constitución (LGBl 2002/22) se atribuyó el control de las cuentas a un Tribunal de Cuentas. Éste, que sustituye a la Autoridad de control, como órgano dependiente del Parlamento del *Land* no está sometido a mandato de los órganos de la Administración. Junto a la determinación de sus funciones se estableció el procedimiento para activar el control. Pueden solicitarlo una tercera parte de los miembros del Parlamento o un miembro del Gobierno y los informes que realice deben ser publicados. El Tribunal de Cuentas está presidido por el Director del organismo que debe ser designado por el Parlamento por una mayoría de dos terceras partes. El desarrollo de las previsiones se llevó a cabo en la Ley del Tribunal de Cuentas (LGBl 2002/23).

b) En Carintia se modificó la Constitución (LGBl 2002/57) para establecer preceptos de protección del medio ambiente como condiciones vitales para las generaciones actuales y futuras y para determinar el domingo y los días festivos como días de descanso laboral como objetivos del Estado. También se dispusieron medidas para reducir los privilegios de los políticos. Como medidas para mejorar la sistemática y la comprensión del derecho se recogieron en la Constitución numerosos preceptos constitucionales contenidos en leyes ordinarias. Para evitar la dispersión de preceptos constitucionales en leyes ordinarias fue derogada la autorización hasta ahora existente. Ahora bien, la posibilidad de dictar leyes constitucionales del *Land* al margen del la Constitución de Carintia fue mantenida, especialmente considerando la necesidad de leyes constitucionales pactadas entre el *Bund* y el *Land* de Carintia.

c) Alta Austria ha reformado las instituciones de democracia directa con la Ley de reforma de la Constitución 2002 (LGBl 2002/4). Ante el Parlamento del *Land* ahora también pueden presentarse proyectos de ley a iniciativa de los ciudadanos o ciudadanas. En comparación con la regulación actual se redujeron las firmas necesarias para presentar la iniciativa. Cuando sea presentada una iniciativa ante el Parlamento o el Gobierno (apoyo del 8% de los ciudadanos del censo) y no se tramite en un plazo de 6 meses, debe ser sometida obligatoriamente a un referéndum.

18. De acuerdo con el art. 44.2 de la Constitución austríaca

d) En Salzburgo se modificó la Ley Constitucional en el año 2002 dos veces. Con la primera (LGBl 2002/34) se determinó que debía ser convocado el Parlamento del *Land* cuando se solicite por miembros del mismo o del Gobierno. El número de miembros del Parlamento que deben formular esta solicitud se debe determinar en el Reglamento parlamentario. Éste ha dispuesto que la convocatoria debe ser propuesta por cuatro miembros. Hasta ahora debía serlo por 5 diputados. Además, el Reglamento ha regulado las condiciones para la celebración de un debate sobre temas de actualidad.

Mediante otra reforma de la Ley Constitucional (LGBl 2002/52) se garantizó la protección y cuidado de los animales.

e) Deben destacarse dos modificaciones en la Constitución de Estiria. Una reforma (LGBl 2002/17) contiene la autorización al Gobierno federal para que la administración de los museos del *Land* sea transformada en corporación autónoma desde el punto de vista financiero en forma de sociedad de capital. Otra modificación se refirió a la adaptación al euro (LGBl 2002/13).

f) En el marco de la transferencia competencial de las carreteras federales tipo B, la Constitución de la ciudad de Viena (LGBl 2002/18) se modificó para establecer preceptos sobre planificación y distribución así como la instancia de conservación de las carreteras principales y secundarias y preceptos sobre el tráfico y la seguridad.

B) Además de las modificaciones constitucionales expuestas, en los *Länder* se adoptaron leyes constitucionales y leyes ordinarias que contienen preceptos constitucionales. Deben destacarse brevemente las siguientes leyes:

A través de la modificación de la Ley municipal de Burgenland[19] se previó que el Consejo municipal elija un consejo medioambiental. Éste debe asesorar al Alcalde en los asuntos en materia medioambiental, informar de las necesidades del municipio en materia del medio ambiente y formular propuestas unitarias.

Para la protección del medio ambiente Burgenland ha establecido una Abogacía del *Land* en esa materia. Sus funciones son, entre otras, la participación en el procedimiento administrativo, el derecho de iniciativa para la reparación de desperfectos, el dictamen de proyectos de ley y reglamentos así como informar al Parlamento del *Land* y a la opinión pública. A través de un precepto constitucional, se garantizó el no sometimiento a mandato en el ejercicio de sus funciones.

En el contexto de las actuaciones de Austria para la restitución o indemnización de los patrimonios afectados en la etapa nacionalsocialista[20] y con el objeto de establecer una solución general, el Parlamento de Alta Austria dictó la Ley de restituciones (LGBl 2002/29). En ella se establecieron las bases legales para las medidas de restitución desde el patrimonio del *Land* y para la devolución de los objetos culturales.

19. Ley constitucional del *Land* mediante al cual se modifica la Ley municipal de Burgenland (LGBl 2002/67).

20. Vid. *Informe Comunidades Autónomas 2001.*

C) La actividad legislativa de los Parlamentos de los *Länder* ha estado centrada principalmente en la protección de la naturaleza, el urbanismo, la protección medioambiental, la contratación pública, el derecho local, la protección de los jóvenes y las retribuciones a los funcionarios y las pensiones. Sobre estas materias se aprobaron normas sobre funcionarios y trabajadores del *Land*, sobre municipios y corporaciones locales, acerca de derechos retributivos, el tiempo de trabajo, medidas disciplinarias y pensiones. En el marco de la reforma administrativa 2001 y el traspaso de las carreteras federales (vid supra) se adoptaron específicas leyes. Asimismo, varios *Länder* aprobaron leyes de protección de los animales más restrictivas.

a) En materia de urbanismo, protección de la naturaleza, el medio ambiente y el derecho de edificación, aspectos especialmente relevantes para los *Länder*, se adoptaron las siguientes leyes:

En Carintia se modifico la Ley de planificación urbanística municipal 1995 (LGBl 2002/71) con la que se establecieron mayores exigencias en materia de superficie para el establecimiento de centros comerciales los cuales no pueden superar los 3000 m^2 (con excepción de las ciudades Klagenfurt y Villach).

Con la Ley de Carintia de establecimientos IPPC (LGBl 2002/52) se adaptó la Directiva comunitaria IPPC sobre la previsión y protección integral frente a la contaminación.

En la reforma de la Ley de protección de la naturaleza de Carintia (LGBl 2002/12) se regula el contrato de protección de la naturaleza y se autoriza al *Land* y a los municipios a firmar contratos privados con los propietarios de las tierras para la protección de la naturaleza y el medio ambiente y para acordar la renuncia a determinadas formas de uso del suelo.

Baja Austria modificó la Ley de planificación territorial de 1976 (LGBl 8000-15) y definió de nuevo los conceptos y el objeto de la planificación. Entre otras cuestiones se previó que para la ejecución los programas de planificación éstos deben ser confrontados con el objetivo de un espacio europeo protegido.

También Alta Austria adaptó la Directiva comunitaria IPPC con reforma de la Ley de protección del medio ambiente 2002 (LGBl 2002/83) así como la Directiva 96/82/EG del Consejo de 9 de diciembre de 1996 sobre el control de los peligro en caso de vertidos con materiales peligrosos.

Con la reforma de la Ley de transmisión de fincas de Alta Austria (LGBl 2002/85) se adoptaron numerosas disposiciones administrativas que afectan al desarrollo del procedimiento y a los costes burocráticos de la adquisición de fincas. Se estableció un «modelo de declaración» para las fincas edificables. Debe aclararse que el derecho aplicable determina que las fincas edificables que sean adquiridas en los espacios reservados no pueden utilizarse para segunda residencia.

Con la Ley de técnica energética y sobre las purificadoras (LGBl 2002/114) Alta Austria establece una regulación en un ámbito claramente limitado por las competencias del *Bund*, la purificación medioambiental, para asegurar la protección de la atmósfera en relación con los aparatos de calefacción. La Ley contiene

preceptos referidos a estos aparatos y a las chimeneas y combustibles así como medidas de protección y sostenimiento la atmósfera. Con la Ley fueron también traspuestas varias directivas comunitarias.

En Salzburgo se aprobó la Ley sobre transmisión de fincas 2001 (LGBl 2002/9) que modifica profundamente la regulación anterior. La adquisición de fincas por parte de extranjeros fue sometida a nuevas limitaciones. La presidencia de la Comisión sobre el tráfico de fincas se atribuyó a los presidentes de distrito, pues el Ministerio federal de justicia se manifestó en contra de que tal función la llevaran a cabo jueces, por razones presupuestarias y de personal.

Estiria con la Ley sobre el Parque Nacional Geäuse (LGBl 2002/61) estableció las condiciones para el establecimiento de otros parques nacionales.

b) En el ámbito del derecho local debe remarcarse la reforma de la Ley electoral municipal de Burgenland. Con ella se redujo la edad para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales y para la elección de alcalde a 16 años. El derecho de voto le corresponde a todos los ciudadanos de un país miembro de la UE que tengan su residencia en el municipio y estén censados en él.

D) Por lo que se refiere a la participación del Gobierno federal en la legislación de los *Länder*,[21] no fue planteado ningún veto a la multiplicidad de leyes aprobadas por sus Parlamentos. La aprobación para la participación fue denegada en un supuesto (modificación de la Ley de ayuda social en Viena) y fue dada en 26 casos.

E) Para los *Länder*, en el ámbito de la Unión Europea fueron de especial interés las negociaciones para la ampliación, la Conferencia intergubernamental de 2004, la participación en la Convención, el desarrollo de las cuestiones relativas al tráfico de vehículos así como el desarrollo de programas de ayudas regionales.

En los procedimientos de incumplimiento de los tratados el *Bund* representa los intereses de los *Länder* frente a los órganos europeos.

En relación con el procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos de la UE (Art. 23d B-VG) no hubo nada remarcable. No se ha planteado ningún supuesto de vinculación de los representantes de los *Länder* en las sesiones del Consejo. Además, los *Länder* plantearon, de acuerdo con el artículo 23.d.2 de la Constitución, cuatro posiciones conjuntas[22] que vinculan al *Bund*, el cual respetó esa vinculación.

21. Vid. el derecho de veto del Gobierno federal y la necesidad de aprobación del *Bund* para la participación de órganos del *Bund* en la ejecución de leyes de los *Länder* (artículos 98.2 y 97.2 de la Constitución austríaca).

22. Directiva Fauna Flora y hábitat 92/43/EWG, Ampliación del Anexo 1 y modificación del manual de interpretación; medidas sociales para minusválidos y personas dependientes; propuesta de una Directiva en materia de medio ambiente, para evitar los perjuicios medioambientales y sanear el medio ambiente.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

A) Desde la perspectiva de los *Länder* la decisión más importante en el período de tiempo analizado[23] fue la Sentencia G 270-272/01 de 29 de junio de 2002. La cuestión principal era si un Acuerdo sobre reparto del patrimonio publicado en el año 1920 ha sido ya concluido. Cuando se aprobó la Constitución austriaca en el año 1920 se aprobó una Ley Constitucional –Ley de Transición 1920– que regulaba el reparto del entonces patrimonio estatal entre el *Bund* y los *Länder* del siguiente modo: lo que pertenecía a los *Länder* como corporaciones autónomas y el patrimonio administrado por ellos se atribuyó a los nuevos *Länder* y el restante fue declarado patrimonio del *Bund*, pero se estableció que la distribución definitiva del patrimonio estatal se llevaría a cabo a través de una futura ley constitucional del *Bund*.

En la Sentencia G 270-272/01 el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el significado de tal previsión con el siguiente caso: dentro del patrimonio atribuido al *Bund* en 1920 se integran también grandes partes del bosque austríaco, especialmente en el Land de Salzburgo. En 1996 a través de un precepto constitucional en la Ley forestal, el *Bund* privatizó la administración de los bosques federales y la trasmitió a una sociedad de acciones que fue autorizada a vender fincas forestales. Al ser inminente la venta de fincas en el *Land* de Salzburgo a través de la mencionada sociedad, el Gobierno de Salzburgo planteó ante el Tribunal Constitucional que la autorización de venta de fincas forestales que posibilita la Ley federal forestal y la Ley financiera de 2002 vulnera la Ley de transición de 1920. Se entiende que el reparto patrimonial dispuesto en la misma no ha concluido –frente a lo que se defiende en algunos dictámenes– y ello obliga al *Bund* y a los *Länder* a seguir negociando para decidir el definitivo reparto del patrimonio. A través de la ley unilateral federal esta obligación fue desconocida.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no consideró que la Ley federal forestal fuese inconstitucional pero aceptó la pretensión del Gobierno de Salzburgo de que no había sido concluido el reparto previsto en la Ley de transición de 1920 por lo que deben continuar las negociaciones. Mientras no se decida definitivamente sobre ese reparto, el Estado actúa como un agente fiduciario del patrimonio atribuido y no puede adoptar medidas que afecten al reparto que debe llevarse a cabo o que lo hagan imposible. En este sentido deben entenderse las concretas reglas de la Ley federal forestal que afectan a la venta de fincas. Así, no son un reparto definitivo de la propiedad pública de los bosques y responden también a la función fiduciaria, pues los ingresos de las ventas, de acuerdo con la Ley federal, sólo pueden servir para la adquisición de terrenos del mismo valor por el *Bund* o para invertirlos en mejoras en terrenos ya existentes. Cuando sean vendidos terrenos del *Bund* de Salzburgo y el *Bund* adquiera con estos ingresos terrenos en otros *Länder*, entonces en un reparto patrimonial posterior el *Bund* debe compensar financieramente a Salzburgo.

Con esa decisión el Tribunal Constitucional aclaró la controvertida cuestión sobre si el reparto patrimonial entre el *Bund* y los *Länder* había concluido. Para

23. Donde se incluyen sentencias del año 2002 publicadas hasta febrero de 2003 y las dictadas el año 2001 que no fueron comentadas en el Informe del año 2001.

los *Länder* la decisión implicó adoptar algunas directrices que mejoran su posición. El reparto definitivo tan sólo podrá finalizar sobre la base de nuevas negociaciones.

B) Dos nuevas sentencias del Tribunal Constitucional confirmaron la débil posición de los *Länder* en materia de equilibrio financiero y la dependencia que tienen del *Bund*. Ello es debido no tanto a la jurisprudencia del Tribunal sino al resultado de la regulación constitucional sobre finanzas y la regulación sobre el equilibrio financiero en Austria.

a) Con la Sentencia G 309-311/01 de 3 de diciembre de 1001 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional parte de la Ley de tributos locales del *Land* de Alta Austria. El *Land* estableció un tributo a los titulares de depósitos de residuos y autorizó a los municipios para recaudarlo. Ello fue declarado inconstitucional por el Tribunal pues el *Bund* recauda un tributo igual y de acuerdo con la Ley constitucional de finanzas en este caso los *Länder* para introducir ese tributo necesitan una autorización expresa por ley federal. Dado que ésta faltaba la Ley fue declarada inconstitucional.

b) En la Sentencia G 667/01 de 6 de diciembre de 2001 se planteó la cuestión de hasta dónde llega la potestad del legislador del *Land* de acuerdo con el reparto competencial en materia financiera y si ello le permite regular impuestos sobre el pago de la entrada para la visita a castillos y palacios. El Tribunal Constitucional declaró que se trata de un impuesto sobre el ocio y que de acuerdo con la Ley de compensación financiera del *Bund* se trata de un tributo local en el que el municipio tiene plena libertad de configuración. En este tributo el legislador del *Land* puede concretar o ampliar la autorización establecida en la Ley federal pero no limitarla.

C) Las siguientes sentencias no tienen directa relación con la distribución competencial entre el *Bund* y los *Länder* pero tienen interés desde el punto de vista federal.

a) En la Sentencia A 5/01 de 6 de diciembre de 2001 se planteó la cuestión del denominado reparto de costos en materia tributaria en los *Länder*. La Ley constitucional financiera del *Bund* desde el año 1948 autoriza a los *Länder* a que mediante Ley puedan cubrir sus necesidades financieras a través de los ingresos de ciudades y municipios para lo que la Ley federal establece una cuantía máxima. En 1967, el *Bund* a través un precepto constitucional, autorizó a los *Länder* a llevar a cabo esa actuación también sin una necesidad financiera específica. Los municipios hace tiempo que luchan por la supresión de esa posibilidad si no se establece la adecuada compensación, lo cual es rechazado por los *Länder*. En el caso planteado un municipio de Alta Austria argumenta que la autorización a los *Länder* ya no está vigente y que el *Land* de Alta Austria ha hecho uso de esa posibilidad desde 1997 de forma ilegal, pues desde 1997 tiene superávit. El Tribunal Constitucional entiende que éste no era le caso ya que la autorización especial de rango constitucional de 1967 todavía está vigente.

b) En la Sentencia A 6/01 de 1 de marzo de 2002 un municipio acusó al *Bund* no cumplir sus obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad. Este pacto. acordado entre el Bund, los *Länder* y los municipios en un Convenio sobre coordi-

nación de la acción presupuestaria contiene un precepto, de acuerdo con el cual cuando a través de una decisión de un tribunal superior un tributo recaudado exclusivamente por los *Länder* o los municipios se vea disminuido, el *Bund* debe garantizar su sustitución. Este supuesto tuvo lugar a través de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE acerca de la ilegalidad del impuesto sobre la bebida puesto que era un tributo local y desapareció por la decisión judicial referida. El municipio que plantea el recurso entiende que el *Bund* no había establecido la compensación. El Tribunal Constitucional entendió que el precepto del pacto de estabilidad no obliga al *Bund* a establecer un nuevo tributo para las corporaciones locales afectadas sino a encontrar otras soluciones legales. Además, el *Bund*, de acuerdo con la Ley constitucional en materia financiera –que contiene el mandato del reparto en los ingresos– está obligado a adoptar medidas de equilibrio cuando una sentencia de un tribunal superior afecte a un tributo exclusivo importante. Estas medidas fueron adoptadas en el caso concreto planteado: mediante adaptaciones de la Ley de equilibrio financiero, negociadas entre todas las corporaciones territoriales, todos los municipios recibieron mayores participaciones en diversos impuestos como compensación por la supresión del impuesto sobre la bebida. Por ello la demanda no prosperó. La obligación del *Bund* en materia de medidas de equilibrio financiero de acuerdo con esta Sentencia también afecta a los *Länder* cuando se encuentren en el supuesto descrito.

BÉLGICA

Francis Delpérée

A) Para las Comunidades y Regiones, el año 2002 representa un año de transición. No debe resultarnos extraño. El calendario político tiene sus exigencias.

En el 2001, la Ley especial de 13 de julio, relativa a la transferencia de varias competencias a las regiones y comunidades ha marcado un avance considerable en la atribución de nuevas competencias a las Regiones (*Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001. Les accords de la Saint Polycarpe* –dir. F. DELPÉRÉE–, Bruxelles, Bruylant, 2002). Igualmente, se han establecido nuevas normas en lo relativo a la financiación –e incluso, la re-financiación– de las Comunidades y Regiones.

Algunas de sus disposiciones, sobre todo aquellas que suponen una concesión de nuevas competencias regionales en el ámbito de la organización y funcionamiento de las entidades locales, entraron en vigor el 1 de enero de 2002. Ello supone, durante el curso del año, un singular esfuerzo de adaptación y culturización –jurídica y política- a las nuevas normas.

Entre las cuestiones que llaman más la atención de las autoridades regionales, se encuentra la elección directa de los «**bourgmestres**» (alcaldes). Se están adoptando diferentes soluciones en las tres regiones del país. Hay que tener en cuenta, respecto de la Región de Bruselas, las disposiciones de la ley ordinaria de 13 de julio de 2001, relativa a las reformas institucionales de las instituciones locales de la Región de Bruxelles-Capitale (sobre el conjunto de la cuestión, v. F. DELPÉRÉE y M. JOASSART, *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, Bruxelles, Bruylant, 2002, con una contribución española a cargo de Antonio CALONGE VELÁZQUEZ. Una Ordenanza de 18 de julio de 2002 modifica la nueva ley municipal, instaurando nuevas normas para la elección de los «échevins» (magistrados adjuntos al bourgmestre) en el caso particular en que un mandato no ha sido provisto tres meses después que el puesto quedara vacante.

De otro lado, se sabe que el primer semestre del año 2003 se dedicará a preparar y organizar las elecciones legislativas federales. Éstas tendrán lugar, seguramente, el 18 de mayo, marcando el fin de una legislatura de cuatro año. Se sabe, también, que las elecciones de las comunidades y regiones tendrán lugar, de otro lado, el segundo domingo de junio del 2004, al mismo tiempo que las elecciones europeas, finalizando una legislatura de cinco años, esta vez.

Desde 1993, se ha mostrado claramente la voluntad de separar las elecciones generales y las elecciones regionales para no mezclar la discusión de cuestiones políticas de uno y otro nivel de gobierno, para clarificar el alcance del debate electoral y, al mismo tiempo, para hacer más cómoda la composición de los gobiernos en los diferentes niveles de poder –en efecto, los partidos políticos no busca-

rán mayorías idénticas en todos los niveles, de tal modo que podrían nacer alianzas diferenciadas–.

Sin embargo, los comportamientos de los actores políticos acaban de dinamitar esta preocupación. Sorprendentemente, un conjunto de personalidades que ocupan funciones importantes en los gobiernos de comunidad o de región, o en las correspondientes asambleas se presentarán a las elecciones legislativas federales como candidatos. Entretanto, no renuncian a sus mandatos en las colectividades federadas. Teniendo en cuenta su notoriedad, es posible que sean elegidos de tal manera que después, puesto que no hay compatibilidad entre las funciones federales y federadas, no se sepa cuál es el mandato político que elegirán para ejercer definitivamente. Se puede presumir que, de forma inversa, las personas que hayan sido elegidas en el ámbito federal no se presentarán candidatas, después de un año, a las elecciones de las Comunidades o Regiones. No se sabe cuál es el mandato político que desearán conservar.

Estas maneras de actuar no son muy afortunadas, pues no dejan claros los puntos del juego político. Nos podríamos preguntar si los programas políticos presentados en el ámbito de las Comunidades y Regiones serán tomados en serio durante los tres meses precedentes y siguientes al 18 de mayo. ¿Está justificado este vacío relativo de poder? De otro lado, parece claro que los resultados obtenidos por las diferentes formaciones políticas y por sus respectivos candidatos a las elecciones federales podrán tener de consecuencias directas sobre su posición en el ámbito de las comunidades o de las regiones. La derrota de un partido en la mayoría de las elecciones federales podría hacerse replantear su participación en un gobierno regional. Su victoria, en el supuesto contrario, podría reforzar su posición en un gobierno federado. Podrían haber reacciones en cadena de las cuales las elecciones de 2003 no serían más que la primera manifestación (F. DELPÉRÉE, «Actualités électorales», *Journal des tribunaux,* mars 2003; ID., «Aux urnes, citoyens», *La Revue générale,* 2003, p. 9).

A la vista de las dificultades, algunos se preguntan si no convendría hacer coincidir de nuevo las elecciones legislativas, comunitarias o regionales –pero, la legislatura, ¿sería de cuatro o cinco años?–. O, es una variante, si no convendría reforzar –durante los cinco años– las elecciones al Senado y a las Asambleas comunitarias o regionales. Sobre esta cuestión v. J. -CL. SCHOLSEM, «La durée du mandat de sénateur», en *Quelles réformes pour le Sénat. Propositions de 16 constitutionnalistes,* Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 41.

B) El año 2002 permite también abrir un debate sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en el conjunto institucional belga. Un importante coloquio científico tuvo lugar a este propósito, en Louvain-la-Neuve, los días 16 y 17 de noviembre de 2000. (*Le principe de subsidiarité* –dir. F. DELPÉRÉE–, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2002). Se tuvo la ocasión de reflexionar acerca de la articulación de las competencias de los Estados miembros de la Unión Europea (*L'Europe de la subsidiarité* –dir. M. VERDUSSEN–, Bruxelles, Bruylant, 2000). Sin embargo, fue también el momento para preguntarse si el principio de subsidiariedad rige en las relaciones entre el Estado Federal, de un lado y, de otro, las Comunidades y Regiones (*Justice constitutionnelle et subsidiarité* –dir. F. DELPÉRÉE–, Bruxelles, Bruylant, 2000; Th. BOMBOIS, «L'institution communautai-

re en Belgique», *Politeia,* 2002, vol. II, p. 139) y, en otro orden de cuestiones, si regía el principio de subsidiariedad en las relaciones entre las regiones y los entes locales (C. MOLITOR, «La subsidiarité et les collectivités locales», in *Le principe de subsidiarité....*, p. 257).

De ello se desprende una conclusión. En las sociedades federativas, la subsidiariedad no conduce necesariamente a la aplicación de políticas favorables al reconocimiento de la autonomía. En nombre de criterios de eficacia o racionalidad, se alían tanto si se quiere como si no, a un retorno de las competencias federadas por las autoridades federales, o a una tutela encubierta que éstas estarían habilitadas a ejercer.

En otras palabras, la aplicación del principio de subsidiariedad puede, si no se tiene cuidado, descarriar una parte del pacto federativo en su significado inicial. En el Estado moderno, «los poderes son por atribución». Una aplicación contenida del principio de subsidiariedad puede falsear el funcionamiento de esta norma fundadora.

C) El 1 de enero de 2002, se modificaron un conjunto de textos para introducir el euro en aquellas materias de ámbito comunitario (comunidades) y regional. Se trata de modificaciones formales.

No hay que olvidar que las reflexiones sobre el futuro de Europa y sobre todo sobre la concepción de una «Constitución» europea pueden tener una incidencia directa sobre la manera en que Comunidades y Regiones conciben sus competencias en el seno de la Unión. Sabemos que, a iniciativa de las autoridades belgas y españolas, se han introducido avances en el ámbito del derecho comunitario, ganando en concreción a la hora de llevarlo a la práctica. Tal vez, las discusiones en curso sobre los textos fundadores permitan clarificar el estado del derecho en la materia.[1] V. F. DELPÉRÉE , *Le fédéralisme en Europe,* Paris, PUF, 1999; coll. Que sais-je?, n° 1953.

---

1. Los miembros de Estados Federales –los Länder alemanes y austríacos o las comunidades y regiones belgas– y hasta las colectividades regionales –en España o Italia– buscan sus marcas en una Europa federal en construcción. Temen perder «por arriba» lo que han conseguido, a veces en grandes luchas «desde abajo». Están inquietas de ver una Unión Europea que sólo trate con los Estados, a nivel de gobierno central.

Se esbozan algunas soluciones. El tratado de Maastricht abre una brecha en el monopolio de la representación estatal a nivel comunitario. El Consejo de la Unión Europea estará compuesto de un representante de cada Estado Miembro a nivel ministerial. Esta disposición abre la puerta del Consejo a los ministros federados. Permite a cada Estado federal de determinar aquél que, a su manera de ver, puede ser un representante válido. Le permite determinar las reglas en las que esta cola de representantes atraídos representarán al Estado Federal. Nada impide a un Estado precisar que sea uno u otro ministro federado quien represente al Estado Federal, en su conjunto. Nada le prohibe organizar un régimen de alternancia que permita a los ministros federados sucederse en la mesa del Consejo para ocupar el sitio del Estado Federal.

En este punto existen otras reformas, como por ejemplo la del Comité de las Regiones, que deberían permitir a los entes federados una mejor participación en la construcción comunitaria.

D) En puntos de menor importancia, se han adoptado disposiciones institucionales en los estatutos de las comunidades y regiones. A veces, se trata de tener en cuenta, a nivel comunitario y regional, reformas impuestas a nivel federal. En la mayoría de los casos se trata de modificaciones dirigidas a tener en cuenta aspectos particulares de una u otra colectividad federal.

Respecto de las reformas generales, hay que tener en cuenta la revisión de la Ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980 por una ley especial de 22 de enero de 2002. Introduce una reforma significativa en el derecho electoral regional.

Como sabemos, Bélgica tiene un sistema de representación proporcional, a todos los niveles de poder. «Tantos votos, tantos escaños». Los candidatos a las elecciones se distribuyen en un conjunto de listas introducidas por las formaciones políticas. Al término de las elecciones, se realiza una primera vuelta para asignar a cada lista un número determinado de escaños. Una segunda vuelta conduce a precisar cuáles son los candidatos de la lista que obtendrán efectivamente los escaños en cuestión, en función del número de votos que cada uno de ellos haya obtenido.

Todavía falta precisar cuál es este número. Se trata de votos nominativos que han sido aportados junto al nombre del candidato. Pero también hay una parte de los votos que se pueden emitir en «case de tête», es decir, en provecho de la lista entera. Es necesaria una precisión. Los votos emitidos en case de tête no vuelven por partes iguales a los diferentes candidatos de la lista, sino que son aprovechados en el orden en que se presentó la lista –es lo que se ha denominado «efecto devolutivo» de la case de tête–.

Está claro que este sistema beneficia a los candidatos que han sido mejor situados por su partido. Con tal de corregir un poco este sistema, el legislador especial prescribe que sólo la mitad de los votos aportados en case de tête sean distribuidos a los candidatos, lo que ofrece más posibilidades a los candidatos mejor situados de obtener uno de los escaños obtenidos por la lista. La reforma es válida tanto para las elecciones legislativas como para las regionales.

La misma ley especial suprime la distinción entre los candidatos titulares y suplentes en las elecciones regionales.

Mediante otra ley especial, de 18 de julio de 2002, se pretende asegurar una presencia igual de hombres y mujeres en las listas de los candidatos a las elecciones del Conseil Régional Wallon, del Conséil Flamand y del Conseil de la Région de Bruxelles-Capital : «en cada una de las listas de candidatos [...], la diferencia entre el número de candidatos de cada lista no puede ser superior a uno». Por otro lado, se precisa que «los dos primeros candidatos de cada una de las listas deben ser de sexo diferente». La disposición transitoria modera, sin embargo, el contenido de esta disposición: «Después de la primera renovación completa de cada asamblea después de la entrada en vigor de la presente ley (o sea, en 2004), los tres primeros candidatos de cada una de las listas no puede ser del mismo sexo».

En cuanto a las reformas particulares, hay que mencionar tres modificaciones legislativas significativas.

En este caso se opera mediante la ley, ordinaria en esta ocasión, de 22 de enero de 1989, reguladora de las modalidades de elección del Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale y la ley ordinaria de 16 de julio de 1993 para finalizar la estructura federal del Estado. Trata de dar aplicación, de acuerdo con un plan técnico, a las disposiciones orgánicas de la ley especial de 13 de julio de 2001.

Una ley especial de 29 de abril de 2002 modifica, por su lado, los artículos 24bis y 50 de la ley especial de 8 de agosto de 1980, de reformas institucionales. Intenta solucionar la situación de un parlamentario wallon que, en el seno del Conséil régional, tomó la palabra en alemán y que puede participar de todos modos en los trabajos del Conseil de la Communauté germanophone. Pero no podía acumular este mandato con el de miembro del Conseil de la Communauté française. Ha sido reemplazado por su suplente en el Conseil régional wallon. Y, por otro lado, no participa en las votaciones en el seno del Conseil régional en materias comunitarias que tengan como objeto una transferencia a las autoridades de la Région wallone.

La ley ordinaria de 31 de diciembre de 1983, de reformas institucionales para la Communauté germanophone ha sido modificada, el 7 de enero de 2002. Esta ocasión el número máximo de ministros germanófonos pasa de tres a cinco. La modificación resulta de la inserción en la Constitución de una disposición preveyendo que «el Consejo de ministros y los gobiernos de comunidad y región contarán con personas de diferente sexo» (artículo 11bis par. 2) V. S. VAN DROOGHENBROECK ET I. HACHEZ, «L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution», *R.B.D.Constitutionnel.*, 2002, p. 153).[2]

Mediante la misma ley se han otorgado medios complementarios a la Comunidad germanófona.

2. Bélgica ha sido el primer país europeo en disponer de una ley relativa a la composición de las listas de candidatos a las elecciones. Según el artículo 117bis, par.1°, del Código electoral, «En una lista, el número de candidatos de un mismo sexo no puede superar dos tercios del total constituído por la suma de los escaños a ocupar por elección y del número máximo autorizado de candidatos suplentes». Esto quiere decir que es necesario, como mínimo, de un tercio de mujeres o un tercio de hombres en cada lista electoral. Este sistema entró en vigor para las elecciones de 13 de junio de 1999. Todavía no ha dado resultados muy concluyentes. De un 39% de mujeres candidatas no se ha llegado a más de un 23,3 de mujeres parlamentarias. La explicación es simple. Aunque eran candidatas, no habían sido colocadas en una buena posición (en las listas)...

En el momento de la entrega de las listas de candidatos, habrá que verificar si, en los tres primeros lugares hay candidatos de ambos sexos. A partir de 2006, habrá que ser todavía más riguroso. Un hombre, una mujer. O una mujer, un hombre. La norma es impondrá para los candidatos efectivos y suplentes.

Bélgica también ha modificado su Constitución. El artículo 10 de la Constitución queda redactado de la siguiente manera: «El derecho de las mujeres y los hombres a la igualdad está garantizado. La ley, el decreto y la norma contemplada en el artículo 134, favorecerán el igual ejercicio de sus derechos y libertades, y sobre todo su *igual acceso a los mandatos electivos y públicos*». No quiere decir gran cosa, es una intención política. Es una orientación destinada al legislador para que lo tenga en cuenta cuando legisla en materia electoral.

E) En lo concerniente al funcionamiento de la instituciones comunitarias y regionales, hay que destacar un decreto flamenco de 1 de marzo de 2002 que organiza las investigaciones parlamentarias. Es calcada a la investigación que puede ser llevada a cabo por la Cámara de representantes o por el Senado. Sin embargo, hay dos disposiciones distintas, en lo relativo al inicio y al final de la investigación.

«Al comienzo de una investigación parlamentaria, el parlamento define el cuadro en el que la investigación debe ser llevada a cabo. Los trabajos se desarrollarán según las reglas fijadas por el parlamento» (artículo 2, par. 2). «La investigación parlamentaria concluye por un informe público, que es público» (artículo 13). Es sorprendente que el decreto no prevea un debate público sobre este informe.

F) Uno se pregunta a menudo, sobre la manera en que los decretos comunitarios –cuando se trata de materias culturales, educativas o personalizables, excluyendo, por tanto, los decretos lingüísticos– se aplican, pueden aplicarse o, del contrario, no se aplican más que a una parte en la región bilingüe de Bruxelles-Capitale.

Dos textos constitucionales rigen la materia, a saber los artículos 127 y 128 de la Constitución. Precisan, hay que recordar, que los decretos dictados en virtud del parágrafo 1° del artículo 127 –en lo relativo a materias culturales, educativas, la cooperación entre comunidades y la cooperación internacional– «tienen fuerza de ley respectivamente [...] de acuerdo con las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruxelles-Capitale que, en razón de sus actividades, deben ser consideradas como pertenecientes exclusivamente a un u otra comunidad».

Precisan, igualmente, que los decretos dictados en virtud del parágrafo 1° del artículo 128 –para las materias personalizables– «tienen fuerza de ley respectivamente [...], salvo que una ley aprobada por la mayoría del artículo 4, *in fine* disponga otra cosa, de acuerdo con las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruxelles-Capital que, en razón de su organización, deben ser consideradas como pertenecientes exclusivamente a una u otra comunidad».

Hasta ahora, la doctrina ha dado tres lecturas, además de las autoridades políticas, a los textos constitucionales citados.

La primera es literal. Según los artículos 127 y 128 de la Constitución, un decreto comunitario sólo se aplicaría, en la región bilingüe de Bruxelles-Capitale, a determinadas «instituciones», aquellas que pertenezcan exclusivamente, ya sea por sus actividades o por su organización, a una u otra Comunidad. De manera contraria, un decreto comunitario no podría aplicarse nunca a personas, en todo caso personas físicas, que vivan en Bruxelles.[3]

3. Un decreto educativo, pongamos por caso, dedicado sólo a instituciones educativas. Este razonamiento no es coherente. Un decreto se aplica, prioritariamente, a los niños de escuelas de una u otra comunidad o a sus profesores. No es sorprendente que el artículo 24 § 4, de la Constitución proclame, después de 1988, la norma de la igualdad ante los decretos comunitarios de «todos los alumnos o estudiantes, padres, miembros del personal...», comprendidos los de Bruselas y no solamente los de las «instituciones educativas». No es sorprendente tampoco que el artículo 142 de la Constitución haya sido modificado, al mismo tiempo, para permitir el recurso de los particulares, sobre todo en el ámbito de

Una segunda lectura se aparta de la interpretación literal, pero pretendiendo encontrar el espíritu de la Constitución. Correspondería, según una interpretación jurisprudencial de los artículos 127 y 128 de la Constitución, a cada decreto comunitario escoger sus destinatarios, sin que sea necesario hacer referencia a las instituciones que frecuentan.[4] De este modo, debería identificar cada vez en una de sus disposiciones generales las «personas» que, en la región bilingüe de Bruxelles-Capitale quedan obligadas a las prescripciones decretales.

Una tercera interpretación –que se tiende a privilegiar– se esfuerza en conjugar la letra y el espíritu de la Constitución. De una manera, si no expresa, al menos implícita, los artículos 127 y 128 de la Constitución comprenden a la vez a las «personas» y a las «instituciones».

Los artículos 127 y 128 tienen en cuenta las «personas» , puesto que éste es el principio común de interpretación jurídica. Ya sea federal, comunitaria o regional, la norma jurídica concierne, en principio, a personas. Si tiene como destinatarios las instituciones o los bienes será por ficción o por excepción.[5] En realidad tiene efectos obligatorios para personas físicas o jurídicas, entendiéndose que aquéllas pueden relacionarse con las instituciones y quienes pueden tener un conflicto jurídico o tener relaciones jurídicas respecto de determinados bienes.

Al mismo tiempo, se aplican a las «instituciones», puesto que es la condición específica prescrita en la región bilingüe de Bruxelles-Capitale. Un decreto comunitario se dirige a ellas, en principio – a uno le tienta escribir : les ofrece, en principio– a un millón de personas, es decir, a todas las personas que residen en las diecinueve comunas. Pero sólo podría aplicarse a una parte de ellas. Las obligará en función de las adhesiones que estas personas hayan trazado libremente con instituciones de una u otra Comunidad de Bruxelles. En otras palabras, corresponde a las personas escoger libremente el régimen jurídico al que quieran someterse. Es esta elección lo que determina la aplicación de las normas jurídicas de las Comunidades.

Una buena interpretación de los artículos 127 y 128 de la Constitución, que tienen en cuenta el texto y el espíritu de estas disposiciones, conduce a retener dos criterios cumulativos para la aplicación de los decretos comunitarios en la región bilingüe de bruxelles-capitale: las personas y las instituciones.

G) El año 2002 nos da un buen ejemplo de las competencias internacionales que se reconocen a las comunidades y regiones. Una ordenanza de 7 de febrero y un decreto wallon de 13 de noviembre intervienen de manera paralela. Los dos ratifican el protocolo a la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres, hecho en Nueva York, el 6 de octubre de 1999.

---

la educación ante el Tribunal de Arbitraje. Hay que presumir, a la lectura de estos textos, que estas normas se aplican también a las personas físicas que frecuenten una escuela de Bruxelles.

4. Par exemple, les chômeurs flamands ou les sportifs francophones.

5. Se debe a un curioso recurso lingüístico que hablemos de un decreto que es relativo a la ordenación del territorio o al urbanismo. Sus destinatarios son, en realidad, las autoridades públicas y los particulares, sobre todo aquellos que quieren construir.

De otro lado, un decreto germanófono de 24 de junio de 2002, ratifica el Tratado de Niza, que modifica los tratados de la Unión europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y ciertos actos conexos, sus protocolos, y el acta final, hechos en Niza el 26 de febrero de 2001.

H) La regionalización de la Ley municipal y de la Ley provincial conduce a la Région flamande a revisar el Decreto de 28 de abril de 1993 y a modificar las normas relativas a la tutela administrativa de las comunas. Esta tutela está reforzada desde que las decisiones de los consejos comunales han adoptado disposiciones relativas al personal comunal y a la ordenación del personal contratado. Tal y como dispone el artículo 162 de la Constitución, las medidas de tutela se tomarán cuando se infrinja la legalidad o se vaya en contra del interés general.

I) La materia de la protección del medio ambiente llama particularmente la atención. Se ha adoptado un decreto wallon de 6 de diciembre de 2001 publicado en el boletín belga de 22 de enero de 2002, relativo a la conservación de los lugares Natura 2000, así como la fauna y la flora salvajes.

Por su lado, una ordenanza de Bruxelles de 6 de diciembre de 2001, publicada el 2 de febrero de 2002, modifica las normas relativas a la licencia medioambiental. Se obliga a asegurar una información determinada a los habitantes ribereños de empresas llamadas «seveso».

J) Una ordenanza de Bruxelles de 21 de febrero de 2002 regula el control de las comunicaciones gubernamentales. Un decreto de 25 de abril de 2002, instituye, por su lado, el control de las comunicaciones del Gobierno wallon: se ha instituido una comisión en el seno del Conseil régional que ejerce un control previo de todas las comunicaciones gubernamentales y vigila aquello que la promoción de la imagen personal de uno o varios miembros de un gobierno o de un partido político no puede asegurarles; puede imponer sanciones morales o financieras. V. también el decreto de 19 de junio de 2002 de la Communauté flamande y el de 20 de junio de 2002 de la Communauté française sobre el mismo tema.

K) Un decreto de 20 de junio de 2002 crea el servicio del Mediador de la Comunidad francesa. Es nombrado por el Parlamento de la comunidad después de una convocatoria pública. Su función es recibir las reclamaciones que los particulares le dirijan, cuando los servicios administrativos de la Comunidad no hayan actuado conforme a la «misión de servicio público» que deben asegurar. Se busca una conciliación entre los puntos de vista. Si considera que la aplicación de la ley puede llevar a «une iniquité», «una injusticia», puede recomendar cualquier solución que permita arreglar la situación «en equidad», toda medida que él considere que permita remediarlo, o hasta incluso cualquier medida legislativa o reglamentaria.

Una decisión del Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de 26 de septiembre 2002 rellenar una laguna y repara, al mismo tiempo, un vicio de forma. Establece el estatuto administrativo y pecuniario de los funcionarios de organismos de interés público de la región: «las exigencias de la seguridad jurídica dan lugar a la aplicación del nuevo estatuto de los funcionarios» requiriendo que se actúe.

L) La jurisprudencia constitucional permite precisar mejor los límites de las competencias de comunidades y regiones.

La sentencia 43/2002 recuerda que en virtud del artículo 138 de la Constitución, algunas competencias devueltas a la Communauté française han sido transferidas a la Région wallone y a la Commission communautaire française de la región de Bruxelles-Capitale. Es el caso, por ejemplo, de la asistencia social. «Esta competencia incluye, además del ejercicio de la tutela, la organización de la tutela administrativa» en los centros públicos de asistencia social, calificados después de centros públicos de asistencia social.

La sentencia nº 83/2002 recuerda, por su parte, que las regiones «son competentes para prevenir y combatir las diferentes formas de contaminación al medioambiente.

Esta jurisprudencia recuerda, de paso, las competencias que vuelven al Estado Federal y que las Comunidades y Regiones no podrían regular. Según la sentencia 57/2002, por ejemplo, «su competencia en materia de ordenación del territorio no permite a las Regiones dictar normas relativas a la competencia de las jurisdicciones y al procedimiento aplicable ante éstas». En efecto, «en virtud de los artículos 145 y 146 de la Constitución, corresponde al legislador federal la definición de la competencia de las jurisdicciones. El poder de fijar las normas procesales ante las jurisdicciones pertenece a este último en virtud de su competencia residual». V. También la sentencia nº 139/2002, según la cual «la competencia de las regiones en materia de política de gestión de los residuos no les permite dictar normas relativas a la competencia de las jurisdicciones y al proceso aplicable ante éstas».

M) Una sentencia importante del Tribunal de Arbitraje (nº 85/2002) se pronuncia sobre los medios financieros de las Comunidades y Regiones, sobre todo, sobre su poder fiscal.

«En el artículo 170, § 2, par. 2, de la Constitución, el Constituyente ha querido establecer la primacía de la ley tributaria sobre el decreto tributario y permitir excepciones a las competencias fiscales de las Comunidades y Regiones, la cual se ha consagrado por el par. 1 del artículo 170, § 2. Desde entonces el legislador federal puede, no solo exceptuar ciertas materias fiscales de la fiscalidad de las Comunidades y Regiones, sino que puede además prever que esta fiscalidad no se aplique a ciertas categorías de contribuyentes. Incluso, el legislador federal puede tanto prohibir la percepción de un impuesto regional a priori, como prever excepciones a los impuestos regionales ya establecidos».

ITALIA

Giancarlo Rolla

Consideraciones preliminares

La primera constatación que conviene hacer es que, mientras el año 2001 destacó por la aprobación de los nuevos principios que debían regir el ordenamiento regional, mediante la Ley constitucional 3/2001 (*vid*, Informe 2001), por el contrario, el año 2002 se ha caracterizado por el estancamiento que se ha producido en el proceso de desarrollo y ejecución de esos nuevos dictados constitucionales; en efecto, en este último año ha aparecido una actitud de parálisis que ha incidido en todos los actores institucionales, desde el Estado a las regiones, pasando por la Corte Constitucional italiana.

Por esta razón, aún no es posible saber qué perspectivas concretas adoptará el proceso institucional de ejecución de la Ley constitucional 3/2001. Más bien, cabe observar con preocupación que no se tienen ideas en relación al modelo de regionalismo que debe consolidarse y, especialmente, en cuanto a cuál sea el proceso político-institucional más adecuado para llevar a cabo el desarrollo del nuevo modelo de regionalismo italiano.

Inactividad en el proceso de ejecución de la reforma constitucional

Ya ha transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley constitucional 3/2001. Incluso conviene poner de relieve que han transcurrido más de dos años desde la aprobación de la Ley constitucional 1/1999, que amplió la autonomía estatutaria de las Regiones, reguló el procedimiento de disolución de los Consejos Regionales e introdujo el principio de elección directa del Presidente de la Junta de gobierno regional. Pero parece que haya un acuerdo tácito para entender que los efectos de la nueva normativa constitucional están temporalmente suspendidos. Esta afirmación se fundamenta en algunos datos que demuestran la inactividad del legislador, tanto el estatal, como el regional.

Por una parte, las Regiones no han legislado todavía en las materias que se han convertido de su propia competencia exclusiva, y ésta es la única vía que permitiría otorgar concreción a una de las novedades más relevantes introducidas por la Ley constitucional 3/2001. Esta inactividad del legislador regional se produce pese a los estímulos que llegan de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, la Corte Constitucional ha recordado a las regiones que pueden «ejercer las atribuciones que consideren de su titularidad, aprobando ... una disciplina legislativa propia, incluso sustitutiva de la estatal» (sentencia 510/2002). Sin embargo, como se acaba de señalar, la invitación de la Corte no ha tenido consecuencias

relevantes, desde el momento que no se registran casos relevantes de sustitución de normas estatales por parte de leyes regionales.

Por otra parte, en el ámbito estatal se procede con lentitud a la aprobación de las leyes ordinarias que deben desarrollar la reforma constitucional. Hasta el momento, hay algunos proyectos de ley, aprobados por el Consejo de Ministros, pero que aún no han sido debatidos en el Parlamento. En particular, se trata de los siguientes:

A) Proyecto de ley sobre «Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley constitucional 3/2001, de 18 de octubre»;

B) Proyecto de ley sobre «Disposiciones de ejecución del artículo 122, primer apartado, de la Constitución» (relativo a los principios en materia de elecciones regionales);

C) Proyecto de ley sobre «Modificación de la Ley de 9 de marzo de 1989, n. 86, de las normas generales para la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y del procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias».

Tampoco se ha desarrollado el proceso de ejecución de los artículos 118 y 119 de la Constitución, cuyos apartados referidos al ejercicio de las funciones administrativas y a la regionalización de la Hacienda pública y del sistema tributario han de definir de forma decisiva, a nuestro entender, los caracteres de la forma de Estado de Italia. En concreto, respecto a la regionalización de la Hacienda pública y del sistema tributario, los fuertes vínculos comunitarios y la presencia de una fase de recesión económica han inducido al legislador a apostar por una normativa de programación financiera, según criterios que no parecen coherentes con las finalidades que se derivan del tenor del art. 119 de la Constitución. Mientras que en relación a la titularidad de las competencias administrativas, el artículo 118.1 del texto constitucional introdujo un principio radical: «Las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, se confieran a provincias, áreas metropolitanas, regiones y Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación». Pese a ello, el dictado de este precepto parece que no ha sido lo suficientemente convincente como para inducir al legislador estatal y regional a otorgar nuevas competencias administrativas a las entidades locales.

Un último ejemplo de retraso en la ejecución de la reforma regional está constituido por la falta de aprobación de los Estatutos regionales, a la luz de las novedades introducidas por el artículo 123 de la Constitución. La nueva redacción del citado precepto ha ampliado sustancialmente el objeto de la potestad estatutaria, de modo que ésta abarca ahora la forma de gobierno regional y los principios de organización y funcionamiento de la entidad. Además, este artículo 123 ha incluido el Estatuto entre las fuentes de carácter totalmente regional, puesto que el mismo es aprobado por el Consejo regional, si bien con un procedimiento cualificado. Pese a todas estas novedades, las Regiones están aún muy lejos de haber definido el régimen institucional de su autonomía.

En este sentido, no es posible comparar la situación actual con la diligencia que caracterizó tanto la aprobación de los primeros Estatutos regionales, como por otra parte, la aprobación de los Estatutos municipales y provinciales en virtud de la entrada en vigor de la Ley 142/1990. Efectivamente, el contexto institucional actual resul-

ta difícilmente comparable con los dos supuestos que se acaban de recordar, en cuanto que el ejercicio de la potestad estatutaria en el período 1970-1971 era condición necesaria para el funcionamiento de unas Regiones que apenas acababan de constituirse; por su parte, si las entidades locales no aprobaban su propio estatuto, tal inactividad era sancionada con la disolución del Consejo incumplidor. En cambio, por lo que se refiere a la situación actual, la previsión en la Ley constitucional 1/1999 de un régimen transitorio, y la ausencia de una intervención sustitutiva en caso de inactividad, no incentivan a las Regiones para aprobar con rapidez sus respectivos Estatutos.

Asimismo, a nuestro parecer, esta evidente situación de inactividad puede explicarse por la circunstancia que algunas de las soluciones constitucionales introducidas por la Ley constitucional 1/1999, después de los primeros y superficiales entusiasmos, no encuentran el favor de los distintos órganos regionales. Al respecto, la falta de aprobación de los nuevos Estatutos por parte de las Regiones se ve favorecida por los efectos que producen los dos siguientes aspectos:

A) Por una parte, los Consejos regionales no parece que estén dispuestos a aceptar la previsión del artículo 126.3 de la Constitución, por el que el cese, la inhabilitación permanente, la muerte o la dimisión voluntaria del Presidente de la Junta, elegido por sufragio universal y directo, comportan la dimisión de la Junta y la disolución del Consejo regional.

B) Por otra parte, los Presidentes de las Juntas, elegidos directamente por el cuerpo electoral, como se acaba de señalar, consideran el régimen transitorio previsto por la Ley constitucional 1/1999 como la solución más favorable para ellos, en la medida que saben que los futuros Estatutos incluirán medidas institucionales dirigidas a limitar los poderes presidenciales y a reequilibrar los poderes de decisión a favor de la asamblea legislativa.

La misma Corte Constitucional evita intervenir con resoluciones que, frente a las imprecisiones de la Constitución, impongan un modelo definido de regionalismo, si bien es cierto que, como veremos más detalladamente en los siguientes apartados, ha efectuado precisiones interesantes que tienden a orientar al intérprete en la determinación del nuevo reparto de competencias introducido por el artículo 117 de la Constitución.

En todo caso, esta actitud de cautela es comprensible, si se tiene en cuenta que el juez constitucional está en estos momentos navegando entre dos mares: entre el riesgo de favorecer la continuidad del pasado, a través de una interpretación restrictiva de las disposiciones constitucionales; y el peligro de poner en práctica directamente las normas contenidas en el Título V de la Constitución, con la desestabilización que seguramente ello conllevaría en el actual contexto institucional.

La falta de un acuerdo acerca del modelo de regionalismo y del procedimiento de desarrollo del nuevo Título V de la Constitución

Un segundo elemento de preocupación es la ausencia de un acuerdo mayoritario en torno a las características del regionalismo diseñado por la Ley constitucional 3/2001, y también respecto al proceso y a las reglas institucionales necesarias para su consolidación.

Ya los primeros intérpretes de la Ley constitucional 3/2001 habían advertido la presencia en el texto de disposiciones tanto confirmativas como innovativas del modelo de regionalismo que se había ido construyendo en Italia. Entre las primeras, esto es, entre las disposiciones confirmativas, estarían aquellas que codifican las instituciones ya operantes, y que las sistematizan de forma más correcta, legitimando su presencia. Entre las medidas innovativas se encuentran aquellas otras que individualizan y fijan objetivos finalistas, y que proponen que el ordenamiento jurídico progrese hacia objetivos institucionales nuevos.

Una primera impresión podía inducir a destacar el ligamen de continuidad «cultural», e incluso «normativo», que había entre las nuevas disposiciones constitucionales y la legislación ordinaria precedente. En particular, esta relación de continuidad se produciría respecto a las más recientes reformas jurídicas italianas, que habían incidido en el sistema de las autonomías locales, mediante el Decreto legislativo 267/2000, sobre el régimen jurídico de los Municipios y de las Provincias; en la distribución de competencias legislativas y administrativas, por medio de la Ley 59/1997 y del Decreto legislativo 112/1998; o bien, en el sistema de las relaciones interinstitucionales, a través del Decreto legislativo 281/1997, por el que se instituye la Conferencia Estado-Regiones.

De este modo, se había querido ver una cierta continuidad entre los principios en materia de titularidad de las funciones administrativas, codificadas por el artículo 118 de la Constitución, y la elección del Decreto legislativo 112/1998, en la consideración que esta última fuente había escogido los municipios como los entes públicos más idóneos para el ejercicio de las actividades administrativas, por su mayor cercanía con la población.

Y de igual modo, se había reseñado que el artículo 1 de la Ley 59/1997 ya había anticipado el nuevo criterio de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Regiones, operado por el artículo 117 de la Constitución, y que suponía que ya no se listaban las materias de competencia regional, sino que se pasaba al sistema opuesto de enumerar sólo las materias de competencia exclusiva del Estado o concurrentes, y en consecuencia, consagrar la competencia residual de las Regiones.

Sin embargo, una vez ha transcurrido un año desde la aprobación de la reforma constitucional, lo que se pone de manifiesto es que prevalecen los trazos de discontinuidad introducidos en el sistema jurídico italiano por la Ley constitucional 3/2001. De esta manera, y desde nuestro punto de vista, uno de los problemas que está planteando mayores dificultades interpretativas consiste en determinar qué parte de la reciente legislación ordinaria, y especialmente del Decreto legislativo 112/1998, y del Decreto legislativo 267/2000, es todavía conforme a las disposiciones constitucionales.

Ciertamente, el carácter innovativo de una ley de revisión constitucional, sobre todo si es orgánica, puesto que entonces se extiende a todo un título de la Carta constitucional, no debería sorprender, y en efecto no sorprende. Pero lo que es fuente de preocupación es que desde la normativa constitucional no emerge una visión unívoca de la dirección que deberá asumir el regionalismo italiano en el futuro. En otras palabras, se constata una evidente incertidumbre acerca del

modelo de referencia, y ello puede condicionar negativamente el proceso de actuación legislativa del dictado constitucional.

En Italia, la vida institucional de las Regiones ha encontrado siempre notables obstáculos: constituidas con gran retraso respecto a la aprobación de las previsiones constitucionales, a las Regiones les ha costado encontrar un papel claro en el interior de la organización constitucional de la República. Así, las etapas que han conformado su proceso de consolidación se han sucedido lentamente.

En una primera fase, de regionalización parcial, se desarrollaron únicamente las Regiones de autonomía especial, en un proceso donde la Corte Constitucional tuvo un papel importante, al elaborar una jurisprudencia dirigida especialmente a asegurar el carácter unitario del ordenamiento jurídico. Posteriormente, hubo una segunda fase, que podemos calificar de regionalismo unitario, y que se caracterizó por la aprobación de los Estatutos regionales, por la tentativa regional de interpretar de forma extensiva las materias de competencia legislativa, y por las primeras y significativas transferencias de funciones administrativas del Estado a las Regiones.

Después se produjo un período de estabilización del sistema, en el que no hubo más transferencias de funciones a favor de las Regiones, y se asistió a una decisiva reducción de los contenciosos en vía jurisdiccional. Finalmente, en una cuarta fase, que es la que ha precedido inmediatamente a la reforma constitucional, se intentó revitalizar el sistema regional, incidiendo especialmente sobre la eficacia en la toma de decisiones, y sobre la descentralización de la actividad administrativa.

La Ley constitucional 3/2001, en lugar de sistematizar y conferir estabilidad al sistema que se ha ido desarrollando a lo largo de treinta años, ha pretendido alcanzar un objetivo más ambicioso: superar a la vez, tanto la idea originaria de Región elaborada por los constituyentes italianos, como el concreto regionalismo que se ha desarrollado en el tiempo. Con todo, si este objetivo puede concretarse «en negativo», no parece que pueda reconstruirse «en positivo», desde el instante que no todas las disposiciones del Título V son reconducibles a una visión homogénea, salvo que se lleven a cabo interpretaciones forzadas, que no pertocan a un jurista positivo.

En este sentido, el inicio del Título V, es decir el art. 114 de la Constitución, parece mostrar la adhesión del legislador constitucional a un modelo de distribución territorial del poder de naturaleza político-constitucional, según el cual las Regiones son entes representativos de las comunidades locales, dirigidas a la consecución y protección de sus respectivos intereses generales; asimismo, según este modelo, la autonomía constitucional reconocida es la autonomía de la comunidad territorial de referencia, más aún que del ente jurídico.

En otros términos, de acuerdo con esta perspectiva político-constitucional, la autonomía calificaría el modo de organizarse un ente, así como su posición en el interior de la organización estatal, pero también el modo de organizarse sobre el territorio de una determinada comunidad, de una porción del pueblo, dotada de propia identidad. Así pues, la Constitución reconocería la subjetividad institucional de las distintas comunidades, y se propondría el objetivo de obtener la inte-

gración política a través del respeto de las diferencias territoriales, reconociendo de tal modo la presencia de un pluralismo formado por diversas identidades.

Esta perspectiva podría fundamentarse perfectamente en el texto del artículo 114 de la Constitución, en la medida que afirma que «la República está constituida por los Municipios, Provincias, Áreas metropolitanas, Regiones y por el Estado».

Sin embargo, hay que acoger esta perspectiva con cautela, puesto que el propio artículo 114 de la Constitución no contiene una referencia explícita a la relación entre autonomía y comunidades territoriales, como sí se recoge, por ejemplo, en el artículo 2 de la Constitución española, que configura la autonomía como derecho de las nacionalidades y de las Regiones. En este sentido, habría sido suficiente con que el legislador constitucional italiano se hubiera acogido a la formulación del artículo 3 del Decreto legislativo 267/2000, cuando afirma que «las comunidades locales, configuradas en municipios y provincias, son autónomas». Por otra parte, la perspectiva innovativa del primer apartado del artículo 114 de la Constitución parece contradecirse con el tenor literal de su segundo apartado, que define las Regiones como entes autónomos.

Otros preceptos del Título V y, en particular, el artículo 118 de la Constitución, parece que opten por la afirmación de un modelo de regionalización de naturaleza eminentemente funcional, basado en criterios de proximidad, subsidiariedad y de participación, más que de integración comunitaria.

La falta de precisión constitucional acerca de las características de la forma de Estado regional no constituye, por sí misma, un límite insuperable a la realización de un sistema regional completo, como demuestra la experiencia de las Comunidades Autónomas españolas, que se desarrollaron en un contexto totalmente desconstitucionalizado. Lo que ocurre es que, a esta falta de precisión constitucional, a la que se acaba de hacer referencia, debe añadirse la falta de concreción de los mecanismos, tanto institucionales, como propiamente políticos, que deben seguirse para alcanzar la construcción de un nuevo sistema de autonomías territoriales.

Conviene no olvidar que si la experiencia regional española fue tan positiva, ello se debió a la presencia de dos factores fundamentales: por un lado, la misma Constitución había previsto el proceso de desarrollo del modelo regional, basado en la idea de un regionalismo de «vía rápida», en el principio dispositivo, y en el papel central de los Estatutos de autonomía; por otra parte, se produjo un decidido acuerdo político entre todos los actores institucionales (Gobierno, partidos políticos, y órganos de las Comunidades Autónomas).

Y precisamente parece que estas dos circunstancias no están presentes en la realidad italiana, al menos por el momento. Efectivamente, en la Ley constitucional 3/2001 se echan en falta disposiciones finales y transitorias que precisen las modalidades y los plazos de desarrollo y ejecución de las reglas contenidas a lo largo de los diferentes preceptos. Por otra parte, no hay una valoración común entre los partidos políticos y las instituciones sobre los objetivos que deben perseguirse, y sobre los instrumentos necesarios para alcanzarlos, en el sentido que no se sabe si optar por un proceso de naturaleza colaborativa, o bien se prefiere abdicar a favor de una solución conflictual, que requiera de la intervención obli-

gada de la jurisprudencia constitucional para resolver las divergencias entre los distintos niveles institucionales.

En este contexto, se han querido resolver las dudas interpretativas que surgen del texto de la Ley constitucional 3/2001 por medio de la aprobación de una Ley ordinaria, referida a «disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, nº 3». Con todo, y aparte de la bondad o no de sus preceptos, esta Ley ordinaria plantea problemas de legitimidad constitucional, como enseña la infeliz experiencia de la Ley española de armonización (LOAPA): esta ley fue aprobada por el Parlamento español para organizar el proceso de construcción del regionalismo, según lo acordado por las fuerzas políticas, pero el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional porque «el interés que se intenta tutelar y que justifica la utilización de técnicas armonizadoras se identifica con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 76/1983).

Algunas precisiones acerca del procedimiento de aprobación y de los límites de los Estatutos regionales

Los Estatutos constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones. Si la potestad legislativa permite que estas entidades manifiesten su ámbito de decisión política en los sectores materiales de su competencia, la potestad estatutaria permite no sólo determinar su propio modelo de organización, sino también definir el carácter de cada una de las comunidades regionales. Por lo tanto, tiene una notable relevancia la opción de la Ley constitucional 1/1999 por ampliar la autonomía estatutaria de las Regiones, y por redefinir su procedimiento de elaboración.

Desde la vertiente procedimental, la nueva formulación del artículo 123 de la Constitución atribuye a las Regiones la competencia para aprobar sus Estatutos, que debe manifestarse según un procedimiento que recuerda al previsto para la revisión constitucional. En concreto, el nuevo procedimiento de aprobación de los Estatutos se configura del modo siguiente:

A) El Estatuto regional se aprueba mediante ley regional, siguiendo un *iter* que requiere, por una parte, una mayoría cualificada consistente en la mayoría absoluta de los miembros del Consejo regional; y, por otra parte, un procedimiento especial, en el que son necesarias dos deliberaciones sucesivas adoptadas con un intervalo de tiempo no inferior a dos meses.

B) La mencionada ley regional, de aprobación del Estatuto, no puede someterse a ningún control preventivo, pero el Gobierno tiene reconocida la facultad de promover una cuestión de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, dentro de los treinta días siguientes a su publicación.

C) Finalmente, el Estatuto puede ser sometido a referéndum popular, cuando así lo soliciten, en el plazo de tres meses desde la fecha de su publicación, una cincuentava parte de los electores de la Región o una quinta parte de los miembros del Consejo regional.

Se trata de un procedimiento que, como se ha avanzado, recuerda al contenido en el artículo 138 de la Constitución y, en cuanto tal, puede verse como una manifestación de la voluntad del legislador constitucional para hacer del Estatuto una «Constitución regional».

En lo que se refiere a este procedimiento, el juez constitucional ha efectuado una precisión, relativa a la coordinación entre el momento en que el Gobierno puede presentar recurso ante la Corte Constitucional, y aquel otro momento en que puede plantearse la solicitud de un referéndum popular sobre el texto del Estatuto. La sentencia 303/2002 ha precisado que el control de la Corte Constitucional debe preceder la fase de la eventual solicitud y desarrollo del referéndum. De este modo, la Corte ha concluido que las dos fases previstas en el artículo 123 de la Constitución, esto es, control de constitucionalidad y consulta mediante referéndum, deben permanecer separadas y no pueden superponerse.

Se trata de una decisión razonable, e inspirada en criterios de economía procesal, que procura evitar el riesgo de que se tenga un pronunciamiento popular sobre un texto que posteriormente podría ser declarado inconstitucional por la Corte. Asimismo, se evita que pueda haber un conflicto entre la voluntad del cuerpo electoral y la decisión de la Corte Constitucional.

También es significativa la aportación de la Corte a la interpretación que deba efectuarse en torno a los límites constitucionales del ejercicio de la potestad estatutaria.

En el régimen constitucional precedente, los Estatutos tenían que estar en «armonía con la Constitución y con las leyes de la República», y esta expresión fue interpretada por el juez constitucional en el sentido que el contenido de los Estatutos tenía que respetar no sólo las disposiciones incluidas en las leyes aprobadas en materia regional, previstas directamente por la Carta constitucional, sino también los principios del ordenamiento jurídico nacional en materia de organización de las Administraciones públicas.

Con la nueva disciplina constitucional, los Estatutos regionales no se encuentran vinculados por la legislación estatal, pero deben seguir estando «en armonía con la Constitución». Esta formulación impone a las Regiones que aprueben normas que sean coherentes con los principios generales que se desprenden de la Constitución. En otros términos, se deduce que, para la Constitución, las Regiones pueden adoptar soluciones organizativas que se alejen de las que regulan las relaciones entre los órganos de gobierno del Estado central, aunque en cualquier caso, tales soluciones organizativas regionales han de ser coherentes con los principios que inspiran el sistema.

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado, en dos importantes resoluciones, el alcance del límite de la «armonía con la Constitución». En primer lugar, la sentencia 306/2002 ha negado a los Consejos regionales la posibilidad de que adopten el nombre de Parlamento, y ha especificado que el límite de la «armonía» «no permite derogaciones al tenor literal de las respectivas prescripciones constitucionales», e impone «respetar también el espíritu». Igualmente, en la sentencia 303/2002 se precisa que la expresión «armonía» debe entenderse

como garantía de que el Estatuto tiene que respetar no sólo la letra de la Constitución, sino también el espíritu.

Las primeras aportaciones de la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la determinación de las materias de competencia legislativa del Estado y de las Regiones

La definición de las materias regionales ha planteado siempre difíciles problemas de interpretación y, en consecuencia, el reparto de las competencias entre el Estado y las Regiones ha constituido un terreno conflictivo.

No obstante la vocación omnicomprensiva de los listados, continuamente aparecen objetos, actividades o institutos jurídicos cuyo encuadramiento es complicado, que presentan elementos comunes a otras materias distintas, o bien que resultan instrumentales en relación a la disciplina de otras materias.

El artículo 117 de la Constitución muestra una estructura bastante compleja, en cuanto que en ocasiones lista materias en sentido estricto (por ejemplo, ciudadanía, agricultura, turismo, artesanía); mientras que en otras ocasiones incluye materias de tipo transversal, que se refieren a una multiplicidad de sectores (por ejemplo, distribución equitativa de los recursos financieros, determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos sociales y civiles que deben ser garantizados en todo el territorio nacional, normas procesales). Asimismo, el mencionado artículo 117 también se refiere a materias y submaterias, en el sentido que una parte es de competencia exclusiva del Estado, y la otra de competencia regional; sería el caso, por ejemplo, de la «tutela del medio ambiente» y del «medio ambiente», o de las «normas generales de la enseñanza» y de «enseñanza».

Además, conviene reseñar que en algunos casos se hace muy difícil individualizar de forma concreta el reparto exacto de competencias entre el Estado y las Regiones ordinarias, como consecuencia de la terminología adoptada por el legislador constitucional, que introduce materias de contenido jurídico incierto (por ejemplo, cuando habla de ecosistema); o bien «distribuye» la disciplina orgánica de un sector material entre competencias diversas, esto es, exclusivas del Estado, concurrentes, exclusivas de las Regiones (como, por ejemplo, en el caso de la enseñanza, de los bienes culturales, de las haciendas regionales).

Por todo ello, resultará decisivo el trabajo interpretativo que elabore la doctrina en el futuro; también será decisivo el trabajo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que se anuncia rica, cualitativamente compleja y cuantitativamente matizada. Ya en el año 2002 la Corte ha tenido la oportunidad de efectuar algunas precisiones que, si bien no son novedades absolutas, permiten que el Estado y las Regiones dispongan de indicaciones útiles para individualizar sus respectivos ámbitos de potestad legislativa.

En primer lugar, la Corte Constitucional ha admitido la posibilidad de determinar la competencia a partir de una interpretación finalista de la materia, cuando así se desprenda de la estructura de la normativa. Un ejemplo de esta doctrina constitucional lo constituye la sentencia 511/2002, que resuelve un conflicto de

atribuciones entre el Estado y la Región Liguria, relativo a la titularidad de la competencia en materia del demanio marítimo y, en particular, en relación a las concesiones demaniales para finalidades turísticas y recreativas; en la citada sentencia, la Corte Constitucional precisa que las Regiones pueden otorgar concesiones para finalidades turísticas y recreativas incluso en el ámbito portuario, porque, si bien se trata de una materia de competencia administrativa estatal, se considera que tal actividad de otorgamiento es una «función accesoria y complementaria respecto a la que se reconoce a las Regiones en materia de turismo, y que además está modulada sobre la base del criterio funcional».

En otros casos, el juez constitucional ha llevado a cabo una interpretación sistemática del texto constitucional para precisar alguna materia en sentido restrictivo. Es el caso, por ejemplo, de la materia «seguridad», que para la Corte Constitucional tiene que asumir un significado restrictivo, y debe relacionarse con la materia «orden público», puesto que es así como aparece en la letra h) del artículo 117.2 de la Constitución, (sentencia 377/2002). Por lo tanto, no se puede hacer referencia a la materia «seguridad» para reconocer al Estado competencia en ámbitos como la seguridad en el trabajo o en instalaciones industriales.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha precisado que la tutela del medio ambiente «no puede definirse como una materia en sentido estricto, porque no puede configurarse como una esfera de competencia estatal rigurosamente circunscrita y delimitada; al contrario, la tutela del medio ambiente es una materia que incide y que se entrelaza con otros intereses y competencias. Se trata, por lo tanto, de una competencia que consiste en la capacidad para fijar estándares de tutela uniforme sobre todo el territorio nacional», y que se entrelaza con la disciplina de los intereses propiamente medioambientales, los cuales forman parte de la competencia exclusiva de las Regiones (sentencia 383/2002).

Este último criterio de la jurisprudencia constitucional puede aplicarse también a otras competencias «transversales» presentes en el artículo 117.2 de la Constitución, como la reserva a favor del Estado para que determine los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional, la tutela del medio ambiente, el ecosistema, la competencia económica y los instrumentos de crédito y ahorro, así como la disciplina del ordenamiento civil y penal, la jurisdicción y las normas procesales, la seguridad, la inmigración, o la política exterior.

Si se pasa de las materias integradas en competencias exclusivas (del Estado o de las Regiones), a aquellas otras relativas a competencias concurrentes, se plantea la necesidad de fijar los principios de cada una de las materias, en la medida que tales principios actúan como límites al ejercicio de la legislación regional.

Un breve *excursus* en torno a la evolución de la normativa permitirá comprender la cuestión.

El artículo 117 de la Constitución, en su formulación inicial, disponía que la legislación regional tenía que respetar los «límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado». El artículo 9 de la Ley 62/1953, sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales, introdujo una doble precisión: por una parte, estableció que los principios fundamentales a los que se

remitía el artículo 117 de la Constitución tenían que desprenderse de leyes que expresamente los establecieran (eran las llamadas leyes marco); por otra parte, prohibió a las Regiones que ejercitaran sus propias competencias legislativas antes que el Parlamento hubiera aprobado las leyes marco en las respectivas materias.

Esta solución ofrecía una cierta coherencia, y remarcaba el hecho de que la definición de los principios, que a su vez circunscribía el ámbito de la acción regional, constituía un *prius* lógico respecto a la regulación regional. Pero tal solución presentaba un aspecto negativo, al prefigurar no sólo el «cuánto», sino también el «cuándo» de la competencia regional, de modo que la inactividad estatal habría podido paralizar el ejercicio de una competencia regional constitucionalmente garantizada. Para hacer frente a esta posibilidad, el legislador innovó sustancialmente el sistema por medio del artículo 17 de la Ley 281/1970, y admitió que, si el Parlamento no aprobaba las correspondientes leyes marco en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la nueva disciplina, los principios relativos a las materias competenciales podrían deducirse de la legislación vigente. En consecuencia, las leyes marco ya no constituían la única fuente para determinar los límites de las competencias concurrentes de las Regiones, en cuanto que estos límites también podían extraerse, en vía interpretativa, y aplicando para ello las reglas clásicas de la hermenéutica, de todas las normas primarias referidas a la materia en cuestión.

De acuerdo con la nueva formulación del artículo 117 de la Constitución, redactada por medio de la Ley constitucional 3/2001, en las materias de legislación concurrente «corresponde a las Regiones la potestad legislativa, excepto en lo que se refiere a la determinación de los principios fundamentales, que se reservan a la legislación del Estado». Para nosotros, a la luz de la evolución legislativa que ha precedido a la reforma constitucional del artículo 117 de la Constitución, parece correcto interpretar la expresión «determinación de los principios fundamentales» no sólo en el sentido de que tal función se reserva a la legislación estatal, sino también en el sentido que esta legislación estatal debe indicar necesariamente los principios de la materia que actúan como límites a la legislación concurrente de las Regiones. En consecuencia, tales principios no deberían interpretarse a partir de ahora por vía interpretativa, sino que tendrían que ser individualizados por el legislador estatal.

En este contexto, la Corte Constitucional se ha apresurado en introducir un criterio interpretativo para que sea utilizado al menos en la fase transitoria de adaptación a los nuevos criterios constitucionales, y con referencia a la legislación estatal anterior a la reforma constitucional de 2001. En efecto, la sentencia 282/2002 precisa que en la nueva disciplina del artículo 117 de la Constitución no debe deducirse mecánicamente que «los principios fundamentales que rigen la materia deben extraerse sólo de las leyes estatales nuevas, expresamente dirigidas a tal fin. En la fase de transición del viejo al nuevo sistema de distribución de competencias, la legislación regional concurrente deberá desarrollarse en el respeto a los principios fundamentales que se desprendan de la legislación estatal ya existente».

Esta conclusión aparece razonable, en cuanto persigue regular las relaciones entre las nuevas leyes regionales y la legislación estatal anterior a la Ley constitu-

cional 3/2001, pero a nuestro entender, no exime al Parlamento de indicar expresamente en la legislación que se dicte en el futuro cuáles de sus normas constituyen un límite inderogable para la legislación de las Regiones.

Por último, el juez constitucional ha confirmado sus pronunciamientos anteriores y, en una posición mayoritaria en la doctrina, ha precisado que «el renovado orden de las competencias legislativas podrá hacerse valer por el Estado y por las Regiones a través de los actos de desarrollo de esas competencias, de modo que podrán tomar lo que la Constitución les da, sin necesidad de acudir previamente a ningún tipo de impedimento normativo» (sentencia 422/2002). Esto es, de forma más explícita, la tutela de las competencias legislativas debe realizarse prioritariamente a través del ejercicio directo de la potestad legislativa, y no recurriendo en vía preventiva a la jurisdicción constitucional.

El mencionado principio ha sido corroborado en la sentencia 510/2002, en la cual la Corte ha afirmado que «con la reforma del Título V, el cuadro de las competencias se ha visto profundamente renovado y, en ese cuadro, las Regiones pueden ejercer las atribuciones que consideren que son de su titularidad, de manera que adopten una disciplina legislativa propia que incluso llegue a sustituir a la disciplina estatal, sin perjuicio de la potestad gubernativa de hacer uso del recurso previsto en el artículo 127 de la Constitución».

Instrumentos para asegurar el equilibrio entre unidad y autonomía

Las profundas transformaciones que han incidido en las relaciones entre el Estado y las Regiones imponen una revisión al valor normativo de los principios de unidad y autonomía, que representan, tanto en los Estados federales, como en los regionales, los dos polos en torno a los cuales se organizan los modernos sistemas inspirados en la descentralización. Por otra parte, Estado, Regiones y entidades locales dan lugar a ordenamientos jurídicos distintos, constitucionalmente autónomos, pero que no están separados, sino que se integran en el seno de un mismo sistema de valores individualizado por la Constitución, sobre la base de relaciones inspiradas en el principio de lealtad constitucional.

Desde la vertiente de la autonomía es necesario recordar las oportunas palabras del Tribunal Constitucional español, en el sentido que «toda organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo, ... por lo que en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, puesto que el primero remite al segundo su verdadero significado» (STC 4/1981).

Desde la vertiente de la unidad, debe evitarse que el principio unitario se convierta en una cláusula general abierta a la que se acuda para legitimar «recortes» de las competencias regionales. Esto significa que el principio unitario sólo puede modular y limitar la expresión de la autonomía por medio de los mecanismos previstos por la Constitución. En otras palabras, el equilibrio y el juego entre las exigencias de autonomía y unidad deben operarse directamente desde la Constitución. Por lo tanto, los institutos jurídicos idóneos para garantizar la unidad tienen que encontrar su legitimidad en el texto constitucional. Esta premisa no excluye que algunos institutos puedan deducirse por vía interpretativa,

aunque en cualquier caso han de ser directamente reconducibles a una previsión constitucional, la cual debe constituir el instrumento necesario para conferirles efectividad.

Un análisis del Título V de la Constitución permite afirmar que la garantía del principio de unidad se confía tanto a mecanismos procedimentales, como por medio de la reserva a favor del Estado de determinadas competencias. Entre estas segundas se encuentra el reconocimiento de competencias exclusivas estatales, la atribución de un poder sustitutivo, o bien el ejercicio de una actividad de coordinación; entre los primeros, puede hacerse referencia al principio de lealtad constitucional, de solidaridad o de supletoriedad.

A) En primer lugar, conviene precisar que la naturaleza unitaria del ordenamiento italiano se ha de garantizar mediante el ejercicio por el Parlamento de la potestad legislativa de carácter exclusivo. En este mismo sentido, la Administración estatal debe ejercer las competencias administrativas que requieren de una actuación unitaria. Además, la tipología de las competencias estatales exclusivas encuentra su justificación en la exigencia de asegurar la unidad del sistema, y el legislador constitucional ha concretado las materias del artículo 117.2 de la Constitución de acuerdo con esa finalidad.

Este objetivo de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico italiano aparece evidente de una forma particular si se considera, como ya hemos destacado antes, que muchas de las materias listadas en el artículo 117.2 de la Constitución constituyen, en realidad, y junto a las materias propiamente dichas, actividades «transversales», susceptibles, por lo tanto, de incidir en un amplio espectro de competencias legislativas propias de las Regiones. Por otra parte, la misma opción de incluir numerosas e importantes materias entre las competencias legislativas concurrentes responde al objetivo de reforzar la unidad del sistema, porque supone reconocer al Estado la competencia de determinar los principios fundamentales de la materia.

B) El Estado también puede ejercer una actividad de coordinación en el ámbito de las competencias administrativas o de ejecución.

Con esta coordinación se persigue integrar la normativa nacional y la que adopten las Regiones en los distintos sectores materiales, de modo que se eviten contradicciones y se consiga armonizar y compatibilizar los diversos ordenamientos jurídicos existentes en Italia. Asimismo, el principio de coordinación impide la disgregación y la fragmentación territorial de la actividad administrativa, a la vez que permite alcanzar un equilibrio entre el desarrollo de la autonomía y el mantenimiento de la unidad del sistema.

Si la coordinación es el único instrumento capaz de otorgar funcionalidad a lo previsto en los artículos 5 y 114 de la Constitución, sorprende entonces que el legislador constitucional no haya advertido la necesidad de dedicarle una regulación específica, en un artículo concreto. Pese a ello, el citado principio posee fundamento constitucional: en primer lugar, porque es un principio inherente a la consagración constitucional de un modelo descentralizado, que a la vez quiere ser integrador; y, en segundo lugar, porque la coordinación puede ser reconducida a la previsión general del artículo 118.1 de la Constitución. En efecto, las compe-

tencias administrativas que corresponden al Estado para asegurar el ejercicio unitario de la actividad administrativa, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación, no se identifican necesariamente con ámbitos materiales específicos, sino que más bien puede comprender la reserva a favor del Estado de funciones administrativas de naturaleza «transversal», consideradas necesarias para garantizar la unidad, la coherencia y la eficacia del ordenamiento administrativo italiano. Precisamente, entre tales funciones transversales se encuentra la coordinación.

C) En cambio, la nueva redacción del texto constitucional sí que explicita claramente, aunque de forma poco satisfactoria, el reconocimiento al Estado de la competencia para ejercer el poder sustitutivo. Éste es un «concepto híbrido» con el que se persigue asegurar el funcionamiento del sistema de las autonomías, y que consiste en actuar de forma supletoria ante supuestos de inactividad o desobediencia. Sin embargo, la disciplina prevista en el artículo 120.2 de la Constitución presenta varias incógnitas y plantea fundadas preocupaciones por la excesiva generalidad del dictado constitucional, que deberán ser resueltas con la aprobación de la ley ordinaria, a la cual corresponderá definir el procedimiento que garantice que el ejercicio del poder sustitutivo es ejercido con respeto al principio de subsidiariedad y al principio de leal colaboración.

Las dudas que se desprenden de la letra del texto constitucional tienen por objeto, en particular:

—La concreción del órgano competente para ejercer la intervención sustitutiva. Se ha previsto que sea únicamente el Gobierno, cuando hubiera sido oportuno reservarlo, dada la generalidad de la previsión constitucional, a otros órganos centrales del Estado, entre ellos el Parlamento.

—La ausencia de indicaciones en torno a los mecanismos a través de los cuales debe ejercerse tal competencia, y que podrán ser decididos libremente por el legislador.

—La generalidad con la que vienen establecidos algunos parámetros, y que puede suponer que se reconozca al Ejecutivo una excesiva y peligrosa discrecionalidad. Entre estos parámetros destaca 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.

D) Por último, el principio de unidad puede garantizarse por medio del principio de solidaridad, que inspira el régimen de la hacienda pública recogido en el artículo 119 de la Constitución, especialmente en lo que se refiere al reparto de recursos entre los distintos sujetos. También puede alcanzarse la unidad del ordenamiento con el principio de supletoriedad, que constituye el criterio de solución tanto para garantizar la autonomía de las haciendas locales, como para asegurar la exigencia de certeza jurídica.

De igual modo, puede reclamarse la aplicación del principio de leal colaboración, al que la Corte Constitucional otorga una directa prevalencia constitucional. En este sentido, cabe señalar dos pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional.

En ocasión del primero (sentencia 478/2002), la Corte Constitucional ha reconocido al legislador la competencia para regular los mecanismos en virtud de los cuales se produce la participación de los municipios en el procedimiento de elaboración de los planes paisajísticos regionales; pero, también ha negado que esa discrecionalidad pueda llegar al punto de «excluir total o parcialmente a los entes municipales de las decisiones relativas al propio territorio». Para el juez constitucional, el principio participativo y colaborativo «se ve reforzado por el nuevo régimen de competencias introducido por la Ley de reforma del Título V de la parte II de la Constitución, y por la explícita previsión del principio de subsidiariedad en el primer apartado del artículo 118 de la Constitución». Por todo ello, critica la inactividad de la Región Sicilia, que todavía no cuenta con una normativa legislativa que «regule de manera explícita y prevea la aportación participativa de los entes locales en la planificación paisajística».

En cuanto al segundo pronunciamiento, resuelve una cuestión de legitimidad constitucional planteada por la Región Abruzzo (sentencia 422/2002). La Corte Constitucional vuelve sobre el principio de «colaboración leal», y precisa que su aplicación deviene necesaria cada vez «que se tenga que aplicar competencias intrínsecamente conexas», como por ejemplo las de naturaleza ambiental. De ello se deduce la necesidad de prever procedimientos en los que todas las instituciones constitucionalmente relevantes puedan encontrar representación.

Por el contrario, no parece que en la nueva formulación del Título V de la parte segunda de la Constitución se haya constitucionalizado el principio de lealtad constitucional o, como sería más correcto en nuestro caso, principio de lealtad federal. Este principio constituye un rasgo típico de todos los ordenamientos federales, o caracterizados por la descentralización político-territorial. Con base en el mismo, cuando cada uno de los sujetos institucionales ejerce sus propias competencias, debe tener en cuenta los efectos que determinadas opciones podrían tener en los otros niveles institucionales. En otras palabras, debe excluirse en las relaciones interinstitucionales cualquier tipo de *animus laedendi*, en el sentido que, y en este aspecto adoptamos las palabras del juez constitucional alemán, las distintas partes, que componen el todo, están obligadas a colaborar tanto en el mantenimiento del ordenamiento general, como en su refuerzo (sentencia de 21 de mayo de 1952).

EL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE REVISIÓN DE LA *DEVOLUTION*, 2002

*Richard Cornes**

PRÓLOGO

Durante el año 2002, el fenómeno más significativo en el desarrollo del programa del Gobierno Central sobre la *devolution*, consistió en la realización de un Libro Blanco sobre el Gobierno regional en Gran Bretaña (titulado *Your Region Your Choice: Revitalising the English Regions* («el Libro Blanco»), y de un Proyecto de Ley para el desarrollo de referenda regionales (Proyecto de ley de 2002 para el desarrollo de las Asambleas Regionales).[1] Con el fin de mantener un espacio para una discusión razonablemente detallada del Libro Blanco y de cómo encaja éste en el proyecto de la *devolution*, este informe se presenta en tres apartados: la parte primera contiene la discusión y análisis del Libro Blanco –esta parte constituye la parte más amplia del informe de este año; la parte segunda contiene el examen de cinco supuestos de *devolution*, cuyo análisis llegó a los más altos tribunales, incluyendo un comentario sobre las cuestiones que surgieron de los mismos, y sobre el papel preponderante que los magistrados del Tribunal de Apelación de Escocia están desarrollando; y en la parte tercera, se muestra, de manera resumida, las medidas legislativas adoptadas por las Asambleas Legislativas de Escocia y de Irlanda del Norte durante el año pasado.

LA *DEVOLUTION* Y LAS REGIONES INGLESAS

Introducción

Los intentos de dotar a Inglaterra, o a sus regiones con algún grado de autonomía han estado pendientes durante largo tiempo.[2] Finalmente, en mayo del 2002,

---

NT. Traducción de José Luis Vega, Becario de Investigación de la Generalitat de Catalunya FPI–Departamento de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona.

* BA/LLB (Hons) Auckland, Doctor en Derecho (Melbourne), Abogado y Procurador de la *High Court* de Nueva Zelanda, Profesor de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Essex; 2003 Profesor Invitado en el Instituto de Estudios Legales Avanzados de la Universidad de Londres. rmcornes@essex.ac.uk.

1. *Your Region Your Choice: Revitalising the English Regions* Cm. 5511 (2002).

2. Ver Richard Cornes «*Devolution* en el Reino Unido de Mayo de 1997 a Diciembre de 2000« en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, pág. 784 a 802 y Richard Cornes, «El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Desarrollando la *Devolution* de

John Prescott, Vice-Primer ministro y Stephen Byers, Ministro para el Transporte, la Administración local y las Regiones, han presentado las propuestas del Gobierno para un nuevo nivel de gobierno regional dentro de Inglaterra en *Your Region Your Choice: Revitalising the English Regions*.[3] Este Libro Blanco ha sido seguido por el Proyecto de Ley de 2002, para las Asambleas Regionales (Preparativos), presentado en la Cámara de los Comunes el 14 de noviembre de 2002.[4] Este proyecto de ley establece la autorización al Ministro, para que una vez evaluado el nivel de interés regional en la creación de una Asamblea regional, proceda a convocar uno, o varios, referenda regionales.[5] El Proyecto de Ley no establece un análisis al detalle acerca de la estructura y organización de las futuras Asambleas; esta cuestión sólo será analizada una vez que alguna región haya adoptado la decisión de crear una Asamblea regional (y no se espera que esto sucede hasta finales del 2004). Sobre esta cuestión:

> El gobierno [en el futuro]... presentará una segundo Proyecto de Ley, cuando el periodo de sesiones lo permita, para permitir la creación de las asambleas regionales que hayan sido acordadas en referendum. Las elecciones para estas asambleas deberán celebrarse en el plazo durante el que el segundo proyecto de Ley se convertirá en en ley. Esto debe permitir la puesta en funcionamiento de la primera asamblea regional en el marco del próximo período parlamentario.[6]

En el prólogo del Libro Blanco, el primer ministro promete que se pretende «contribuir al éxito de la *devolution* en otras parte del Reino Unido». Después de proponer una definición de la *devolution* en el Reino Unido, basada en las nociones que tenemos hasta la fecha, puede argumentarse que esta propuesta legal ofrece a Inglaterra un modelo de asambleas regionales, con una atribución funcional caracterizada por no ser comparable al nuevo Parlamento de Escocia o a la nueva Asamblea de Irlanda del Norte, y de un alcance aún más limitada que la Asamblea Nacional para Gales. Resumiendo, el esquema no es digno de recibir el título de «*devolution*».

¿Qué es la *devolution*?

Ha sido habitual para los comentaristas constitucionales en el Reino Unido afirmar que no existe ninguna definición convenida respecto de lo que supone la *devolution*. Uno de los principales juristas en el ámbito del derecho constitucio-

---

Competencias» en *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pág. 814 a 833. Esta parte del informe utiliza una discusión más amplia sobre la *devolution* y los planes para Inglaterra en Richard Cornes» Devolution and England – what is on offer?»' en N. Bamforth y P. Leyland, edits. *The Multi-Layered Constitution* (próximamente, Hart, 2003).

3. Op. cit. en nota 1.

4. El Proyecto de Ley fue aprobado por la Cámara de los Comunes sin ninguna enmienda, y desde el 19 de febrero de 2003 se encuentra en fase de aprobación por la Cámara de los Lords.

5. Las Asambleas regionales (Preparativos) Proyecto de Ley de 2002, op. cit.1.

6. Proyecto de Ley que abre el camino para el establecimiento de las primeras Asambleas Regionales directamente elegidas en Inglaterra. News Release 122, Oficina del VicePrimer Ministro, 14 Nov. 2002.

nal, el Profesor Noreen Burrows caracteriza el desarrollo del proceso de *devolution* usando el término «de cualquier manera», que define mejor a éste que hablar de un proceso meramente asimétrico, yendo más allá:[7]

> «subyacente al actual proceso de *devolution*, no hay ningún modelo constitucional convincente...no ha existido esfuerzo alguno para proporcionar un armazón legal dentro del cual los gobiernos regionales pudiesen actuar ... Lo que parece estar faltando en la actualidad es el reconocimiento de la exigencia de unos principios constitucionales en el marco de los cuales los diferentes procesos de *devolution* pueden operar. Y es aquí donde el proceso de modernización del Nuevo Laborismo es más débil. Hay una ausencia de reglas y principios constitucionales para ser aplicadas a la estructura constitucional del Reino Unido de manera general».[8]

Esta falta de un acuerdo previo sobre las características definitorias, representa una dificultad cuando se procede a evaluar las nuevas propuestas presentes en el programa de la *devolution*; ¿cómo podemos decir sí o no, por ejemplo, a los proyectos de *devolution* presentes en el Libro Blanco sin una definición base sobre la cual juzgar estos proyectos? Para solucionar esta cuestión propongo la siguiente definición, incluyendo sus características definitorias, de la *devolution*. Dicha definición está basada en lo que la agenda de la *devolution* ha fijado hasta el momento; es decir: mi posición consiste en medir lo que Inglaterra está ofreciendo, respecto al conjunto de características definitorias extraídas del análisis de lo que la *devolution* ha supuesto hasta la fecha en Escocia, Gales e Irlanda del Norte.[9] Las características definitorias se presentarán en el apartado C. Una última advertencia, la definición que propongo no puede entenderse como «de control» en el sentido que se desprende de las previsiones de la Constitución española acerca del establecimiento de las Comunidades Autónomas, la naturaleza inherentemente flexible de la Constitución del Reino Unido contradice esa posibilidad; pero se debe esperar que al explicitar el modelo de actuación gubernamental, los diseñadores de políticas públicas se vean, por lo menos, estimulados a justificar cambios respecto de las prácticas desarrolladas con anterioridad, y fomenten un acercamiento más elemental respecto del desarrollo constitucional en el Reino Unido.

Una construcción del concepto de la *devolution*

Sugiero que la verdadera esencia de la *devolution* es la transferencia de competencias desde Westminster a las instituciones de gobierno responsables en las distintas áreas geográficas presentes en el Reino Unido, de tal manera que los encargados de adoptar las decisiones de descentralización, sean directamente responsables frente a su electorado local.

---

7. Burrows *Devolution* (Londres: Sweet y Maxwell, 2000), 27.

8. Ibid.

9. Para un análisis más detallado de estas estructuras ver los informes anteriores sobre el Reino Unido, ver nota nº 2.

De esta exposición surgen las siguientes cinco preguntas:

1. ¿En qué áreas geográficas se debe dar la *devolution* de competencias?
2. ¿Cúal es la naturaleza de las instituciones a las que se transfieren competencias?
3. ¿Qué tipo de competencias se deben descentralizar?
4. ¿Cómo se deben controlan las instituciones con competencias transferidas?
5. ¿Cómo se deben constituir este tipo de instituciones?

He defendido a lo largo del presente estudio que las respuestas a estas preguntas, de manera resumida, son las siguientes:[10] (1) los territorios en los que se debe proceder a la *devolution* deben ser aquellos en los cuales la población presente en los mismos se identifique con la base territorial (con base en la identidad nacional o regional); (2) las instituciones de gobierno a las que se transfieren competencias deben (a) ser de elección local (b) presentar un sujeto ejecutivo distinto del legislativo, con un (c) elemento legislativo capaz de examinar las actividades del elemento ejecutivo, y que puedan, también jugar un papel en el desarrollo de las líneas de actuación política; (3) las competencias transferidas deben, (a) permitir a las instituciones la posibilidad de actuar (bien ejecutivamente, bien legislativamente o bien por alguna combinación o variación de ambas); (b) ser controlables judicialmente (preferentemente) sólo en los supuestos en que en sus actuaciones excedan de las previsiones fijadas por la Ley (no en la amplitud que representa el habitual campo de actuación del control judicial); y, (c) se deben ver acompañadas de la autonomía financiera suficiente para poder llevar a cabo sus funciones; (4) la principal vía para el control de éstas instituciones debe ser el proceso democrático local, complementada por el control judicial; aunque el ejecutivo del Reino Unido conserve algún tipo de función, por medio de los ministerios competentes, y el Parlamento de Westminster continúe siendo soberano, estos poderes no deben ejercerse salvo (a) a instancia de la institución descentralizada o (b) en el caso de Irlanda del Norte, por la necesidad de asegurar el orden público y la persistencia del proceso de la paz; y finalmente, (5) el programa de la *devolution* debe realizarse por Ley de Westminster únicamente después de que se haya obtenido el consentimiento del área para recibir la transferencia de competencias por medio de un referéndum. Volvemos en este momento a considerar las propuestas realizadas en el Libro Blanco, con relación al marco expuesto anteriormente.

Evaluación de las propuestas del Libro Blanco –¿a qué regiones inglesas se está ofreciendo la *devolution*?

¿A qué áreas geográficas?

El capítulo seis de Libro Blanco muestra los límites propuestos para las asambleas regionales propuestas. Las propuestas del capítulo seis son recogidas en el artículo 26 del Proyecto de Ley para las Asambleas Regionales (Preparaciones) de

10. Ver Richard Cornes en Leyland and Bamforth eds., ver nota nº2.

2002. Los límites regionales escogidos son congruentes entre otros, con los ya establecidos para las Agencias de Desarrollo Regionales (en adelante RDAs[11]), y tienen, según el Libro Blanco, «un nivel de reconocimiento público razonablemente alto».[12] En apoyo de esta propuesta, un estudio de «*Economist*» de 1999 muestra lo siguiente:

> Encontramos que en seis de las ocho regiones con Government Office [qué coinciden con los límites propuestos para las Asambleas regionales] fuera de Londres, por encima del 75 por ciento de los encuestados pudieron indicar el nombre de la región administrativa en que ellos residían. Sólo en Yorkshire y en Humber (66 por ciento) y en el Este de Inglaterra (52 por ciento) este nivel se muestra por debajo.[13]

Aceptando que «podría argumentarse que hay una diferencia importante entre el reconocimiento por los ciudadanos de una región y la aceptación u obediencia ciudadana», el Libro Blanco exige para su constitución un requisito previo, la existencia de un referéndum con resultado favorable al establecimiento de la Asamblea Regional.[14] Con la posible excepción de áreas históricamente diferenciadas dentro de las regiones propuestas (por ejemplo Cornualles que se incluye en el Sur-Oeste),[15] puede decirse que las propuestas del Libro Blanco reúnen el primero de los requisitos de la «*devolution*», que las competencias transferidas lo sean a entidades geográficas con las que los ciudadanos se identifican.[16]

---

11. Abreviatura en inglés de las «Regional Development Agencies» .

12. Anterior nota 1, parágrafo 6.2, 49. Las «Regiones» se definen en artículo 26 del Proyecto de Ley como serán regiones, «... (excepto Londres) las especificadas en la Tabla 1 de la Ley de las Agencias de Desarrollo Regionales 1998 (c.45)». Respecto de la naturaleza de Agencias de Desarrollo Regionales (RDAs) ver la discusión en Informe anteriormente citado en la nota nº 2.

13. Anterior n.1, parag..6.2, 49.

14. Ibid.

15. Si el esquema se desarrolla adecuadamente, se espera que cuestiones particulares de regiones como Cornualles serán respondidas con plena satisfacción para sus ciudadano. Ver también, la discusión en el Comité Permanente de Asuntos Regionales en «Governance in England», 18 Dic. 2001; y 'Los Conservadores rechazan la asamblea del Suroeste', Noticias de la BBC, 12 Dic. 2001, http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/1706501.stm. Para un extenso análisis de la campaña local para una Asamblea de Cornish ver, http://www.senedhkernow.freeuk.com/.

16. Debe indicarse que la publicación del Proyecto de Ley para las Asambleas Regionales (Preparaciones) Bill ha incitado la aparición de opiniones dentro de otras subregiones que expresan preocupaciones similares a la de algunos habitantes de Cornualles. Ver «*County not part of East Midlands*» (respecto Lincolnshire), Noticias de la BBC, 21 Nov. 2002, http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/2498957.stm; y «MP rejects regional assembly plan» (respecto West Sussex), Noticias de BBC, 20 Nov. 2002, http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/2496715.stm.

¿Qué tipo de instituciones se proponen?

¿Deben ser elegidas en el ámbito local?

El Libro Blanco propone que los miembros de la asamblea sean elegidos utilizando un sistema de elección adicional (AMS) cada cuatro años.[17] La mayoría de los miembros de una asamblea se elegirán en una primera vuelta por el sistema de asignación de distritos electorales individuales, siendo elegidos los restantes por el modelo de las listas regionales. Los miembros de la lista regional serán determinados en ese momento para asegurar la proporcionalidad. Un porcentaje mínimo del cinco por ciento de los votos de la región, será un requisito previo para que un partido sea elegible para ocupar un lugar en la lista de escaños –previsión establecida para evitar que la asamblea representativa se muestre fragmentada por la presencia de representantes de partidos minoritarios. Aparte de proporcionar una medida de proporcionalidad, el sistema reportará el beneficio de asegurar la representación regional, un punto particularmente importante en las regiones con diferentes unidades subregionales como es Cornualles en el Sur-oeste. Puede decirse entonces que las propuestas del Libro Blanco exigen el requisito de una elección local.

¿Existe la distinción de Asamblea/Ejecutivo dentro de la institución?

Las asambleas deben ser reducidas, con un mínimo de 25 y un máximo de 35 miembros.[18] La división básica en estos nuevos órganos será entre los miembros del 'ejecutivo' y los miembros «de control». Un ejecutivo debe componerse de 25 a 35 miembros. El Libro Blanco propone que al ejecutivo tenga un número de miembros máximo de 6, es decir, dejando a 19 a 29 miembros para realizar la función de «control». Los miembros encargados de la labor de control se asignaran a los comités de control. El número de éstos no está fijado; sin embargo, presuponiendo que haya simplemente un comité para cada una de las diez áreas en relación a las cuales una Asamblea preparará una estrategia,[19] y con cada comité compuesto por cinco miembros, se requeriría una asamblea de 50 miembros, si cada miembro de «control» se centrase en una área temática. Claramente, será probable que sean entre 19 y 29 los miembros no-ejecutivos, y consecuentemente serán miembros de más de un comité; aún más, el Libro Blanco indica que a estos miembros sólo se les exigirá asistir, de forma que serán retribuidos tres días por semana. Así, mientras haya una división entre legislativo (o más bien control)/ejecutivo dentro de las asambleas regionales el requisito del tamaño «reducido»' es un problema, pudiendo suceder que haya insuficientes miembros del «legislativo/control» para llevar a cabo las tareas encomendadas eficazmente.

Una extensa novedad en el diseño democrático, posiblemente con el potencial de disminuir la claridad de la delimitación asamblea/ejecutivo, es el manteni-

17. Ver anterior nota 1, parágrafo 6.9, p.50.

18. Ser 'reducidas' es de hecho una de las pautas del plan (junto con, entre otras, ser 'democráticas') mostradas en el Libro Blanco, ver nota .1, parag. 7.1, p.52.

19. Ver nota nº26.

miento del papel de las RDAs. Estos órganos casi aparecen como la alternativa a los ejecutivos regionales. Retienen la tarea de desarrollar el plan regional, aunque las asambleas pueden dirigir qué cambios deben producirse en el plan de manera previa a que éstos sean publicados.[20] Si bien las RDAs retienen la independencia operacional del día a día, responderán a partir de ahora frente a la asamblea por su actuación. La presidencia y los miembros de las RDAs serán nombrados por la asamblea y se supone que tendrán capacidad económica.[21] Las asambleas proporcionarán los fondos de su propia partida de financiación –extremo a partir del cual intentarán dictar a la RDA órdenes respecto al gasto del dinero que esta bajo su control– aunque particularmente la administración muestra preferencia por que las asambleas continúen permitiendo la flexibilidad presupuestaria de las RDAs.

¿Puede tener el elemento legislativo un papel en el control del ejecutivo y en la formulación de las políticas públicas?

La tarea del control del ejecutivo/s descansará tanto en la asamblea como en los comités de control. El foro primario en el cual descansará el control de la actividad del ejecutivo serán los comités de control. El Libro Blanco indica que el gobierno piensa dotar de un margen de libertad a las asambleas respecto al modo en que éstas establezcan y desarrollen los comités de control. Éstos pueden llevar a cabo un control de la cuestión con posterioridad a su realización, actuando como un 'test de racionabilidad', o como una fuente de ideas sobre como se desarrollan las políticas públicas.[22] Principalmente, ningún miembro del ejecutivo ocupará un lugar en los comités; esto debe disminuir la posibilidad de que sean cooptados por el ejecutivo regional.

Igual que sucede con los comités del Parlamento escocés, se espera que los comités de control tengan un papel en el desarrollo de las políticas públicas.[23] La experiencia desarrollada en Escocia sugiere, sin embargo, que mientras se permita la concentración de las funciones de control y de desarrollo de las políticas públicas, la combinación de ambas puede ser una difícil tarea.[24] Retornando a los comentarios realizados acerca del tamaño de las asambleas, y en particular sobre la propuesta según la que sólo se pagará a los miembros no-ejecutivos tres días por semana, se desprende que es probable que los miembros encontrarán difícil realizar todas sus funciones satisfactoriamente en ese periodo de tiempo. Y así nuestra

20. Ver el Libro Banco, ver nota.1, parag. 4.22, pág. 38.

21. Ibid., parag. 4.22, pág. 38.

22. Ibid., parag. 7.5, el pp. 52-3.

23. Ibid., parag. 7.6, pág. 53.

24. Para un análisis de cómo los comités del Parlamento escocés trabajaron en su primer año ver Barry Winetrobe, *Realising the Visión: a Parliament with a Purpose –An audit of the first year of the Scottish parliament* (London Constitution Unit, 2001). Para un análisis similar de la Asamblea de Irlanda del Norte ver, Rick Wilford y Robin Wilson *A Democratic Design? The Political style of the Northern Ireland Assembly* (London: Constitution Unit, 2001).

conclusión global respecto a la segunda pregunta debe ser que mientras *prima facie* las estructuras propuestas pueden ser apropiadas, el pequeño tamaño de las asambleas puede ofrecer dificultades para que sus miembros lleven a cabo sus funciones eficazmente.

¿Cuál es la naturaleza del poder transferido?

¿Legislativo, Ejecutivo, o ambos?

El instrumento primario para el desarrollo de las políticas públicas de las Asambleas será su competencia para concretar las estrategias. Se proponen tres niveles: objetivos de alto nivel; estrategias que involucran áreas de objetivos específicos; y un arco estratégico supraregional. En el primer nivel, las asambleas fijaran los objetivos de alto nivel sobre los que haya conformidad con la administración central.[25] Estos objetivos involucrarán, por ejemplo, la actuación económica de la región. Se premiará a las asambleas por satisfacer dichos objetivos, por parte del gobierno central, a través con una partida extraordinaria. A diferencia de Escocia, dónde el Parlamento y Ejecutivo pueden, con sus recursos propios, obtenidos mediante la concesión de una partida anual, realizar cuanto hayan decidido (tan amplias políticas como las que desarrollan dentro de las competencias concedidas bajo la Ley de Escocia), las regiones inglesas tendrán por encima de ellas a la administración central como un organismo superior de revisión de naturaleza híbrida.

Para lograr sus objetivos de alto nivel, las asambleas tendrán la capacidad de diseñar una serie de «estrategias regionales». Estas estrategias regionales son un nuevo tipo de instrumento del derecho constitucional británico. Éstas deberán contener «los planes detallados» indicando cómo la asamblea asegurará el cumplimiento de estos «objetivos de alto nivel».[26] Las asambleas estarán sometidas a la obligación de asegurar que sus estrategias, que cubrirán diez ámbitos objetivos, sean consecuentes entre sí;[27] y serán «animadas» a lograr esta coherencia fijando una estrategia «supraterritorial» que exponga su visión para la región y sus prioridades en el ámbito de los problemas respecto de los cuales tienen competencia.[28] Probablemente, su 'visión para la región' consistirá, o abarcará, los «objetivos claves» para la región, contenidos en los «objetivos de alto nivel» acordados con el gobierno central. Finalmente, el Libro Blanco muestra el deseo de la Administración central consistente en que la «visión regional» represente una «meta com-

25. Ver el Libro Blanco, nota numero 1, cap. 4 de manera general y parag. 4.7, pág. 35.

26. Ibid, para. 4.8, pág. 35.

27. Ibid, box 4.1, pág. 36,: Desarrollo sostenible; Desarrollo económico; Formación y empleo; La planificación espacial; El transporte; Residuos; Alojamiento; La mejora de salud; La cultura (y turismo); la Biodiversidad. El anexo D al Libro Blanco proporciona los detalles de las estrategias regionales preparadas para un amplio rango de sujetos (incluidas las RDA, cámaras voluntarias, y la Oficina Gubernamental pertinente para una región) para cada región.

28. Ibid, para. 4.11, pág. 35.

partida» y, que con el fin de lograrlo, se esperara que las asambleas consulten y trabajen con la más amplia gama de grupos de la comunidad para formular las estrategias supraterritoriales e individuales.[29]

Hasta que el proyecto de ley estableciendo el modelo de constitución de las asambleas propuestas sea presentado, con posterioridad a la celebración del primer referéndum regional en favor de una asamblea, no es posible proporcionar una evaluación más profunda de las 'estrategias» que producirán las asambleas. Será necesario tener cuidado para asegurar que los tres niveles diferentes de estrategias actúen conjuntamente de manera correcta; existe el potencial preciso para el excesivamente complejo esquema propuesto.

¿Sobre qué fundamentos será revisable esta institución?

Dada la similitud de los instrumentos propuestos para las asambleas regionales establecidos por la Autoridad del Gran Londres, y posiblemente también con los instrumentos establecidos por la Asamblea Nacional para Gales, es probable que las estrategias de las asambleas estén abiertas a ser revisadas no sólo respecto a que excedan de las competencias fijadas en su estatuto, sino también respecto a la totalidad de los aspectos tradicionales del *Common law*. Sin embargo, no será posible dar una respuesta completa sobre esta cuestión hasta que el proyecto de ley que regule la asamblea regional se publique; el Libro Blanco simplemente, no contiene el análisis necesario para este punto.

¿Tiene la institución, la suficiente autonomía fiscal?

El ámbito del gasto presupuestario es otra área dónde existe ambivalencia sobre el grado de competencias transferido. En el lado positivo, las asambleas recibirán su dinero por una partida de subvenciones, sobre la cual tendrán libertad de gasto en lo que ellos consideren más adecuado. Sin embargo, el Libro Blanco indica que en contrapartida la Administración 'espera ayudar a cada asamblea a lograr en su región un número pequeño –quizás seis o diez– de objetivos, acordados con el Gobierno'.[30] Los medios a través de los cuales una asamblea logre cubrir sus objetivos serán establecidos por cada asamblea. Sin embargo, aquellas asambleas que alcancen sus objetivos serán premiadas con partidas extraordinarias. Ningún mecanismo del gobierno central para influir en las políticas de una institución descentralizada está previsto en ninguno de los tres esquemas previstos para la *devolution*.

Las asambleas podrán complementar sus ingresos por transferencias estatales con el establecimiento de un impuesto local; competencia de la que también disfruta la Autoridad del Gran Londres. Este poder discrecional será guiado por la política del gobierno que ' espera que los contribuyentes locales (las tarifas no-

29. Ibid, para. 4.13, pág. 36.

30. Ibid, parag. 5.3, pág. 44.

domésticas y los impuestos comerciales están fuera de los poderes de asambleas) de cualquier región con una asamblea elegida contribuyan con el equivalente a cinco peniques por semana para un contribuyente de impuestos locales de *Band D*'.[31] Existe, además, otra previsión de control reforzado incluida, para el período inicial, habrá un sistema de tipos impositivos máximos con preceptos similares a los usados *vis à vis* por las autoridades locales.[32] Finalmente, en lo que Sandford describe como una iniciativa 'innovadora', las asambleas dispondrán de la capacidad de endeudarse (sujeta, sin embargo, a la aprobación del Tesoro británico) con el fin de lograr capital consolidado para el gasto, así como, capacidad para solicitar endeudamientos temporales para necesidades de caja por gastos en efectivo.[33] El Libro Blanco parece, por consiguiente, prometer un grado razonable de autonomía fiscal; las dos desventajas: el esquema de incentivos por satisfacer objetivos acordados con el gobierno central y las disposiciones de establecimiento de tipos impositivos máximos, serán relevantes considerando la pregunta nº 4, que veremos a continuación.

¿Será el proceso democrático local el medio primario de supervisión de actuaciones?

El grado de control central previsto en el Libro Blanco es una de las debilidades más significativas de las propuestas de la Administración. Las asambleas propuestas pueden verse minusvaloradas en dos aspectos: en primer lugar, por previsiones que detraen de la asamblea la posibilidad de funcionar como una institución de *devolution*, y en segundo lugar, por previsiones que permiten el mando directo continuado (o interferencia) por parte de los departamentos de Whitehall.

Las previsiones del primer tipo incluyen: la posibilidad de crear tensiones entre el ejecutivo elegido y sus RDAs; el tamaño de las asambleas, discutido anteriormente por lo que se refiere a la división asamblea/ejecutivo (simplemente puede haber demasiados pocos miembros para actuar como una institución eficaz); y la propuesta que a los miembros no-ejecutivos sólo se les pague tres días por semana (discutido anteriormente en el análisis de la sección ejecutiva); si estos miembros lo son de más de un comité, es probable que tres días sean insuficientes para realizar las funciones de análisis y diseño de las políticas públicas.

Las previsiones del segundo tipo incluyen: la sugerencia que el gobierno central supervise las ordenes directivas que las asambleas dicten a su RDA así como sobre el modo en que la RDA asignen su presupuesto; el requisito de que las asambleas determinen de conformidad con el gobierno central sus objetivos de alto nivel; el requisito de que las asambleas consulten al gobierno central acerca del detalle de su estrategia económica regional, incluido el poder del gobierno central para requerir cambios en la estrategia, para cumplir con 'prioridades

31. Anteriormente n.1, parag. 5.8, pág. 46.

32. Comparar el desarrollo del control del gobierno central sobre el gobierno local en el siglo XIX, en Martin Loughlin *Legality and Locality – The Role of Law in central-Local Government* (Oxford, 1996).

33. Ver el Libro Blanco, anterior nota1, parag. 5.10, pág. 46.

nacionales», o si el gobierno central considerase probable que la estrategia pudiese tener un efecto perjudicial en las áreas fuera de la región. El requisito de que las asambleas consulten al gobierno central en nombramientos individuales de su RDA local;[34] los acuerdos financieros con los cuales son premiadas las asambleas por alcanzar los objetivos acordados con el gobierno central; y la presencia de un sistema de tipos impositivos máximos, similar al utilizado en relación al gobierno local.

El efecto combinado de estos factores dará lugar a asambleas que, al contrario de aquéllas en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, estarán mucho más sujetas a una fiscalización continuada, y potencialmente intrusiva por parte de los funcionarios de Whitehall. Esto, junto con la probabilidad que las Asambleas sean revisables en el mismo sentido que la Asamblea Nacional para Gales y la Autoridad del Gran Londres Mayor, es el defecto más serio de las propuestas.

¿El proceso se dará con el consentimiento de los ciudadanos del área afectada?

El proceso sugerido para la *devolution* a las regiones inglesas puede decirse, con una salvedad que cumple este requisito.[35] Un esquema de la *devolution* no estará previsto para una región a menos que haya interés en la región.[36] Una vez una región se ha evaluado como interesada en un gobierno regional, se realizaran las propuestas específicas para la reorganización del gobierno local de la región con el fin de lograr un sistema unitario.[37] Se sostendrá entonces un referéndum con la siguiente pregunta '¿Debe haber una asamblea electa para (el nombre de la inserción de región) la región?'[38] Si hay una mayoría favorable a una asamblea regional entonces se preparará un segundo proyecto qué presentará detalladamente las previsiones para establecer la asamblea.[39]

La advertencia ya se ha mostrado anteriormente en el análisis de primera pregunta; la posición de áreas como Cornualles que tienen una identidad fuertemente distinta respecto de la región en la que se encuentran. Existe una cuestión que surgiría tras la celebración de un referéndum en el que dicha «subregión' fuese efectivamente rechazada en votación por la mayoría del resto de la región en su totalidad, que violaría lo que Burrows denomina el principio fundamental de consentimiento. Esto puede darse respecto a áreas como Cornualles, en las que se requiere un proceso de consulta especial, o a aquéllas a las que se ha ofrecido una asamblea propia.

34. Ibid.

35. Respecto al proceso de aplicación ver cap. 9 del Libro Blanco, anterior. n.1, pág. 63.

36. En nota nº1, paras. 9.1 y 9.3, pág. 63 y las Asambleas Regionales (Preparativos) Proyecto de Ley, cl.1.

37. Las Asambleas regionales (Preparativos) Proyecto de Ley 2002, Pt.2.

38. Ibid., cl. 2(1).

39. Ver el resumen de prensa que acompañó al Proyecto de Ley, nota 6. El gobierno parece contemplar un estatuto que suponga la autorización de todas las asambleas después de un referéndum afirmativo (ver n.1, para. 9.12, pág. 67).

Sumario ¿El Libro Blanco abre la posibilidad para la «devolution» de Inglaterra?

El Gobierno tiene como objetivos 'fortalecer Inglaterra dando poder de decisión a las regiones» y que el gobierno regional no suponga la ruptura de Inglaterra.[40] La afirmación manifestada en el Desarrollo del Libro Blanco consiste en que las propuestas para Inglaterra pueden verse como la próxima fase en el proceso de *devolution* –pero no lo son. Las propuestas del Libro Blanco, sobre todo en su deseo de permitirle a Whitehall desarrollar un papel significativo de manera continuada incluso después del establecimiento de las asambleas regionales, suponen que las propuestas se caracterizan más apropiadamente como el próximo paso en la reforma del gobierno local inglés, no como el próximo paso en el proceso de *devolution* (al menos comparado respecto a los estandars establecidos hasta ahora para ese proceso).[41]

Las pretensiones del Libro Blanco pueden introducir un valioso estrato de gobierno regional dentro de Inglaterra, pero las asambleas regionales no pueden clasificarse como instituciones de *devolution* tal y como sucede con el nuevo Parlamento de Escocia, o las Asambleas en Gales e Irlanda del Norte. Aunque encontramos ciertos principios definitorios, las propuestas son absolutamente débiles como elementos claves para justificar la adjudicación de la etiqueta de '*devolution*' –es demasiado poco el poder transferido y demasiado el control central retenido. La alterando de la definición de devolución propuesta anteriormete para incorporar lo propuesto para Inglaterra, resultaria, en mi opinión, una visión suavizada del principio fundamental de devolución (es decir, la transferencia de competencias) de tal magnitud que privaria al término y al proceso de toda importancia.

Los Tribunales de nivel superior y la *devolution*

Introducción

A 28 de febrero de 2003, los Tribunales de nivel superior (el *Appellate Committee of the House of Lords* y el *Judicial Committee of the Privy Council*) han juzgado más de cinco demandas surgidas del proceso de *devolution*. Dos de ellas no eran «cuestiones de *devolution*» en el sentido definido en las Leyes de *devolution*, y así fueron presentadas ante el *Appellate Comité of the House of Lords*.[42] Ambos casos provenían de Irlanda del Norte. Los restantes tres casos

40. Ibid., para. 8.2, pág. 58.

41. Y de hecho las propuestas en Pt.2 del Proyecto de Ley de las Asambleas Regionales (Preparativos) que mantiene la reforma de gobierno local regional bajo un modelo unitario, priorizando el establecimiento de una asamblea regional, que podría verse (por lo menos cínicamente) como apoyo para tal caracterización.

42. No todas las cuestiones surgidas de los estatutos de *devolution* (p.ej. Ley para Escocia, Ley del Gobierno de Gales y de Irlanda del Norte todas de 1998) vienen de la definición de la «cuestión de la *devolution*», fijada en cada una de las Leyes. Sólo las cuestiones de *devolution* van al *Judicial Committee of the Privy Council*– todas las otras dis-

suscitaron cuestiones sobre la *devolution*, y, en los primeros casos implicaron demandas por procesados penales alegando que el fiscal escocés, el *Lord Advocate* ha infringido sus derechos reconocidos por la Convención Europea. Como se verá a continuación, estos tres casos son interesantes porque: (a) ellos muestran el papel prominente que los *Scottish Law Lords* están jugando en los casos de *devolution* y (b), porque al vincular el *Judicial Committee* al *Appellate Committee*, estos casos presentan la posibilidad que se esté construyendo una nueva identidad de ciudadanía para el Reino Unido, basado en la aplicación uniforme de los principios de los derechos humanos por las tres jurisdicciones del Reino Unido (es decir, Escocia, el Inglaterra y Gales, e Irlanda del Norte).[43] Junto al emergente tema de la identidad de ciudadanía común en Gran Bretaña, los casos de Irlanda del Norte, sobre los que volveremos luego, contienen también los comentarios de los *Law Lords* que indican que ven las Leyes de *devolution* como estatutos de importancia constitucional. En un más amplio término estas declaraciones pueden formar la base sobre la que sostener lo que Westminster ha transferido sobre la soberanía tanto legal como política a las nuevas instituciones de la *devolution*.

Los procesos de Irlanda del Norte y el status constitucional de las Leyes de la *devolution*

En referencia a la Comisión de los Derechos Humanos de Irlanda del Norte[44]

En referencia a la Comisión de los Derechos Humanos en Irlanda del Norte la Cámara de los Lords fue requerida para revocar la decisión de la mayoría (2-1) de la Corte de Irlanda Norteña de Apelación. El caso surgió del requerimiento de la Comisión de Derechos Humanos para intervenir en la investigación de un Juez de instrucción sobre las muertes producidas por una bomba colocada por un grupo nacionalista paramilitar disidente en Omagh, el 15 de agosto de 1998.

Aunque la Comisión había comparecido en una vista inicial, cuando intentó realizar una comparecencia más amplia ante el Juez a finales del 2000 el Juez falló que la Ley de Irlanda del Norte de 1998 bajo la que fué establecida la Comisión, no proporciona una capacidad general a la Comisión para intervenir en los procedimientos legales y, de acuerdo con esto no podía comparecer ante el Juez. La Comisión solicitó la revisión judicial de esta sentencia. Este recurso fue rechazado en primera instancia ante el *Lord Chief Justice*, y también en la fase de apelación, aunque en la *Court of Appeal* llamó la atención el voto particular de Lord Kerr J.

putas sobre la *devolution* pueden ir, finalmente, al *Appellate Committee of the House of Lords*. Aunque hay dos cortes debe indicarse que los jueces que ocupan éstas son mayormente los mismos –es decir los doce Lords asalariados *of Appeal in Ordinary* (*Law Lords*).

43. Para una discusión más amplia acerca de la posibilidad que los *Law Lords* estén desarrollando un papel en la construcción de una nueva identidad de ciudadanía para la Unión para rebatir a las supuestas tendencias centrífugas de *devolution* ver, Richard Cornes 'Cartographers of the new constitutional settlemente: the United Kingdom's top courts and devolution' (será publicados en una colección editada por Fabien Gelinas, y distribuida por Carswell, Canadá en 2003).

44. Re Comisión de Derecho Humanos de Irlanda del Norte [2002] H.R.L.R. 35.

El *Appellate Committe* fallo a favor de la Comisión por una votación de 4 a 1. La mayoría empezó indicando que ni el Acuerdo de Belfast ni la Ley de Irlanda del Norte establecieron expresamente que la Comisión tuviese la capacidad para intervenir en casos en que surgiesen cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, por consiguiente, que la cuestión era sí la capacidad para intervenir estaba implícita, mostrándose como necesariamente incidental y consecuente con sus poderes expresos.[45] La mayoría estuvo de acuerdo en sostener que la competencia general de las Comisiones para 'promover la comprensión de los derechos humanos, la práctica y control de su efectividad' comporta un poder incidental para hacer solicitudes frente a los Tribunales.[46] Parece claro que la mayoría alcanzó esta conclusión (es igualmente claro que una conclusión opuesta era plenamente posible, como el voto particular de Lord Hobhouse muestra) con el fin de contribuir con su visión a lo que el Acuerdo de Belfast estaba buscando lograr. Lord Slynn por ejemplo, dijo que «desde que la Ley se establece «con el propósito de llevar a cabo» el Acuerdo de Belfast, es pertinente mostrar énfasis en la «protección y vindicación de los derechos humanos de todos' en el párrafo 2 de la Declaración de Apoyo al Acuerdo.», antes de subrayar las previsiones que indican que el Acuerdo había contemplado una Comisión de Derechos Humanos fuerte con un papel proáctivo en el desarrollo de una cultura más inclusiva de los derechos humanos en el seno de esa problemática provincia.[47]

Robinson v Secretary of State for Northern Ireland and Ors[48]

La segunda cuestión de *non-devolution*, proceso de *devolution*, en llegar frente al *Appellate Committee* fue *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland and Ors*. En él, los *Law Lords* se enfrentaron a una recusación de un miembro unionista de la Asamblea de Irlanda del Norte sobre las a las actuaciones del Ministro para Irlanda del Norte en relación con (a) la elección por la Asamblea de Irlanda del Norte de un Primer ministro y de un VicePrimer Ministro (FM/DFM) en noviembre del 2001, y (b) la fijación de la fecha para las nuevas elecciones a la Asamblea. De manera concisa, el fondo del caso era el siguiente. La Asamblea tiene una obligación fijada en el artículo 16(8) de la Ley para Irlanda del Norte para elegir el FM/DFM dentro de las seis semanas posteriores a la elección de la Asamblea, o como en noviembre del 2001, en las seis semanas tras la restauración de las instituciones de la *devolution* que siguieron a su suspensión por el Secretario de

45. En este punto la Comisión de los Derechos Humanos confió en el consolidado principio del derecho consuetudinario que mientras un órgano creado mediante estatuto generalmente sólo disponen de aquellos poderes atribuidos en su estatuto, la Comisión también puede tener poderes adicionales 'incidentales o consiguientes' a los poderes expresos (qué naturalmente sería una cuestión legal para la corte); ver AG v la Great Eastern Railway Company (1880) 5 CA 473.

46. Lord Woolf también mostró que en todo caso la concesión a terceros del derecho a intervenir en los procesos generalmente correspondía (incluso asumiendo la capacidad del demandado de comparecer) a la discrecionalidad de la corte.

47. Ver anterior nota 43, alegación de Lord Slynn, parag. 12-3.

48. Robinson v Ministro para Irlanda del Norte [2002] UKHL 32.

Estado. El artículo 32(3) del Estatuto también exige al Ministro de Relaciones Exteriores que convoque elecciones a la Asamblea si ningún Primer Ministro es elegido dentro del período de seis semanas prescrito por la artículo 16(8). La Ley para Irlanda del Norte también requiere que los candidatos para la oficina de FM/DFM deben recibir el apoyo de la mayoría de los miembros tanto nacionalistas como unionistas de la Asamblea para que su elección sea válida.

La Asamblea intentó una elección antes del fin del período de seis semanas, pero dado que el Partido del Unionista Democrático (el menos moderado de la dos partidos unionista de la Asamblea) del que Mr. Robinson era miembro, no votó por la moción, la moción fracasó, y ninguno de los dos candidatos recibió el apoyo de la generalidad de la comunidad requerido.[49] En los siguientes días, sin embargo, después de las negociaciones entre los diferentes partidos, el Partido de la Alianza, que no había nombrando previamente ni candidato nacionalista ni unionista, nombró al unionista. Unos días después se desarrolló la nueva elección para los puestos del FM/DFM –fuera de del período de seis semanas– y los FM/DFM fueron elegidos con éxito; el Partido de la Alianza votó constituyendo la mayoría necesaria para la facción unionista.

Mientras el ministro, apreciando el fracaso de la Asamblea para elegir el FM/DFM dentro del período de seis semanas, reconoció su obligación de poner una fecha para las nuevas elecciones. Sin embargo, basándose en el hecho que el artículo 32(3) no contiene ninguna estipulación acerca de cuando debe de convocarse la celebración de las elecciones, fijó como fecha para las nuevas elecciones la misma fecha que está fijada en la Ley para las próximas elecciones ordinarias de la Asamblea. El DUP llevó su argumento politico con los los restantes miembros de la Asamblea y el Secretario de Estado, ante los Tribunales –presentando una demanda de recurso judicial en la que buscaron argumentar que (a) la Asamblea no tiene la competencia para elegir los dos viceministros fuera del período de las seis semanas y que (b) el propósito de las previsiones de la Ley, respecto a la obligación del Ministro de fijar una fecha para las elecciones de la Asamblea, en el caso que la Asamblea no haya elegido un FM/DFM dentro del período de las seis semanas, se refería a la celebración de elecciones anticipadas extraordinarias.

El sentencia de primera instancia rechazó la posición de Robinson, con una mayoría de 2-1 en la *NI Court of Appeal* y una mayoría de 3-2 en el *Appellate Committee*. Lo que es de interés para nuestros propósitos es el acercamiento políticamente sensible de la mayoría de la Law Lords en el recurso judicial de la Asamblea y del Ministro. Lord Bingham indicó que debe adoptarse un amplio y específico enfoque, siendo la Ley de Irlanda del Norte 'en efecto una constitución'.[50] Mientras, Lord Hoffman caracterizó la Ley como 'una constitución para Irlanda del Norte formulada para crear un modelo continuado de administración frente a los antecendentes de la historia del territorio y de los principios [del Acuerdo de Belfast]'.[51] Estos comentarios ilustran que mientras la Ley de Irlanda

49. «*Tactical bid to save NI devolution*», BBC News 3 Nov. 2001. http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/1636647.stm.

50. Ver nota anterior n 47, parag. 11.

51. Ibid., parag. 25.

del Norte puede ser técnicamente una ley ordinaria, los tribunales tomarán nota de la realidad política que en una ley de *devolution* es de importancia especial.

Así, irónicamente (dado que una vez más la ley de *devolution* para Irlanda del Norte se ha suspendido) es en el contexto del acuerdo para la *devolution* en Irlanda del Norte en el cual encontramos razonamientos *obiter dicta* acerca del *status* constitucional de la Ley de *devolution* la cual debe ser aplicada a las leyes para Escocia y para la Administración de Actos de Gales.

Los procesos escoceses sobre «las cuestiones de devolution»

Una vez más, las tres procesos «cuestiones de *devolution*» que alcanzaron el *Judicial Comité of Privy Council* no trajeron consigo ningún conflicto entre una administración descentralizada (*devolved*) y el Gobierno de Londres; los tres casos fueron demandas presentadas por procesados penalmente alegando que el fiscal escocés (el *Lord Advocate* en los casos más importantes, y el *local Procurator Fiscal* en los casos menores) había actuado ilegalmente (artículo 57(2) de la Ley para Escocia 1998) porque de alguna manera sus derechos de la Convención europea se habían visto vulnerados.[52] Los casos son significantes por dos razones. Primera, la práctica de componer el *Judicial Committee* por lo menos con dos, si no tres, jueces escoceses está llevando a estos jueces escoceses a desarrollar un importante papel en la dirección de la postura del *Judicial Commitee*, y esa postura parece estar influenciada por la tradición escocesa del «*civil law*». Segunda razón, como hemos indicado anteriormente, debida a la regla según la cual el *Judicial Committee* vincula al *Appellate Committee* de la Cámara de los Lords en los asuntos sobre la *devolution*, y que en los asuntos surgidos en relación con la *devolution* concernientes a los Derechos de la Convención, el *Judicial Committee's case law* tiene el potencial para jugar un papel unificador –creando una postura uniforme sobre los derechos de la Convención en el Reino Unido que podría formar la base de una nueva identidad de ciudadanía para la Unión de Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte. Esta nueva identidad

52. Los lectores pueden recordar en el *Informe de Comunidades Autonomas 2000* (pág. 793) el caso Brown v Stott [2001] Scottish Law Times 59. En ese caso el *Judicial Committee* decidió que artículo 57(2) de la Ley de Escocia 1998 que fija que «un miembro del Ejecutivo escocés no tiene la competencia para... realizar cualquier acto... en la medida que el... acto es incompatible con cualquiera de la Convención [ECHR] los derechos» significa que el fiscal escocés, como miembro del Ejecutivo escocés, tenía una obligación continuada a lo largo de los procesos penales de asegurar que los derechos de la Convención Europea de un procesado no fuesen vulnerados - en particular las protecciones previstas en Artículo 6 de la Convención. En un caso anterior los *Law Lord* no-escoceses dudaron que este fuese el sentido de la artículo 57(2), prefiriendo la postura conforme la cual una vez iniciado un proceso fuese el tribunal y no el fiscal, que tuviese la obligación de para asegurar que el proceso es conforme con las previsiones del la Convención. En el caso Brown el *Judicial Committee* (en el que tres de los cinco jueces eran de origen escocés) confirmó que el *status* peculiar del *Lord Advocate* en el proceso penal escocés como 'controlador de la instancia' conlleva de hecho la obligación continuada del fiscal de asegurar que el proceso era conforme a la Convención.

de ciudadanía para la Unión puede en el futuro puede ser un contrapeso para las tendencias potencialmente centrífugas de la *devolution*.[53]

Mills v HM Advocate[54]

Mill argumentó que el Artículo 6(1)de la Convención sobre el plazo razonable para el desarrollo del proceso fue vulnerado por un retraso en la vista de apelación de su condena, dictada tres años atrás, por el robo de un automóvil y asalto a un oficial de policía. Así, la Corte penal de apelación escocesa, la *High Court of Justiciary*, habiendo desestimado el objeto central de la apelación se basó en un supuesto subsecuente para sostener que el retraso en la vista de la apelación equivale a una violación del requisito del desarrollo de proceso en un tiempo razonable de Artículo 6(1), que esta violación era resultado de un 'acto' del *Lord Advocate* para hacer de esto un problema de la devolución, y que el remedio apropiado era reducir en nueve meses la sentencia Mills de ocho años y seis meses. El *Judicial Commitee* rechazó la apelación, estando de acuerdo con la *High Court of Justiciary* en que esta reducción en la duración de la sentencia era un remedio apropiado para la violación del Artículo 6(1).

HM Advocate v R[55]

R, que había sido acusado de comportamiento indecente con los niños, solicitó la paralización del proceso abierto frente a él, sobre la base que su derecho recogido en el Artículo 6(1) de la Convención europea a un 'proceso justo y público dentro de un plazo razonable' había sido violado. La Corona ha aceptado que se había producido una violación del principio del desarrollo del procedimiento en un «plazo razonable' en relación con las acusaciones, y así la argumentación se centró en la cuestión del remedio jurídico. Como en el caso Brown v Stott, R. Se basó en el artículo 57(2) de la Ley para Escocia de 1998, indicando que una vez quedó probado que su derecho recogido a un proceso correcto desarrollado en un periodo razonable, recogido en el artículo 6(1), fue violado, el *Lord Advocate* simplemente, no tenía la competencia para proseguir con la acusación.

53. Este informe no es el lugar para una discusión más amplia sobre la Unión o la potencial conveniencia de su reforma más radical –por ejemplo con las naciones constituyentes que se vuelven naciones independientes libremente asociadas dentro de lo que MacCormick llama la «*European Commonwealth*», ligados quizás por acuerdos similares a los que vinculan a los países del Consejo Nórdico. Para los objetivos de este informe asumo por el momento la existencia presente de la Unión como está reformada por el proceso de *devolution* de 1997. Para la discusión de reforma de la Unión ver: Neil MacCormick *Questioning Sovereignty –Law, State and Nation in the European Commonwealth* (Oxford: OUP, 1999); Cornes '*Devolution and England– What is on offer?* 'ver anterior, nota 2; Michael Keating «*Plurinational Democracy – Stateless Nations in Post-Sovereignty Era*» (Oxford: OUP, 2001); y Gagnon and Tully eds. «*Multinational Democracies*» (Cambridge: la TAZA, 2001).

54. [2002] 3 WLR 1597 (PC).

55. [2003] SLT 4.

La Corona afirmó, *inter alia* que la decisión de continuar con la acusación no era «un acto procesal» en el sentido del artículo 57(2) –una excepción a las decisiones del *Judicial Committe*l en los casos Montgomery y Brown– y también que *R* estaba de hecho argumentado que el Artículo 6(1) establecía que un correspondiente derecho a no ser procesado después de haber transcurrido el plazo razonable, y que el Artículo 6(1) de hecho no contiene tal premisa. En relación sobre si la continuación de la acusación era un 'acto procesal', el *Judicial Commitee* (compuesto de tres *Law Lords* escoceses y dos ingleses o galeses) era unánime en cuanto a su consideración como tal. Sin embargo, en la materia central sobre sí la acusación podía realizarse los *Law Lords* se manifestaron tres a dos. Lord Steyn y Lord Walker, los dos no escoceses del Comité, fallaron conforme permitirían que la acusación pudiese seguir adelante, argumentado que la decisión de la mayoría, relativa a la continuación de la acusación era simplemente una extralimitación de las competencias del *Lord Advocate* en virtud de la artículo 57(2), era una solución jurídica desproporcionadamente generosa (o severa, dependiendo del punto de vista de cada uno). La minoría pensó que la violación del Artículo 6(1) podría remediarse de otra manera, y que en todo caso la violación no suponía necesariamente que R no recibiese un proceso justo. En comparación, la mayoría (Lores Hope, Rodger y Clyde) razonó que el esquema de la Ley para Escocia no permite la especie de balanza de intereses de intereses que la minoría intentó llevar a cabo y que este artículo 57(2) actuaba como una guillotina sobre cualquier continuación de la acusación por el *Lord Advocate* una vez que estaba fijada la violación por el acusador de los derechos reconocidos en el Artículo 6(1).

La división entre las dos posturas se revela claramente en los veredictos de Lord Steyn y Lord Rodger. En primer lugar, Lord Steyn:

Una característicamente elegante observación de L'Heureux-Dubé J en *R v O'Connor* [1995] 4 SCR 411 es pertinente. Ella indica, p 461, (parag. 69):

> «Es importante reconocer que la Carta haya puesto ahora en las manos de jueces un escalpelo en lugar de una hacha –una herramienta que puede formar, más cuidadosamente que nunca, soluciones que tienen en cuenta los en ocasiones complementarios y en otras ocasiones opuestos intereses de justicia del individuo, de la sociedad, y de la integridad del sistema judicial.

La autoridad moral de los derechos humanos a los ojos del público no debe ser minada permitiéndoles desmandarse en nuestros sistemas de justicia. En las soluciones, surgidas de la Ley para Escocia de 1998 y de la Ley para los Derechos Humanos de 1998, en los Tribunales de Escocia e Inglaterra deben buscarse en todo momento adoptar soluciones judiciales proporcionadas. En mi opinión no existe en la amplia interpretación del artículo 57(2), leída en su contexto, nada que descarte la aplicación de tal interpretación en este asunto.

—El abogado del demandante argumentó que una vez el plazo razonable para el proceso ha finalizado hay una violación continuada si la acusación no es sobreseída. Por tanto, sostiene que la continuación de tal acusación es incompatible con un derecho de la Convención. Esto no será suficiente. La anterior violación del plazo razonable del procedimiento garantizado no puede poner en peligro la legalidad del proceso. Y ese extenso período de

> tiempo que es necesario para completar el proceso tampoco puede poner en peligro la legalidad del proceso. De hecho el tribunal podría actuar de forma expeditiva. En estas circunstancias el análisis afirmando una violación continuada, dando lugar por si misma a una violación de un derecho de la Convención, no es correcta.[56]

Lord Rodger, rechazando la alegación implícita de Lord Steyn para modificar, en su opinión, los efectos de la Ley para Escocia así como para no desprestigiar la aplicación de los derechos de la Convención, replicó:

> Al promulgar una acuerdo constitucional de inmensa importancia social y política para el todo del Reino Unido, el Parlamento ha de equilibrar los intereses que corresponden al Gobierno del Reino Unido, al Ejecutivo escocés, a la sociedad y a los individuos afectados. Haciéndolo así, el Parlamento ha decidido que los miembros del Ejecutivo escocés no deben tener el poder para hacer actos que sean incompatibles con cualquiera de los derechos de la Convención. En este caso esto significa que el *Lord Advocate* no tiene el poder para continuar la acusación en las imputaciones 1 y 3. *Si esto es para usar una hacha en lugar de un escalpelo, entonces el Parlamento ha seleccionado la herramienta.* El *Lordships'Board* no puede reabrir el ejercicio que el Parlamento emprendió y reequilibrar los intereses por sí mismo. Más bien, debe dar efecto fielmente a la decisión de Parlamento en esta sensible materia, aún cuando –o quizás sobre todo si– exista la posibilidad de una solución diferente en el caso de procesos irrazonablemente largos.[57]

Hellen Clarke (Procurator Fiscal, Kirkcaldy) v Kelly[58]

Retornamos entonces al más reciente proceso sobre un asunto de *devolution*, Hellen Clarke (*Procurator Fiscal*, Kirkcaldy) v Kelly. Clarke centró el proceso sobre la compatibilidad con el artículo 6 (1) de la estructura y procedimiento de actuación de las *district courts* en Escocia, aunque debido a las similitudes entre las *district courts* escocesas y las *magistrates courts* de Inglaterra y Gales, el caso presenta implicaciones para ambas jurisdicciones. Las *district courts* escocesas, que tratan un número significante de asuntos delictivos de pequeña gravedad operan con un juez de paz no cualificado legalmente (que actúa voluntariamente), ayudado por un asistente con formación jurídica; el juez de paz es legalmente, sin embargo, el único que adopta la decisión. Los asistentes con formación jurídico no son funcionarios públicos, siendo empleados ordinarios de la autoridad local. La alegación hecha por Kelly consistía en que la participación de tales asistentes violaría su derecho a ser juzgado ante un tribunal 'independiente e imparcial'.

La totalidad de los cinco *Law Lords* sostuvieron que el sistema judicial de *district court*, con su uso de funcionarios de justicia conforme al Artículo 6(1) del

56. Ibid. parag. 18 y 19.

57. Ibid. énfasis agregado.

58. Hellen Clarke (Procurator Fiscal, Kirkcaldy) v Kelly 11 de febrero del 2003, (DRA. No. 2. de 2002).

Convenio. Sin embargo, mientras los cinco jueces estaban de acuerdo acerca de la disposición global del caso, la división se produjo sobre el detalle de la orientación que se dio a las *district courts* sobre el uso de los funcionarios legales. Una vez más, la división se produjo entre los *Law Lords* ingleses o galeses por un lado, y por otro lado los dos *Law Lords* escoceses, junto al *Law Lord* de Irlanda del Norte. Lord Hope, apreciando la praxis de los asistentes con formación jurídica, que se hayan en una posición comparable en las *magistrates courts* en Inglaterra y Gales, estableció en el párrafo 69 de su fallo una detallada dirección sobre como los funcionarios legales en Escocia debían proporcionar consejo legal a la *district court*. Lord Rodger y Lord Hutton apoyaron el párrafo 69 del fallo de Lord Hope, mientras Lord Bingham apoyó únicamente el párrafo 71, qué simplemente establecía la opinión conforme no había violación alguna del Artículo 6(1); Lord Bingham no dijo nada sobre las orientaciones del el párrafo 69. Lord Hoffman, sin embargo, pareció pensar que la orientación del párrafo 69 era por lo menos innecesaria, sino simplemente un mal asesoramiento.

Un comentario sobre los Scottish Law Lords

Estos dos últimos casos resaltan la divergencia en acercamiento que surge entre los *Law Lords* ingleses y galeses por un lado y los *Law Lords* escoceses y norirlandeses por otro. Como se ha puesto de manifiesto en el asunto anterior, los dos *Law Lords* escoceses se han encontrado en un casi *de facto* papel de dirección en relación a las cuestiones de la *devolution*. Esto les proporciona una oportunidad institucional, no sólo para buscar una uniformidad amplia a nivel del Reino Unido sobre la aplicación de los principios de la Convención, sino tambien uniformidad basada en un enfoque especifico escocés sobre el razonamiento legal. Esto tiene implicaciones para el futuro sobre la estructura y funcionamiento de los tribunales de nivel superior que no pueden tratarse en este momento; pero a los juristas en España podría interesarles contemplar cómo se observaría al Tribunal Constitucional si se apreciase en él, de una manera clara que, por ejemplo, los jueces catalanes del Tribunal dominaran sus decisiones.

Aunque los juristas ingleses (tanto profesionales como académicos) tienden a mostrarse desinteresados e ignorantes sobre el funcionamiento del sistema legal en Escocia (incluso extendido a nivel del Reino Unido por el acuerdo de *devolution*), los actuales acuerdos han empezado a causar comentarios al sur de la frontera. Munday, analizando el tipo de sentencia de los procesos sobre materias de devolución del *Judicial Committe* da a entender que la deferencia –él la denomina «delicadeza»– mostrada por los jueces noescoceses a los jueces escoceses está «totalmente desplazada» cuando uno recuerda que uno de los propósitos del papel en la *devolution* del *Judicial Committee* consistía en permitir a éste actuar como un Tribunal del Reino Unido (no como una adición especial al sistema legal escocés) asegurando un acercamiento uniforme a «los problemas de la *devolution*» en todo el Reino Unido.[59] Munday no dudó en apoyar el voto disidente de Lord Steyn en *R*; aunque la opinión de su Señoría no prevaleció, supone una pri-

59. Roderick Munday «*Judicial Configurations –Permutations of the court and properties of judgement*» [2002] Cambridge Law Journal 612, pp.625-6.

mera evidencia de un cambio en la dinámica de las relaciones entre los *Law Lords* escoceses y no escoceses. Sin embargo, incluso existe algún replanteamiento significativo de la manera en que las Tribunales de nivel superior actúan cuando despachan un proceso de *devolution* –qué aun proviniendo de Escocia, tiene una amplia aplicación en Gran Bretaña– parece que una nueva identidad de ciudadanía para la Unión bien pudiera serlo con un claro cariz escocés.

Legislación adoptada en Escocia e Irlanda del Norte[60]

Leyes escoceses durante 2002

Los proyectos de ley gubernamentales

Ley de presupuestos (Escocia) (No.3)
Ley de la protección social y la salud (Escocia)
Ley de educación (Acciones a favor de la discapacidad y Archivos de Alumnos)
Ley de la libertad de Información (Escocia)
Ley sobre las granjas de animales para abrigos de piel (Prohibición) (Escocia)
Ley sobre el matrimonio (Escocia)
Ley sobre la educación escolar (Enmienda)
Ley del Gobierno Local escocés (Elecciones)
Ley del Defensor del pueblo de los servicios públicos escocés
Ley de la Autoridad de Capacitación escocesa
Ley sobre los delitos sexuales (Procedimiento y Prueba) (Escocia)
Ley del sector del agua (Escocia)

Las iniciativas legislativas de sujetos privados

Ley de protección de los mamíferos salvajes (Escocia)
Ley de la Universidad de St. Andrews (Diplomas de postgrado en medicina)

Las iniciativas legislativas del Comité

Ley escocesa del Comisionado para las normas parlamentarias

60. Todos los instrumentos legales, desde los Actos del Parlamento de Westminster hasta los intrumentos aprobados por la Asamblea Nacional para Gales pueden obtenerse en la web de la *Stationary office*: http://www.hmso.gov.uk /.

Leyes de Irlanda del Norte durante 2002[61]

Ley de preservación de los animales de caza (Enmienda)
Ley sobre el Fraude al Seguro social
Ley para el Desarrollo industrial
Ley del Gobierno local (Mejor valor)
Ley de asistencia y pagos directos
Ley del presupuesto
Ley sobre la seguridad del ferrocarril
Ley de los servicios sociales personales (Derechos preservados)
Ley del presupuesto (No.2)

61. El proceso de *devolution* se suspendió una vez más en Irlanda del Norte el 14 Oct. 2002, debido a las dificultades del proceso de la paz. En el momento de escribir, los primeros ministros británicos e irlandeses habían anunciado que ellos disponían de un plan para la reanudación del proceso de *devolution*, que se anunciaría a finales de marzo o a principios de abril del 2003. Ver BBC News online del 4 de marzo del 2003, «Los partidos evalúan los planes gubernamentales». hhttp://news.bbc.co.uk/l/hi/northern_ireland/2819023.stm.

CUARTA PARTE
Bibliografía

1. BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2002)

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
ADCP (Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario): 12
AUTON (Autonomíes. Revista Catalana de Dret Public): 27
CCFF (Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol): 33
Corts (Anuario de Derecho Parlamentario):12
CDP (Cuadernos de Derecho Publico): 13
Civitas Europa: 8
DA (Documentación Administrativa): 261- 262
JA (Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo): 17
Llengua i Dret: 37
Papeles de Economía Española: 92
Parlamento y Constitución: 5
Perspectivas de Sistema Financiero: 75
Presupuesto y Gasto Público: 29
RAAP (Revista Andaluza de Administración Pública): 47
RAP (Revista de Administración Pública): 159
RArAP (Revista Aragonesa de Administración Pública): 20
RCG (Revista de las Cortes Generales): 53
RDFHP (Revista de Derecho Financiero y Pública): 262
RDP (Revista de Derecho Político): 54
RDUrb (Revista de Derecho Urbanística y Medio Ambiente): 190
REA (Revista de Estudios Autonómicos): 1
REAL (Revista de Estudios de la Administración Local): 288
RECP (Revista Española de Ciencia Política): 5
REDA (Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo): 116
REDC (Revista Española de Derecho Constitucional): 65
REDF (Civitas. Revista española de derecho financiero): 116
REP (Revista de Estudios Políticos): 118
RFDUC (Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense): 95
RJAst (Revista Jurídica de Asturias): 25
RJCat (Revista Jurídica de Cataluña): 4/2002
RJCLM (Revista Jurídica de Castilla-La Macha): 33

RJNav (Revista Jurídica de Navarra): 33
RUNED (Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED): 8-9
RVAP (Revista Vasca de Administración Pública): 63
RVEA (Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics): 35

1. TRATAMIENTOS GENERALES

GARCÍA FERNÁNDEZ, Silvia María
«Nuestro modelo de Estado: una asignatura pendiente», AA 2002-03 (n. 32 al 48)

GROPPI, Tania
«La reforma constitucional de los Estados federales entre pluralismo territorial y no territorial. RDP n. 54, 2002

NACITO, WALTER
«El incierto federalismo «a la italiana». Civitas Europa n. 8, marzo 2002

NAGEL KLUS-JÜNGEN
«El federalismo alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?». REP n. 118, octubre-diciembre 2002

OLIVETTI, MARCO
«La reforma del Regionalismo italiano». Civitas Europa n. 8, marzo 2002.

PRADA FERNÁNDEZ, JOSÉ LUIS
«La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XII Legislatura». REP n. 115, enero-marzo, 2002

PÉREZ CALVO, ALBERTO
«Presente y futuro del estado autonómico». REA n. 1, enero-junio 2002.

ROLLA, GIANCARLO
«Evolución del sistema constitucional de la autonomía territorial.» REAL n. 285, enero-abril 2001

REVENGA SÁNCHEZ, MIGEL
«Es Estado Autonómico como estado «del conflicto": El Parque Nacional de Doñana». RVAP n. 63 mayo-agosto 2002

TORRES DEL MORAL, ANTONIO
«Nuevas perspectivas del Estado autonómico». REA n. 1, enero-junio 2002.

VAN DANWITZ, THOMAS
«La colaboración en la estructura del Estado. La experiencia alemana.» REA n. 1, enero-junio 2002

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

AGUILÓ I LÚCIA, Lluis
«Desarrollo estatutario e instituciones no previstas (Breves consideraciones al hilo del XX aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana». Corts no. 12, 2002

ARCE JANÁRIZ, ALBERTO
«El Estatuto de Autonomía, veinte años después». RJAst n. 25, 2001

ASENSI SABATER, JOSÉ
La reanimación del Parlamento: Exigencia de un constitucionalismo consecuente». Corts no. 12, 2002

BELLO PAREDES, SANTIAGO
«La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?. REAL n. 286/287, mayo-diciembre 2001

DE LA RUA MORENO, JUAN LUIS
«El poder judicial y el Estatuto de autonomía en la Comunidad Valenciana». Corts no. 12, 2002

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel
«Las nuevas tecnoloías en la vida parlamentaria». RCG n. 52, 2001

FONT DE MORA TURÓN, Alejandro
«Reflexiones sobre la reforma del Estatuto" [Comunidad Valenciana]. Corts no. 12, 2002

FUERTES, M.
«Tutela cautelar e impugnación de reglamentos». RAP n. 157, 2002

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad
«Parlamento y cooperación». REA n. 1, enero-junio 2002

GARRIDO LÓPEZ, C.
«Presupuestos jurídico-políticos del Estatuto de Autonomía de Aragón». RArAP n. 20, 2002

IBARRA ROBLES, Juan Luis
«Tópicos políticos y deslegitimación del Poder Judicial. El caso de los jueces de la Comunidad Autónoma del País Vasco». REUNED no.8-9, 2°.semestre 2001, 1er. Semestre 2002

MALUENDA VERDÚ, Rafael
«XX aniversario del Estatuto de Autonomía. Recopilación histórica" [Comunidad Valenciana]. Corts no. 12, 2002

PERIS I GARCÍA, Joan Frances
«La reforma de l'Estatut d'Autonomía: per un país Valencià més europeu i més cohesionat». Corts no. 12, 2002

PUIG I FERRER, Joaquim
«L'Estatut d'Autonoia. Instrument de progrés y cohesió social».[Comunidad Valenciana] Corts no. 12, 2002

RENIU I VILAMALA
«¿Merece la pena coligarse? La formación de los gobiernos minoritarios en España (1977- 1996). RECP n. 5, octubre 2001

RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa
«Aspectos técnico-jurídicos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (El singular proceso de elaboración y las reformas). Corts no. 12, 2002

RIVERO ORTEGA, R.
«Precedente, jurisprudencia y doctrina legal en derecho público: reconsideración de las sentencias como fuente del derecho. RAP n. 157, 2002

ROBBE, François.
«Le Sénat et la représentation des collectités locales. Civitas Europa n. 8, marzo 2002.

RUIZ-RICO RUIZ Gerardo
«El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía». REDC n. 65, mayo-agosto 2002

TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, Federico
«Veinte años de estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana». Corts no. 12, 2002

3. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.
«De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de Gobierno». Parlamento y Constitución n. 5, 2001

CAAMAÑO, Francisco
«El abandono de 'lo básico': Estado autonómico y mitos fundacionales.» ADCP. No.12-13, 2000-2001

GARCÍA MILLARES, Antonio
«L'Autogovern al segle XXI. Reflexions y perspectives». Corts no. 12, 2002

GARCÍA RECA, Yaiza
«Estado Autonómico y el sistema de partidos: un repaso histórico hasta la actualidad». RFDUC n. 96, curso 2000 - 2001

HORGUÉ BAENA, Concepción
«El modelo de la policía territorial en la Comunidad Autónoma Andaluza». RAAP n. 46, abril-mayo-junio 2002

LÓPEZ MENUDO, Francisco
«El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía». RAAP n. 45/2001

ORDULA REBOLLO, Enrique
«Preautonomía, articulación territorial y vigencia del Estatuto de Castilla y León». CDP n. 13, 2001

PÉREZ CALVO, Alberto
«Administración periférica del estado: El Delegado del Gobierno en el Estado autonómico.» RJNav n. 32,julio-diciembre 2001

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio
«La evolución del Régimen Foral de Navarra: veinte años del Amenoramiento del Fuero. RJNav, n. 33, enero-junio 2002

SEBASTIÁN, J. J.
«La elaboración técnica de los proyectos normativos en la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.» RArAP n. 20, 2002

4. COMPETENCIAS

ÀLVAREZ GARCÍA, Santiago y GONZÁLEZ GONZÁLES, Ana Isabel
«La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre tributos cedidos en el nuevo Acuerdo sobre financiación autonómica». RJAst n. 25, 2001.

ARANA GARCÍA, Estanislao
«La vigilancia, auxilio y salvamento en las playas: una competencia discutida». REDA n. 112, octubre-diciembre 2001.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xavier
«Las reformas del sistema comunitario de intervención administrativa en materia de competencia». RVAP n. 60, mayo-agosto 2001.

COLOM PIAZUELA, Eloy
«El patrimonio histórico de las Universidades y sus diversas titularidades. Problemas y soluciones.» REDA n. 114, abril-junio 2001.

CORVINOS BASECA, Pedro
«Régimen transitorio de la legislación del suelo y urbanística en la Comunidad Autónoma de Aragón». RDUrb n. 190, diciembre 2001.

DÍAZ REVORIO, F. Javier
«Comunidades Autónomas y educación», RJCLM n. 32, mayo 2002.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco
«La delegación de competencias legislativas en las Comisiones. (Algunas reflexiones constitucionales). RCG n. 53, 2001.

GARCÍA ROCA, Javier
«Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Supremo: la competencia diferenciada entre las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa.» RVAP n. 62 enero-abril 2002.

GARFELLA, P.
«Conflictividad copetencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón (1982 - junio 2002).» RArAP n. 20, 2002.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.
«Las aguas marítimas bajo soberanía u jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas». RAP n. 158, 2002.

JORDANO FRAGA, Jesús
«La construcción del Estado Autonomico Ambiental de Derecho en Andalucia». RAAP no. 44/2001

MANTECA VALDELANDE, Víctor
«Régimen Jurídico de la caza en España (I) y (II), AA, 2002-01 (n. 1 al 17)

MARTÍNEZ MORALES, José Luis
«La ley de contratos de las Administraciones Públicas versus la autonomía urbanística de las Comunidades Autónomas. El caso de la LRAU». DA 261-262 septiembre 2001- abril 2002.

MESEGUER YERBA, Joaquín
«La técnicas menores en la flexibilización competencial interorgánica: economía y gestión, delegación de firma y suplencia.» RJCLM no. 33 septiembre 2002.

MONTILLA MARTOS, José Antonio
«La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la L.O. 1/200, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional». ADCP. No.12-13, 2000-2001.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén
«El régimen jurídico de los grandes establecimientos comerciales en Cataluña». RAAP no. 44/2001.

PÉREZ MORENO, Alfonso
«Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre la legislación de Urbanismo». RAAP no. 43/2001.

RIVERO ORTEGA, Ricardo
«Autonomía local y competencias: Castilla y León en el escenario previo al pacto local». REAL n. 286/287, mayo-diciembre 2001.

ROZADOS OLIVA, Manuel Jesús
«La regulación de las televisiones locales por ondas en Andalucía». REAL n. 286/287, mayo-diciembre 2001.

SANZ RUBIALES, Iñigo
«La competencia sancionadora local en materia de consumo». REAL n. 286/287, mayo-diciembre 2001.

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique
«Los grupos políticos en los Ayuntamientos y Diputaciones». RDP n. 51, 2001

CALONGUE VELAZQUEZ, Antonio
«La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León». REAL n. 285, enero-abril 2001

DE LA VILLA VELARDE, Juan Luis
«Autonomía local y aprobación por delegación d los planes generales de urbanismo». REAL n. 288, enero-abril 2002

EMBID IRUJO, A.
«La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón.» RArAP n. 20, 2002

FARFÁN PÉREZ, José Manuel
«El papel de las diputaciones y mancomunidades en la Administración local española». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano
«El derecho de acceso ala documentación pública en la Administración Local». JA n. 17 octubre 2002

GARCÍA ROJAS, José
«Peculiaridades electorales, organizativas, relacionales y reaccionales de las Cabildos Insulares canarios en el Régimen local español». AA 2002-03 (n. 32 al 48)

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio
«La Provincia: Vvirtañidad y fortalecimiento en el territorio andaluz». RAAP no. 43/2001

MARTÍN MATEO, Ramón
«Los cuerpos nacionales de la administración local». REAL n. 285, enero-abril 2001

MARTÍN PÉREZ, Pedro Antonio
«Algunas consideraciones jurídico-administrativas sobre la cooperación municipal descentralizada al desarrollo». AA 2002-03 (n. 32 al 48)

MEILÁN MATEO, José Luis
«Autonomía local y plantemaiento urbanístico». REAL n. 288, enero-abril 2002.

PALLARÉS MORENO, Manuel
«Naturaleza jurídica y analogías y diferencias entre las mancomunidades de municipios y los consorcios locales, a propósito del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía». RAAP n. 47, julio-agosto-septiembre 2002

PAREJO ALFONSO, Luciano
«El municipio y su autonomía». REAL n. 288, enero-abril 2002

PEGORARO, Lucio
«Las funciones subsidiarias de las comparación en el estudio de los ordenamientos federales y del gobierno local». REP n. 117, julio-septiembre 2002

QUINTANA LÓPEZ, Tomás
«La Diputaciones de Castilla y León. Balance y perspectivas». REAL n. 285, enero-abril 2001

RIVERO YSERN, José Luis
«La cooperación interamdministrativa local». RAAP n. 46, abril-mayo-junio 2002

RUIZ-RICO, Gerardo
«Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local. El principio de autonomía regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y anti-estatutario mediante el proceso de transferencia CCAA-Entidades Locales revisto en le Pacto Local.» RVAP n. 61(I), septiembre-diciembre 2001

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel
«Los condicionantes de los patrimonios municipales: de la patrimonialización de las donaciones municipales a los condicionantes normativos del patrimonio municipal del suelo». REAL n. 288, enero-abril 2002

SANZ GÓMEZ, Ma. Mercedes
«La evolución de l sistema local francés. De un centralismo excesivo a una descentralización controlada». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

SOSA WAGNER, Francisco
«La administración local como ingrediente del Estado». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio
«La col·laboració com a instrument de construcció dels estats compostos asimètrics. Llum i obres». AUTON no. 27, diciembre 2001

FONT I LLOVET, Tomàs
«Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación.», REA n. 1, enero-junio 2002.

GARCÍA MORALES, María Jesús
«La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado Autonómico». REA n. 1, enero-junio 2002.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio
«Reflexiones sobre la cooperación: normativa general y sectorial.» REA n. 1, enero-junio 2002.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Borja
«Energía y cooperación entre las Administraciones Públicas" REA n. 1, enero-junio 2002.

SALA DE ARQUER, José y VILLAR ROJAS, Francisco
«La cooperación en la Sanidad Pública». REA n. 1, enero-junio 2002.

TORNOS MAS, Joaquín
«Organos mixtos de colaboración y reducción de la conflictividad.» REA n. 1, enero-junio 2002.

TEJADA TAJADIRA, Javier
«Cooperación y solidaridad». REA n. 1, enero-junio 2002.

7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

BÁRCENA, Josu de Miguel
«El Consejo de la Unión Europea como foro intergubernamental de la toma de decisiones». RDP n. 53, 2002

BERENGUER FUSTER, Luis
«El Estatuto de la Comunidad Valenciana y la participación de las comunidades autónomas en las instituciones de la Unión Europea». Corts no. 12, 2002

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio
«Hacia una Constitución para los ciudadanos europeos». RAAP n. 45/2001

CASTELLS, Antoni y ESPASA Marta
«Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación». Papeles de Economía Española n. 91, 2002

CHUECA SANCHO, Ángel G.
«Aplicación de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas y Ley de Extranjería». RArAP n. 20, 2002

DE MIGUEL BÁRCENA, Josu
«Las implicaciones del Tratado de Niza y la futura ampliación del Consejo de la Unión Europea». RVAP n. 63 mayo-agosto 2002

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel
«La función de los Parlamentarios nacionales en la arquitectura europea». CDP n. 13, 2001

DI PIETRO, Adriano
«El futuro de la Unión Europea: del mercado al ordenamiento ...». REDF n. 116 octubre-diciembre, 2002

GOERLICH, Francisco J., MAS, Matilde y PÉREZ, Francisco
«Concentración, convergencia y desigualdad regional en España». Papeles de Economía Española n. 93, 2002

HALLET, Martín
«Convergencia de renta y políticas regionales en Europa. Resultados y retos para el futuro». Papeles de Economía Española n. 93, 2002

JARIA I MANZANO, Jori
«El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural». RVAP n. 61(I), septiembre-diciembre 2001

LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé
«La regionalización en Portugal». RCG n. 53, 2001

MARSA I FERRET, Marc
«Objectius i gènesi de la Carta de drets fondamentals de la Unió Europea: elements moduladors de la seva eficàcia jurídica. AUTON no. 27, diciembre 2001

MARTÍN CASALS, Miquel
«El Codi Civil de Catalunya en la crïlla del dret privat europeu». RJCat n. 3/2002

MARTÍNEZ SORIA, José
«La coherencia del ordenamiento jurídico comunitario. Un análisis del desarrollo de la política de ordenación territorial de la Comunidad Europea».

CCFF no. 33, otoño 2000

MARTÍNEZ, Miguel Angel.
«Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y las política exterior de los Gobiernos». RCG n. 53, 2001.

MOLINA DE CIENFUEGOS, Ignacio y RODRIGO RODRÍGUEZ, Fernando
«La transformaciones organizativas de la política exterior española». REP n. 117, julio-septiembre 2002

PALOMARES AMAT, Miquel
«Algunas reflexiones en torno a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales». Noticias UE n. 217, enero 2003

PELEGRÍN SOLÉ, Angels
«Inversión extranjera directa. Factores determinantes de la localización regional». Papeles de Economía Española n. 93, 2002

PINELLI, Francisco.
«Los presidentes de las asambleas parlamentarias es Italia». ADCP. No.12-13, 2000-2001

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S.
«Normalización industrial y Derecho comunitario de la competencia». RAP n. 158, 2002

ROLLA, Ginacarlo
«La reforma constitucional del ordenamiento regional de Italia.» REA n. 1, enero-junio 2002

TAJUDARA TEJADA, Javier
«La crisis de la Constitución en el proceso de integración europea.» RDP n. 53, 2002

VILLAVERDE CASTRO, José
«Convergencia, polarización y movilidad regional en la Unión Europea». Papeles de Economía Española n. 93, 2002

8. HACIENDA

AGUIAR DE LUQUE, Luis y ROSADA IGLESIAS, Gema
«La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de as Autonomías». CDP n. 12, 2001

ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio
«La hacienda general del País Vasco: análisis de los principios jurídicos ordenadores de la hacienda de las instituciones comunes». RVAP n. 60, mayo-agosto 2001

ARRATIBEL ARRONDO, José Antonio
«La hacienda municipal Vasca: ¿Una nueva participación en el sistema concentrado?». RDFHP n. 262, octubre-diciembre 2001

BATETA BARREDA, Antoni
«Problemas actuales de las haciendas locales». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

BANDRÉS, E. y CUENCA, A.
«El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común». RArAP n. 20, 2002

BUENAVENTURA CANINO, Rodrigo
«El endeudamiento local». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

CARAMÉS VIÉTEZ, Luis
« La Hacienda local del futuro: Una hacienda Urbana». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

CARBÓ VALVERDE, Santiago y LÓPEZ DEL PASO, Rafael
«Los efectos regionales de la política monetaria europea: el caso español». Papeles de Economía Española n. 93, 2002

CASTELLS, Antoni
«Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

DEL OLMO ALONASO, Jesús
«La ordenación financiera y tributaria del Estado" RJCLM no. 33 septiembre 2002

FERNÁNDEZ, J. Ismael y SABTACREU, Ana María
«Las nuevas perspectivas financieras de la Comunidad Valenciana ante el reto de la ampliación de la Unió Europea». Noticias UE n. 217, enero 2003

GARCÍA-VERDUGO SALES, Javier y DE LA CUESTA GONZÁLEZ, Marta
«Efectos del sistema financiero en las disparidades regionales. Aplicación de un modelo de desarrollo regional postkeynesiano al caso europeo». Perspectivas del Sistema Financiero n. 75, 2002

GIMÉNEZ MONTERO, Antonio
«La hacienda local en Europa». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

LAGO PEÑAS, Santiago
«Algunas reflexiones sobre la dinámica del gasto autonómico». Presupuesto y Gasto Público n. 29, 2002

MAESTRO BUELGA, Gonzalo
«Constitución económica e integración europea». RDP n. 54, 2002

PAGÈS I GALTÉS, Joan
«La reforma de las haciendas locales en aras a las consecución de l principio de suficiencia financiera». REDF n. 114, abril-junio, 2002

PASCUA MATEO, F.
«Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales». RAP n 158, 2002

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier
«Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

PINELLI, Cesare
«Mercados, administraciones y autonomías territoriales. Dilemas y propuestas para una articulación constitucional». RJAst n. 25, 2001

POVEDA BLANCO, Francisco y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Ángel
«La financiación impositiva municipal. Propuesta para su reforma», Papeles de Economía Española n. 92, 2002

PRIETO MARTÍN, Carlos
«Las negociaciones para un nuevo marco de hacienda local». Papeles de Economía Española n. 92, 2002

RODRÍGUEZ FUENTES, Carlos J.
«Dinero, regiones y políticas monetarias». Perspectivas del Sistema Financiero n. 75, 2002

RODRÍGUEZ-PONGA Y SALAMANCA, Estanislao
«El nuevo modelo de financiación autonómica y las novedades fiscales para 2002». Presupuesto y Gasto Público n. 28, 2002

SÁNCHEZ REVENGA, Jaime
«Los Presupuestos Generales del Estado para 2002: objetivos y prioridades». Presupuesto y Gasto Público n. 28, 2002

URÍA FERNÁNDEZ, Francisco
«Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las leyes de Estabilidad Presupuestaria». CDP n. 12, 2001

URIEL, Ezequiel
«La administración pública central y la redistribución territorial de la renta». Papeles de Economía Española n. 93, 2002

VIDAL PRADO, Carlos
«Nuevo modelo de financiación y actuales perspectivas del principio de solidaridad.» REA n. 1, enero-junio 2002.

VIÑAS BOSQUET, José P.
«Finanzas, avales y demás garantías en la legislación del régimen local». REAL n. 286/287, mayo-diciembre 2001

9. LENGUAS

AGIRREAZKUENAGA, Iñaki
«Educación y lengua: reflexiones jurídicas sobre el modelo vasco». RVAP n. 61(II), septiembre-diciembre 2001

BASTARDAS I BOADA, Albert.
«Language and new migrations: the Canidian expeerience and the situation in Catalonia». Llengua i Dret no. 37, septiembre 2002

DURÁN TROT, Carola
«*La Renaxiensa*, a defender os Catalan civil law». Llengua i Dret no. 37, septiembre 2002

GÓMEZ BORRÁS, Rafael
«Lagunas oficiales en el Estado multilingüe: la correspondiente lengua estandar como parámetro.» RJNav, n. 33, enero-junio 2002

MILIAN I MASSANA, Antoni
«Forms of linguistic intervention and legal techniques for the protection of languages and linguistics groups in multilingual societies. A look al comparative law». Llengua i Dret no. 37, septiembre 2002

2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2002)

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

ESTADOS UNIDOS

CLR Columbia Law Review	Vol. 101, núm. 5-8; Vol. 102, núm. 1-8.
Constitutional Commentary	Vol. 18, núm. 2-3; Vol. 19, núm. 1.
Harvard law Review	Vol. 115, núm. 4-8; Vol. 116, núm. 1-3.
The Yale Law Journal	Vol. 111, núm. 5-8; Vol. 112, núm. 1-3.
Publius. The Journal of Federalism	Vol. 31, núm. 1-3-4; Vol. 32, núm. 1.

FRANCIA

RFDC Revue Française de Droit Constitutionnel (n 49 a 52)
RFAP Revue Française d'Administration Publique (n 99 a 101)
RFDA Revue Française de Droit Administratif (2002, V. 18, nº 1 a 6)

ITALIA

Le Regioni	2001: núm. 6; 2002: n. 1- 5
Le Istituzioni del federalismo	2001: núm. 5 y 6; 2002: n. 1- 4
RTDP	(Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico) 2002: núm. 1-3
Rivista di Diritto Costituzionale	1999 y 2000/2001
Quaderni Costituzionali	2002: núm. 1- 4.

1. TRATAMIENTOS GENERALES

Alemania

BALDI, Brunetta: «Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna. Una comparazione con l'Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6.

España

BAGNI, Silvia: «Stato autonomico e composizione degli organi di giustizia costituzionale», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

BALDI, Brunetta: «Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna. Una comparazione con l'Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6.

Estados Unidos

ALLEN TARR, G. «Laboratories of Democracy?. Brandeis, Federalism, and Scientific Management», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, núm. 1.

ESCOBAR-LEMMON, Maria: «Fiscal Decentralization and Federalism in Latin-America», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm.4.

FRUG, Gerald E. «Beyond regional government», *Harvard Law Review*, Vol. 115, núm. 7.

FRICKEY, Philip P. y SMITH, Steven S.: «Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique», *The Yale Law Journal*, Vol. 111, núm. 7.

KINCAID, John: «State of American Federalism, 2000-2001», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, núm. 3.

MCDOWELL, Bruce D. y EDNER, Sheldon: «Introduction: Federalism and Surface Transportation», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 32, núm. 1.

MONTERO, Alfred P.: «After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm.4.

SIMEON, Richard y MURRAY, Christina, «Multi-Sphere governance in South Africa: An Interim Assessment», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm.4.

SMITH, Troy E. «Federalism in the 2000 Presidential Election», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, núm.3.

STEYLER, Nico y METTLER, Johann, «Federal Arrangements as a Peacemaking Device During South Africa's Transition to Democracy», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm.4.

WRIGHT, John S.F.: «Anglicizing the United States Constitution: James Bryce's Contribution to Australian Federalism», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, núm.4.

Francia

BOURRACHOT, François : Un contrat de plan «État-région» peutil faire l'objet d'amendements lors de la délibération du Conseil régional l'approuvant ? (concl. sur CAA Lyon, 21 juin 2001, Nardone c/Région Rhône-Alpes) RFDA2002, V. 18, N. 4 Pg. 735-740.

CUSTOS, Dominique: «La décentralisation dans les DOM entre continuité et renouvellement», RFAP, n° 101, pg. 15.

ELIE, Marie-Pierre: «L'Italie: un État Fédéral?», RFDC, n° 52, pg.

ELFORT, Maude: «De la décentralisation à l'autonomie: la Guyane», RFAP, n° 101, pg. 25.

FABERON, Jean-Yves: «La Nouvelle-Calédonie: vivre l'accord de Noumés», RFAP, n° 101, pg. 39.

GIRARDIN, Brigitte: «Ministre de l'outre-mer. Avant-propos – La réforme constitutionnelle et l'outre-mer», RFAP, n° 101, pg. 3.

HENRY, Olivier: «Élections (2e partie): La sincérité du scrutin outre-mer : observations sur les élections dans les départements français d'Amérique», RFDA 2002, V. 18, N. 6 Pg. 1050-1058.

LUCHAIRE, François: «L'outre-mer français aujourd'hui», RFAP, n° 101, pg. 11.

MASTROMANIRO, Anna: Il <Conseil constitutionnel> francese frena la Corsica. Brevi note a proposito della decisione n. 2001-454 DC», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

NABAJOTH, Éric: «Les relations entre les départements français d'Amérique et les Caraïbes: une histoire en construction», RFAP, n° 101, pg. 137.

SCOFFONI, Guy; ANNOUSSAMY, David; GARDBAUM, Stephen; KLEIN, Claude; WOEHRLING, José: «L'actualité constitutionnelle dans les pays de common law et de droit mixte (juillet-décembre 2001) : Canada, États-Unis, Inde, Israël», RFDA. 2002, N. 50 pg. 447.

Italia

AA.VV.: «Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali (Interventi al seminario svoltosi a Ferrara il 30 maggio 2002)», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

BALDI, Brunetta: «Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna. Una comparazione con l'Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6.

BARTOLE, Sergio: «A proposito del parere sul disegno di legge costituzionale n. 4368 (Senato della Repubblica – XIII legislatura) con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia», *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999.

BIN, Roberto: «L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

CINTIOLI, Fabio: «Unità giuridica ed economica o interesse nazionale», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 1.

CIUFFOLETTI, Zeffiro: «Il nodo del federalismo», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

D'ATENA, Antonio: «Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)», *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999.

D'ATENA, Antonio: «La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

FALCON, Giandomenico: «Il *big bang* del regionalismo italiano», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

FALCON, Giandomenico: «*Modello* e *transizione* nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

GROPPI, Tania: «La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

PALERMO, Francesco: «<Nomina sunt consequentia rerum>. Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

PIZZETTI, Franco: «I nuovi elementi unificanti del sistema costituzionale italiano», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

PIZZETTI, Franco: «Le nuove esigenze di *governance* in un sistema policentrico <esploso>», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

TORCHIA, Luisa: «Sistemi di welfare e federalismo», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 4.

TOSI, Rosanna: «A proposito dell'<interesse nazionale>», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 1.

VANDELLI, Luciano: «Per l'attuazione della riforma costituzionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6.

Otros países

BOLOGNA, Chiara: «*Advice* and *consent* nell'evoluzione del federalismo americano», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

Estados Unidos

KRISLOV, S. «American Federalism as American Exceptionalism», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, núm. 1.

Francia

BÉLORGEY, Gérard: «Le ministère de l'outre-mer: les raisons de la permanence et les besoins de réforme»

GARDE, François: «L'administration des îles désertes», RFAP, nº 101, pg. 83.

Italia

BALBONI, Enzo; MASSA, Michele: «Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la legge cost. n. 1 del 1999», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

BARBAGALLO, Renato: «Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

BELLETTI, Michele: «Un altro argomento contro i Decretti legge regionali», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 4.

BIN, Roberto: «Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del <nuovo> art. 117.6° c., Cost.?», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

BIN, Roberto: «Statuti regionali. I rischi tecnici del riflusso», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

CAMERLENGO, Quirino: «La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

CARETTI, Paolo: «Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

CARETTI, Paolo: «L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro): «Osservazioni e proposte sul disegno di legge costituzionale n. 4368 Senato (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e dei Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano)», *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999.

CONCARO, Alessandra: «Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di rifflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

CORPACI, Alfredo: «Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

DEMURO, Gianmario: «La istituzione di nuove Province tra principio d'eguaglianza e ragioni della specialità», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

DI ANDREA, Claudia: «L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della <competenza legislativa> nel procedimento di approvazione delle leggi statale», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

GIUPPONI, Tommaso F.: «Le prerogative dei consiglieri regionali tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

GROPPI, Tania: «Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6.

GUZZETTA, Giovanni: «Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6.

LIBERTINI, Raffaele: «Le Regioni e le tecniche legislative», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

LUPO, Nicola: «Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

MANZELLA, Andrea: «Il Parlamento federatore», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 1.

PITRUZZELLA, Giovanni: «Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

POGGI, Annamaria: «La legge della Regione Piemonte, sulla valutazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

ROLLA, Giancarlo: «Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

RUGGERI, Antonio: «Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della <specialità>», *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1999.

RUGGERI, Antonio: «La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

TARLI BARBIERI, Giovanni: «L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

TORCHIA, Luisa: «La potestà legislativa residuale delle Regioni», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

TOSI, Rosanna: «La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

TOSI, Rosanna: «Sui rapporti tra fonti regionale e fonti locali», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

3. ADMINISTRACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES

Estados Unidos

GOETS, Andrew R, DEMPSEY, Paul S. y LARSON, Carl, «Metropolitan Planning Organization: Findings and Recommendations for Improving Transportation Planing», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 32, núm. 1.

Francia

DE DECKKER, Paul: «Le pacifique: à la recherche du développement dans un space émietté», RFAP, nº 101, pg. 157.

FAURE, Bertrand: «Le nouveau statut de la Corse (1re partie) - La décision du Conseil constitutionnel no 2001-454 DC du 17 janvier 2002 - La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel», RFDA 2002, V. 18, N. 3 pg. 469-473.

GARDE, François: «L'administration des îles désertes», RFAP, nº 101, pg. 59.

LAFARGUE, Régis: «La justice outre-mer: justice du lointain, justice de proximité», RFAP, nº 101, pg. 97.

LEMAIRE, Félicien: «Études - Le Conseil constitutionnel et l'avenir institutionnel des départements d'outre-mer - (à propos de la décision no 2000-435 du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer)», RFDA 2002, V. 18, N. 2 pg. 361-371.

MAUGÜÉ, Christine: «Le contentieux des ordonnances de codification - 2 Le cas des territoires d'outre-mer - (concl. sur CE, 24 oct. 2001, Gouvernement de la Polynésie française)», RFDA. 2002, V. 18, N. 1 pg. 73-76.

PASTOREL, Jean-Paul: «DOSSIER - Les nouvelles compétences de la Collectivité territoriale de Corse», RFDA 2002, V. 18, N. 4 Pg. 685-695.

VERPEAUX, Michel: «Le nouveau statut de la Corse (1re partie) - La décision du Conseil constitutionnel no 2001-454 DC du 17 janvier 2002 - Une décision inattendue?», RFDA 2002, V. 18, N. 3 pg. 459-468.

VITALIEN, Christian: «Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation», RFAP, nº 101, pg. 115.

Italia

CAMMELLI, Marco: «Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

CORPACI, Alfredo: «La responsabilità amministrativa alla luce della revisione del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

CORPACI, Alfredo: «Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

IUVONE, Carmen y ROVERSI, Elisa: «La disciplina dello sportello unico per le attività produttive ed il raccordo con le discipline di settore», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

4. COMPETENCIAS

Estados Unidos

DAVIS, Charles: «The West in Flames: The Intergovernmental Politics of Wildfire Suppression and Prevention». *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 31, núm. 3.

DETHRICK, Martha: «Federalism and the Politics of Tobacco», *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 31, núm. 1.

Francia

POLI, Jean-François : «A travers les nouvelles compétences culturelles de la Collectivité territoriale de Corse, réflexions sur l'action culturelle Revue française de droit administratif 2002», V. 18, N. 4 Pg. 696-701.

ROMI, Raphaël : «La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation», RFDA 2002, V. 18, N. 4 Pg. 702-707.

Italia

BALBONI, Enzo: «Il concetto di <livelli essenziali e uniformi> come garanzia in materia di diritti sociali», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6.

BANDOLI, Donatella; MICHELESSI, Marina: «Il processo di decentramento delle funzioni in materia ambientale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

BILARDO, Salvatore: «Il costo delle funzioni conferite alle Regioni», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

BIN, Roberto: «La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione, *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

BIN, Roberto: «Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del <nuovo> art. 117.6° c., Cost.?», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

BONETTI, Paolo: «L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

BONETTI, Paolo: «Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

CANNIZZARO, Enzo: «Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

CASTELLINI, Paola; RICCIARDELLI, Maurizio: «Il conferimento di funzioni alle Regioni in materia di commercio», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

CILIONE, Giampiero: «Il trasferimento delle funzioni in materia sanitaria», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

DANI, Fabio: «Il Titolo V della Costituzione e la disciplina dell'attività edilizia tra Stato e Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

FALCON, Giandomenico: «Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

FELICORI, Grazia: «Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

GALLO, Carlo Emmanuele: «Perchè no ad un testo unico di principi fondamentali nelle materie regionali», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 2.

IUVONE, Carmen y ROVERSI, Elisa: «La disciplina dello sportello unico per le attività produttive ed il raccordo con le discipline di settore», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

LAMARQUE, Elisabetta: «Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l'ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

LAMARQUE, Elisabetta: «Osservazioni preliminari sulla materia <ordinamento civile>, di esclusiva competenza statale», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

PADULA, Carlo: «Sull'impugnazione regionale di legge penale e sul concetto di invasione di competenza indiretta», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

POGGI, Annamaria: «Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

RICCIARDELLI, Maurizio: «Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

SAVERIO MARINI, Francesco: «Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

SCIULLO, Girolamo: «I beni e le attività culturali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

SGROI, Marco: «Sportello unico per le attività produttive, conferenza di servizi e autonomia regionale: note a margine della sent. n. 206 del 2001 della Corte costituzionale», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

SORACE, Domenico: «La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

TOSI, Rosanna: «La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

VALLANIA, Enrico: «Albo di preselezione regionale e libera prestazione dei servizi», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

VENTURA, Rossella: «La materia del territorio. Disciplina regionale e statale dopo il d.lgs. 112 del 1998», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Estados Unidos

GORDON, Peter y RICHARDSON, Harry W. «The Sprawl Debat: Let Markets Plan», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, núm. 3.

Francia

TIFINE, Pierre: «La "tradition locale ininterrompue" dans les textes et la jurisprudence consacrés aux corridas», RFDA 2002, V. 18, N. 3 pg. 496-508.

Italia

BORGONOVO RE, Donata: «Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

CAMELLI, Marco: «Dopo il titolo V: quali poteri locali?», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

CARETTI, Paolo: «Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano: «L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

FALCON, Giandomenico: «Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione», *Le Regioni*, 2002, n. 2/3.

GIUPPONI, Tomasso F.: «Regioni versus enti locali: un (mai sopito) confflitto riaperto dalla riforma del Titolo V della Costituzione?», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 1.

MAINARDIS, Cesare: «Quale spazio per la leale collaborazione fra Regioni ed enti locali?», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

MESSINA, Patrizia: «Due modi di regolazione politica dello sviluppo locale. I casi del Veneto e dell'Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

MIANI, Mattia: «Prospettive e limiti del federalismo telematico nei piccoli comuni. Una ricerca sulle reti civiche nella Provincia di Reggio Emilia», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

PINTO, Ferdinando: «Il testo unico degli enti locali dopo la riforma: tra incertezze statali e incertezze regionali», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 2.

TOSI, Rosanna: «Sui rapporti tra fonti regionale e fonti locali», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

VIOLINI, Lorenza: «Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Estados Unidos

CURRISTINE, Teresa, «Reforming the U.S. Departament of Transportation: Challenges and Opportunities of the Government Performance and Results Act for Federal State Relations», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 32, núm. 1.

DILGER, Robert Jay : «State an Local government Officials' Perspectives on Intergovernmental Relationships in Surface Transportation Policy: 1987 and 2001», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 32, núm. 1.

LYNCH, Jason: «Federalism, Separation of Powers, and the role of State Attorneys General in Multistate litigation», *CLR Columbia Law Review*, Vol. 101, núm. 8.

Italia

BIFULCO, Raffaele: «Proposte sulla comissione parlamentare per le questioni regionali», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 4.

BIN, Roberto: «L'amministrazione coordinata e integrata», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

CAMMELLI, Marco: «I raccordi tra i livelli istituzionali», *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6.

CARETTI, Paolo: «Gli <accordi> tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del <sistema delle conferenze>», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

DI COSIMO, Giovanni: «Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a Statuto speciale», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

MAINARDIS, Cesare: «I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

TORCHIA, Luisa: «<Concorrenza> fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

España

CARMONA CONTRERAS, Ana: «La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

SALVADORI, Alberto: «Le Comunità Autonome spagnole e il diritto comunitario: spunti di riflessione», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

Francia

ZILLER, Jacques: "L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne», RFAP, nº 101, pg. 127.

Italia

BERTI, Giorgio: «Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

BILANCIA, Paola: «Regioni ed attuazione del diritto comunitario», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

BOCCI, Veronica Elena: «Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

CANNIZZARO, Enzo: «Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 1.

GROPPI, Tania: «Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo: «Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

TORCHIA, Luisa: «I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

8. HACIENDA

Estados Unidos

ARONSON, J. Richard y MUNLEY, Vincent G. «Wealth-Transfer Taxes in U.S. Fiscal Federalism: A Levy Still in Need of Reform», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, núm. 3.

CLAUS, Lawrence: «Uniform through the United States: Limits on Taxing on Spending», *Constitutional Commentary*, Vol. 18, núm. 3.

KINCAID, John y COLE, Richard L. «Changing Public Attitudes on Power and Taxation in the American Federal System», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 31, núm. 3.

Italia

BILARDO, Salvatore: «Il costo delle funzioni conferite alle Regioni», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 5.

BUZZACCHI, Camilla: «Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del federalismo fiscale», *Le Regioni*, 2002, n. 4.

DE GRAZIA, Davide: «L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione», *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, n. 2.

GIANNOTTI, Andrea: «La Corte costituzionale diventa giudice a quo in un confflitto di attribuzioni per salvaguardare l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana: un caso di pregiudizialità <prognostica>?», *Le Regioni*, 2002, n. 1.

GIARDA, Piero: «Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione», *Le Regioni*, 2001, n. 6.

LADU, Giampolo: «Alla ricerca degli equilibri finanziari», *Quaderni Costituzionali*, 2002, n. 1.

PITRUZZELLA, Giovanni: «Problemi e pericoli del <federalismo fiscale> in Italia», *Le Regioni*, 2002, n. 5.

9. LENGUAS

Francia

VIOLA, André: «Le nouveau statut de la Corse (1re partie) - La décision du Conseil constitutionnel no 2001-454 DC du 17 janvier 2002 - Le Conseil constitutionnel et la langue corse», RFDA 2002, V. 18, N. 3 pg. 474-482.

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía
Francisco López Menudo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Aragón
Fernando López Ramón, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Asturias
Francisco J. Bastida Freijedo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

Canarias
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, Letrado de las Cortes Valencianas y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

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, Letrada del Consell Insular d'Eivissa i Formentera

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 Mª 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 2002 *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*

ANDALUCÍA,	Consejería de Presidencia
ARAGÓN,	Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales
CANARIAS,	Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica
CANTABRIA,	Consejería de Presidencia
CASTILLA Y LEÓN,	Consejería de Presidencia y Administración Territorial
CASTILLA-LA MANCHA,	Consejería de Administraciones Públicas
CATALUÑA,	Instituto de Estudios Autonómicos
COMUNIDAD VALENCIANA,	Presidencia de la Generalidad Valenciana
EXTREMADURA,	Consejería de Presidencia
GALICIA,	Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Administración Pública
ISLAS BALEARES,	Consejería de Presidencia
MADRID,	Consejería de Presidencia
MURCIA,	Consejería de Presidencia
NAVARRA,	Departamento de Presidencia, Justicia e Interior
PAÍS VASCO,	Vicepresidencia

DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249
08008 Barcelona
Tel.: (93) 487 39 99
Fax.: (93) 488 19 40

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO