

ANÁLISIS

**INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2003**



INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

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

EQUIPO COORDINADOR

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

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

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

MARC CARRILLO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

FRANCESS PALLARÉS PORTA, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

JESÚS RUIZ-HUERTA, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

DAVID TORNOS, Master en Derecho Comunitario

Los materiales preparados por cada autor se han sometido al debate de todos los demás en las reuniones celebradas en Málaga los días 4 y 5 de marzo de 2004, de modo que las versiones definitivas, responsabilidad de cada autor, han tomado en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas durante la discusión general.

CONFIGURACIÓN RECOMENDADA

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

INSTALACIÓN

1. Sitúese en el entorno operativo de Windows.
2. Introduzca el disco en su lector CD-ROM o DVD.
3. Seleccione el menú Archivo o en su caso Inicio.
4. Seleccione la opción Ejecutar.
5. Escriba en la línea de comando d:\ica\setup y presione el botón Aceptar o bien pulse el botón Intro.
6. A continuación el sistema le ofrecerá varios mensajes; pulse Aceptar o en su defecto Ignorar.
7. La instalación quedará finalizada.
8. Recuerde que tras su primera instalación el programa requerirá una Clave de acceso, que le suministrará el Departamento de Atención al Cliente de EL DERECHO EDITORES, S.A. 902 44 33 55

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2003

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2003

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2004

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: 84-95097-10-9
Depósito Legal: B-34.296-2004

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

Xavier PADRÓS
Profesor de Derecho Constitucional de
la Universidad de Barcelona

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

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

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

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

Jesús RUIZ-HUERTA
Catedrático de Hacienda Pública de la
Universidad Complutense de Madrid.
Instituto Universitario de Investigación
Ortega y Gasset

David TORNOS
Master en Derecho Comunitario

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 Uni-
versidad de Sevilla

Cantabria

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

Aragón

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

Castilla y León

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

Asturias

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

Castilla-La Mancha

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

Canarias

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

Cataluña

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

Comunidad Valenciana

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

Extremadura

Francisco Javier DONAIRE VILLA, Profesor 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, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

Madrid

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

Murcia

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

Navarra

Martín M^a RAZQUIN LIZARRAGA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra.

País Vasco

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

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Javier BARNÉS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Pedro CRUZ VILLALÓN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

Luis ORTEGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

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

M^a Teresa GONZÁLEZ ESCUDERO, Letrada de las Cortes Generales. Comisión General de 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

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 • Marcos GÓMEZ PUENTE (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 • Vicente SANJURJO RIBO (Galicia), Colaborador en Galicia • Roberto O. BUSTILLO BOLADO (La Rioja), Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja • Emilio PAJARES MONTOLIO (Madrid), Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid • Luis GÁLVEZ MUÑOZ (Murcia), Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia • Alejandro SAIZ ARNAIZ (País Vasco), Profesor Ordinario de Derecho Constitucional de la Escuela Judicial • Octavio GRANADO, colaborador del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

También han colaborado en Barcelona: Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista y Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales; Hèctor LÓPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Luis Javier MIERES, Profesor Titular de Derecho Constitucional de escuela universitaria de la Universidad Pompeu Fabra; Mónica ARBELÁEZ, colaboradora del Instituto de Derecho Público; José MOLLEVÍ, José Luis VEGA, Marc MARSAL, Francisco J. RODRÍGUEZ PONTÓN, Carlos A. ALONSO y Núria MAGALDI, 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
Presidencia

CANTABRIA
Consejería de Presidencia

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

COMUNIDAD VALENCIANA
Presidencia de la Generalidad Valenciana

EXTREMADURA
Consejería de Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia, Relaciones
Institucionales y Administración Pública

ISLAS BALEARES
Consejería de Vicepresidencia

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 Depar-
tamento de Presidencia y Relaciones
Institucionales del Gobierno de Aragón

Dña. M^a Carmen ALONSO
Secretaria General de la Presidencia del
Gobierno de Canarias

Dña. Ana SÁNCHEZ LAMELAS
Directora del Servicio Jurídico de la
Consejería de Presidencia del Gobierno
de Cantabria

D. Manuel FERREIRA RECIO
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. Enric FOSSAS
Director del Instituto de Estudios Auto-
nómicos de la Generalidad de Cataluña

D. Mariano VIVANCOS
Subdirector Gabinete de Análisis del
Gabinete del Presidente
Generalitat Valenciana

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

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

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

D. Alejandro Halffter
Secretario General Técnico de la Conse-
jería de Presidencia de la Comunidad de
Madrid

Dña. María Pedro REVERTE GARCÍA
Secretaria 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	15
--------------------	----

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL	19
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	33
Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos	33
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	60
El Senado	82
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	103
Andalucía	103
Aragón	137
Asturias	149
Canarias	165
Cantabria	209
Castilla y León	224
Castilla-La Mancha	250
Cataluña	277
Comunidad Valenciana	297
Extremadura	340
Galicia	370
Islas Baleares	395
La Rioja	406
Madrid	425
Murcia	456
Navarra	485
País Vasco	503
IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	519
La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	519
Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional	530
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	539

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	547
La financiación de las comunidades de régimen común en España: el funcionamiento del modelo en el período 1997-2001.	
Lecciones para el nuevo sistema	547
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	581
Actividad de la Unión Europea	581
La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2003	591
VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	603
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	603
La administración local en las Comunidades Autónomas	611
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	622
Magnitudes presupuestarias de las Comunidades Autónomas para el año 2003	647
Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas para los años 2000 y 2001	664
Las elecciones autonómicas de mayo de 2003: una perspectiva general ...	677
Resultados	693
<i>Aragón</i>	
<i>Asturias</i>	
<i>Canarias</i>	
<i>Cantabria</i>	
<i>Castilla y León</i>	
<i>Castilla-La Mancha</i>	
<i>Catalunya</i>	
<i>Comunidad Valenciana</i>	
<i>Extremadura</i>	
<i>Islas Baleares</i>	
<i>La Rioja</i>	
<i>Madrid</i>	
<i>Murcia</i>	
<i>Navarra</i>	
Las elecciones autonómicas de mayo de 2003 en Aragón	709
Asturias	714
Canarias	718
Cantabria	723
Castilla y León	727
Castilla-La Mancha	732
Comunidad Valenciana	736
Extremadura	740
Islas Baleares	745
La Rioja	751
Comunidad de Madrid	755
Murcia	760
Navarra	764

Las elecciones autonómicas de 26 de octubre de 2003 en la Comunidad de Madrid	770
Las elecciones autonómicas de 16 de noviembre de 2003 en Cataluña	775

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA	785
--	------------

SEGUNDA PARTE

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2003: TEMAS MONOGRÁFICOS

Las Autonomías Regionales en el Proyecto de Tratado/ Constitución para Europa	801
Legislación básica y artículo 149.1.1ª C.E.	816
Comunidades Autónomas y entes locales	829

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2003

Austria (Peter PERNTHALER, Irmgard RATH-KATHREIN, Ernst WEGSCHEIDER)	847
Bélgica (Francis DELPÉRÉE)	866
Italia (Giancarlo ROLLA)	877
Reino Unido (Richard CORNES)	892

CUARTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2003)	913
Bibliografía sobre el federalismo y el regionalismo en el derecho comparado (2003)	923

PRESENTACIÓN

A lo largo del año 2003 se ha producido una serie de acontecimientos de singular relevancia para el futuro del Estado de las Autonomías, de modo particular por la incidencia que han tenido en el resurgimiento con fuerza del debate sobre el modelo de Estado.

En primer lugar cabe destacar la celebración de elecciones autonómicas en catorce Comunidades Autónomas y el hecho de ser un año fin de legislatura, al tenerse que celebrar elecciones generales en marzo de 2004. Como consecuencia de ello los partidos políticos presentaron sus diversas alternativas sobre el futuro del Estado de las Autonomías y situaron esta cuestión en el centro de su confrontación.

Por otro lado la celebración de los 25 años de Constitución también invitó a realizar un ejercicio de reflexión, haciendo balance del camino recorrido y planteando perspectivas de evolución.

El avance de algunas propuestas de reforma estatutaria y, en particular, la presentación del llamado «Plan Ibarretxe», también reforzaron el protagonismo de la cuestión autonómica.

En todo caso, las soluciones quedaban condicionadas a lo que sucediera en las elecciones generales del 2004. Por ello, si bien en el año 2003 no se han producido cambios normativos sustanciales en la configuración del Estado autonómico, puede aventurarse que este año supondrá un punto de inflexión importante en la evolución de nuestro modelo de organización territorial, tal y como destacamos en la Valoración General del presente Informe.

Dentro de este marco general, el presente Informe da cuenta un año más de toda la actualidad de la Unión Europea, del Estado, Comunidades Autónomas, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo relacionada con el Estado de las Autonomías, con especial referencia a los procesos electorales, relaciones de conflicto y colaboración, aspectos financieros y presupuestarios.

También, como es habitual, se incorporan las crónicas relativas a la situación de los Estados Compuestos europeos (Austria, Bélgica, Italia y Reino Unido) y diversos estudios monográficos.

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

A lo largo del año 2003 se han sucedido diversos acontecimientos de muy diversa naturaleza pero de especial relevancia tanto para el funcionamiento ordinario como para la reflexión sobre el futuro del Estado de las Autonomías.

En este sentido cabe recordar la celebración de elecciones autonómicas en trece Comunidades Autónomas y después en Cataluña, también en Ceuta y Melilla y la realización de elecciones locales en todo el Estado. A lo largo del año se ha mantenido muy viva la discusión en torno al llamado Plan Ibarretxe, así como sobre su impugnación ante el Tribunal Constitucional. Las elecciones catalanas dieron lugar a la formación de un nuevo Gobierno tripartito en el que entraba a formar parte Esquerra Republicana de Catalunya. También se han conmemorado los veinticinco años de Constitución y se ha acelerado el debate sobre la Constitución europea. Ha continuado la confrontación con motivo del desarrollo del Plan Hidrológico Nacional y ha crecido la tensión política en todos los ámbitos, especialmente en torno a la posición de España en la guerra de Irak. Este mismo año finalizaba la legislatura, con el horizonte puesto en las elecciones generales del 2004.

Cuestiones todas ellas de singular relevancia y que, si bien no han impedido un desarrollo normal de la actividad estatal y autonómica, han reabierto con notable intensidad el debate general sobre el modelo de Estado. De entre todas estas cuestiones destacaremos algunas.

En primer lugar, el 2003 ha sido un año electoral. En el mes de mayo se celebraron elecciones autonómicas en 13 Comunidades Autónomas, en Ceuta y Melilla, y elecciones locales en toda España. En el mes de noviembre se celebraron a su vez elecciones autonómicas en Cataluña.

Las elecciones condicionaron el ritmo de la actividad política y administrativa, imponiendo el cierre de proyectos y el inicio de otros nuevos una vez constituidos los nuevos Parlamentos y ejecutivos. Pero las elecciones también comportaron la elevación del tono del debate político, debate que en buena medida se centró en la discusión en torno al modelo de organización territorial del Estado y las propuestas de reforma estatutaria. Esta temática fue adquiriendo fuerza a lo largo del año, especialmente ante la proximidad de las elecciones generales. Sobre esta cuestión, mientras el PSOE se muestra favorable a analizar las propuestas de reforma estatutaria (salvo el llamado Plan Ibarretxe), al tiempo que propone avanzar en la reforma del Senado y el desarrollo de mecanismos de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

(documento de Santillana del Mar), el Partido Popular defiende la estabilidad del modelo, la intangibilidad de la Constitución y la descentralización a favor de los poderes locales.

En segundo lugar, en el año 2003 se celebra el 25 aniversario de la Constitución española y se inicia el proceso de discusión en torno a la futura Constitución europea. La celebración de los 25 años de Constitución motivó que fueran muchos los actos, debates y publicaciones en los que se hiciera balance del camino recorrido y se formularan propuestas de futuro. Dentro de esta reflexión general, el modelo de organización territorial que se diseñó en 1978 fue objeto de una especial atención. En tercer lugar, durante el año 2003 se avanza en la discusión y formalización de las propuestas de reforma estatutaria que, con diverso contenido y grado de concreción, se llevan a cabo en el País Vasco, Cataluña, Andalucía y Canarias.

En el País Vasco prosigue la conflictiva discusión del llamado «Plan Ibarretxe», que finalmente se articula como proyecto de ley para ser debatido en el Parlamento autonómico. En el caso de Cataluña todos los grupos parlamentarios, salvo el PP, formulan sus propuestas de reforma estatutaria con mayor o menor desarrollo. En Andalucía el gobierno presenta unas bases para la reforma, y en Canarias se amplía el debate político sobre la reforma, sin llegar a redactarse texto alguno.

En este proceso de reformas estatutarias no puede negarse la singularidad del Plan Ibarretxe, documento que nace con el apoyo de PNV-EA-IU, la oposición frontal del PP y PSOE, y la indiferencia crítica de EH. Por otra parte, se trata de una propuesta que deberá debatirse en una Comunidad Autónoma marcada por el terrorismo y cuyo texto contiene propuestas que mayoritariamente se entienden claramente incompatibles con el contenido de la Constitución. La situación jurídica se hace aún más compleja cuando el gobierno Aznar decide impugnar el proyecto ante el Tribunal Constitucional utilizando para ello, de forma muy discutible, la vía del artículo 161,2 de la Constitución, que no parece diseñada para impugnar proyectos de reforma estatutaria que se presentan en un Parlamento autonómico para ser debatidos.

Otros acontecimientos de especial relevancia en la política general del Estado han influido también en las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas. Así, la guerra de Irak y la implicación del Estado español en la misma tuvo una fuerte contestación ciudadana que también se vio reflejada en la posición institucional de diversos Parlamentos autonómicos. El proceso de ejecución del Plan Hidrológico Nacional continuó enfrentando a la Comunidad de Aragón con el Gobierno del Estado, enfrentamiento al que se sumó al final del año la Comunidad de Cataluña, derivándose el foco de discusión hacia las instituciones comunitarias. Por otra parte, la Comunidad de Castilla-La Mancha discutió también la aplicación del Plan en su territorio.

Por último, no puede dejar de mencionarse que las actuaciones legales llevadas a cabo para combatir a ETA y su entorno parecen haber debilitado a la banda terrorista, que durante el año 2003 únicamente cometió un atentado mortal. La ley de partidos políticos fue declarada constitucional por el Tribunal

Constitucional, así como la disolución de HB y los posteriores intentos de vulnerar el contenido de la ley mediante la creación de un nuevo partido que fuera continuación del disuelto.

El debate sobre el Estado de las Autonomías

La reapertura, con notable intensidad, del debate sobre el modelo de Estado a lo largo del año 2003, tiene su origen en este conjunto de hechos a los que acabamos de referirnos. Pero hay algo más. En este año 2003 coincide también la culminación de un primer gran ciclo en lo que debe ser la evolución de nuestro Estado de las Autonomías. Las reformas estatutarias están consolidadas, se ha producido una igualación sustancial de los niveles competenciales, con respeto de los hechos diferenciales más importantes, y los trasposos de competencias están prácticamente concluidos. Las previsiones del Título VIII de la Constitución han sido «concretizadas», y buena parte de los preceptos contenidos en dicho título han dejado de tener valor normativo (dado su carácter material de derecho transitorio).

Esta realidad es la que sin duda invita a volver la vista sobre el camino recorrido y a plantearse el sendero a seguir, así como a hacer balance para valorar los logros y las carencias, ponderando si el desarrollo de lo, en su día previsto y acordado, ha satisfecho las expectativas iniciales.

Es en este contexto en el que debe entenderse y situarse el nuevo debate sobre el Estado autonómico, sin que deba olvidarse a la hora de hacer propuestas si se dan todas las condiciones para poder debatirlas conforme a las mínimas reglas democráticas y si podrán llevarse a la práctica.

En todo caso, si que pueden aportarse algunos datos y consideraciones de carácter general.

La valoración de los 25 años de Constitución debe ser altamente positiva. El texto aprobado en 1978 ha hecho posible el período más largo de estabilidad democrática en la historia de España y de progreso económico y social, y ha permitido una amplísima descentralización territorial. Las Comunidades Autónomas se han convertido en realidades institucionales irreversibles, y los ciudadanos se identifican con estas nuevas realidades políticas y administrativas.

Esta primera constatación no es óbice para que, precisamente en razón del tiempo transcurrido y la experiencia acumulada, deban al mismo tiempo señalarse las carencias del modelo. Los años vividos nos permiten conocer mejor el sistema en su día creado y refrendado, así como identificar sus defectos y las posibles vías para tratar de encontrar solución a los mismos. Apuntar los defectos y proponer vías de reforma no supone necesariamente un ataque al sistema, sino, por el contrario, ofrecer las vías para su progresiva adaptación a las demandas sociales, a las nuevas realidades y a los intereses de las diversas entidades territoriales.

En este sentido, y desde este sentimiento de fin de ciclo, el año 2003 nos permite apuntar algunas de las carencias del sistema. Por lo que se refiere al repar-

to competencial varias son las cuestiones no resueltas. En primer lugar el alcance que debe darse al concepto de «lo básico» como criterio funcional de distribución de competencias. Los esfuerzos del Tribunal Constitucional para acotar este concepto en sus aspectos formales y materiales se han demostrado insuficientes, como pone de relieve la litigiosidad que aún se mantiene en torno a lo que debe entenderse en cada caso por bases, normas básicas o leyes básicas. En segundo lugar el valor expansivo que se ha dado a los títulos horizontales del artículo 149,1, números 1 y 13 CE, requiere algún tipo de contención.

Otras carencias del sistema las encontramos en la falta de mecanismos para articular la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en instancias estatales y en la Unión Europea, en la no conversión del Senado en verdadera Cámara de representación territorial, en el retraso del Tribunal Constitucional en resolver los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, en la escasa adaptación del poder judicial al Estado de las Autonomías, y en la falta de mecanismos eficaces de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre sí.

Estas, y otras carencias del sistema, son las que invitan a reflexionar sobre las medidas que deben adoptarse y el camino a seguir, debiendo plantearse al mismo tiempo si es necesario o no reformar los Estatutos de Autonomía, si esta reforma debe ser general o pueden establecerse diferentes velocidades, si las reformas pueden acometerse con simples reformas estatutarias o es preciso reformar la Constitución y, en caso afirmativo, con qué alcance.

Por todo ello, teniendo en cuenta la importancia de los temas, las reformas deberían tratar de contar con el mayor acuerdo posible, para lo cual es imprescindible un clima político general de mayor sosiego y capaz de objetivar los puntos que se deben reformar. Para ello, teniendo en cuenta la importancia de los mismos, sería prudente añadir a la experiencia acumulada la reflexión y preparación técnica que podría ofrecer una comisión de expertos o la elaboración de un libro blanco para situar el debate y formular propuestas.

Elecciones autonómicas y locales

Las elecciones autonómicas se celebraron el 25 de mayo en 13 Comunidades Autónomas con total normalidad, con un nivel medio de participación similar a anteriores convocatorias electorales.

Como consecuencia de los resultados, salvo en los casos de Cantabria e Islas Baleares, se revalidaron las mayorías en el poder, con algunos resultados significativos como los obtenidos por el candidato Bono en Castilla-La Mancha. En Cantabria el Partido Regionalista de Cantabria se inclinó por pactar con el PSOE, rompiendo la anterior coalición con el PP. En las Islas Baleares el PP recuperó el gobierno, pactando con Unió Mallorca.

Mención aparte merece el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, ya que si bien las elecciones se celebraron con normalidad, el proceso de constitución del nuevo gobierno resultó enormemente conflictivo. Los resultados elec-

torales dieron la mayoría parlamentaria, por tan sólo un escaño, a los partidos PSOE-IU. No obstante, dos parlamentarios del PSOE no dieron su voto al presidente del Parlamento propuesto por la nueva mayoría y amenazaron con hacer lo mismo en la elección del presidente de la Comunidad. Ante esta situación la candidata del PP se negó a ser investida con los votos de los presuntos tráfugas, y tampoco aceptó que se formara un gobierno presidido por el candidato del PSOE. Tras barajarse diversas soluciones para salir de la crisis, se acordó celebrar el acto de investidura sin que resultara elegido ningún candidato y celebrar nuevas elecciones. Celebradas las mismas, el PP obtuvo la mayoría absoluta.

La crisis institucional derivó en la creación de una comisión de investigación sobre las vinculaciones de los dos diputados tráfugas y en el intento de judicializar el problema, lo que en última instancia perjudicó a la imagen general de la clase política. Al mismo tiempo se reabrió el debate sobre el valor del mandato representativo y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión.

En noviembre se celebraron elecciones en Cataluña. Los resultados comportaron un notable descenso de los dos partidos mayoritarios, CIU y PSC, un ascenso de los partidos minoritarios de izquierdas, muy significativo en el caso de ERC, y la estabilidad del PP. Con estos resultados se abrió un período de negociaciones que finalmente se cerró con el pacto PSC-ERC-ICV, lo que supuso poner fin al gobierno de CIU, coalición que se había mantenido en el poder desde las primeras elecciones. ERC obtiene en el acuerdo de gobierno la «Conselleria en cap» y cuatro Consejerías, e ICV dos Consejerías.

Actividad legislativa estatal

Este año, al ser el último de la legislatura, se han aprobado numerosas leyes.

Destaca todo un paquete de leyes orgánicas orientadas a la lucha contra el terrorismo, que como tales no afectarían a las CCAA pero, en otras condiciones, si podrían aconsejar una consulta específica a las instituciones vascas en la medida que la población de esta CA puede ser la más afectada. Sin embargo, las pésimas relaciones –incluso institucionales– entre los gobiernos convierte en ingenua una propuesta como esta.

Otro tipo distinto de incidencia de las leyes orgánicas es las CCAA viene representada por la nueva reforma de la LO de Extranjería, que acaba de introducir una sensación general de provisionalidad en este ámbito. Parecía que el propio gobierno estaba convencido de los peligros del efecto llamada que pueden comportar las reformas legislativas; tras las dos grandes reformas del 2000 en realidad este año se han realizado otras dos, porque junto a la importante LO 14/2003 que ha modificado la mitad de los preceptos de la legislación vigente, también se han incluido algunas modificaciones en la LO 11/2003 que aprobaba medidas especialmente respecto a la seguridad ciudadana y la violencia doméstica. La reforma de la Ley orgánica 14/2003 cubre los defectos de legalidad en los puntos que habían sido señalados por la sentencia de marzo del Tribunal Supremo pero vuelve a incluir otros preceptos que tienen, a primer vista, el peligro de contener deslegalizaciones y, sobre todo, va mucho más lejos

modificando las condiciones de las personas llegadas por vía de la reagrupación familiar, cambiando la función del visado (y de paso suprimiendo la exención de visado) e introduciendo algunas dificultades adicionales para las personas que se encuentran en situación irregular, ámbitos dentro del cual ha suscitado especial polémica la transmisión a la policía de los datos del padrón municipal.

Entre las leyes ordinarias destaca, por la repercusión que tiene sobre la mayoría de la población y su importancia en la estructura del Estado social, la reforma general de la ley de sanidad, que ha obtenido un apoyo casi unánime de los grupos parlamentarios, dato que debe destacarse no sólo por la importancia de la ley sino por el clima político general que ha hecho difíciles este tipo de acuerdo sobre grandes leyes. Basta compararlo con la aprobación el año anterior de la ley de educación. Dentro de la reforma sanitaria, merecen una especial atención las relaciones que se establecen en los distintos subsectores de la sanidad (prestaciones, farmacia, investigación...), ya que la nueva ley se aplicará a un sistema sanitario plenamente descentralizado. En general se mantiene y potencia el Consejo Interterritorial que ha sido uno de los que ha logrado un funcionamiento más aceptable entre los distintos órganos de colaboración.

Alguna de las leyes aprobadas este año, como la Ley 9/2003 sobre utilización de organismos modificados genéticamente y quizás también la Ley 45/2003 de técnicas de reproducción asistida, permiten una reflexión sobre la cláusula residual del art. 149.3 CE. En general se tiende a decir, siguiendo criterios del derecho comparado, que la cláusula residual atribuida al Estado otorga al mismo la competencia exclusiva sobre las competencias «nuevas», surgidas como resultado del nacimiento de nuevas «materias» generales por el desarrollo tecnológico, lo que sería nuestro caso. Pero estas leyes, y alguna otra anterior, operan con un criterio distinto porque no otorgan competencia exclusiva al Estado sino que distribuyen las competencias entre el Estado y las CCAA de acuerdo con los campos competenciales más próximos, como sería en este caso sanidad e investigación. Es una solución muy lógica, preferible a la que suele explicarse, y que merece ser tomada en cuenta al explicar el sistema competencial.

Son muchas las leyes de este año que tienen gran trascendencia sectorial, e incluso un notable interés teórico, como las que regulan el patrimonio de las administraciones públicas, el sector ferroviario, las subvenciones, la ley general tributaria y que pueden tener un importante efecto sobre las CCAA aunque su dimensión autonómica, desde el punto de vista competencial, sólo sea menor.

Tanto en las leyes como en los reglamentos continúa el recurso excesivo a los títulos horizontales (ordenación general de la economía, medio ambiente...), pero se incrementa claramente —siguiendo la tónica de los últimos años— la conversión en horizontal de la sanidad, en cuanto justifica intervenciones del Estado sobre ámbitos en principio autonómicos por la repercusión que éstos pueden tener sobre la salud humana (ganadería, alimentación, etc.) y especialmente, el recurso al 149.1.1° CE que esta a punto de convertirse en título universal para todos los ámbitos donde intervenga algún factor social, como si fuera la competencia horizontal correspondiente al principio de igualdad real del 9.2 CE, interpretación que por expansiva parece disparatada. Esta proliferación de normas estatales que se fundamenta en el 149.1.1 CE seguramente tiene

que ver con la escasa fortuna de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la definición de este título, lo que quizás también este relacionado con la pluralidad de enfoque y diversidad de propuestas realizadas por la doctrina.

Al final de este capítulo del Informe se incluyen unas reflexiones sobre la simplificación del ordenamiento y especialmente sobre algunos defectos de técnica legislativa que pueden incluso atentar a la seguridad jurídica. La persistencia de la ley de acompañamiento, y su extensión a muchas CCAA, continúa mereciendo críticas notables de los estudiosos (quizás el TC debería primar la elaboración de la sentencia que tiene pendiente), pero también se están generalizando otras técnicas que inciden negativamente, como la aparición de enmiendas por sorpresa (frecuentemente en el Senado) que en ocasiones carecen de relación con el proyecto de ley en discusión, y más en general una falta de cuidado de la calidad de las leyes que resulta muy preocupante.

Por lo que se refiere a las cuestiones formales lo más relevante es el desprecio que se observa hacia las formas que deben presidir el proceso de elaboración de las leyes, formas que son garantía del pluralismo, del debate, de la transparencia; en definitiva, de la efectiva participación de los representantes políticos en el ejercicio de esta fundamental tarea. Por ello debemos insistir en la denuncia del abuso del recurso a las llamadas leyes de acompañamiento (abuso que también se produce en los Parlamentos autonómicos), en la medida en que su tramitación supone reducir el debate, sustraerlo de las comisiones específicas, y dictar leyes en las que no se suele hacer referencia a la legitimación competencial de los nuevos preceptos que se dictan, ni a su carácter básico. Pero además resulta que se aplica a estas leyes, sin justificación constitucional, el procedimiento de tramitación de las leyes de presupuestos y se incluyen enmiendas en el Senado a su articulado que no guarda conexión alguna con los preceptos incluidos en el proyecto de ley.

Esta última técnica, desgraciadamente, se ha generalizado en la tramitación de otras leyes sectoriales, y debe denunciarse con la máxima energía. De forma sorpresiva, en la tramitación de todo tipo de leyes, se introducen en el Senado enmiendas que carecen de toda relación con el contenido del proyecto que se presentó. De hecho se trata de nuevos proyectos de ley cuya tramitación se llevará a cabo sin posibilidad de ser enmendados en el Congreso y sin posibilidad de un debate pleno y sosegado. Si bien esta práctica ha sido en cierto modo consentida por la doctrina del Tribunal Constitucional, el abuso de la misma, que ha llegado al extremo de introducir reformas tan importantes como la creación de nuevos tipos delictivos en el Código penal (nuevos tipos por otra parte materialmente cuestionables), debe ser criticada con rotundidad. En otros ordenamientos europeos este tipo de enmiendas no serían admisibles.

En relación a las cuestiones sustantivas se mantiene una interpretación amplia del concepto de lo básico (la ley de modernización del gobierno local al regular el régimen de los grandes municipios es un claro ejemplo), si bien en sentido favorable a las Comunidades Autónomas se advierte una más correcta determinación de los títulos competenciales en virtud de los cuales se dictan los diversos preceptos de cada texto legal, así como un mayor respeto por el contenido formal de lo básico.

Tribunal Constitucional

El hecho de que durante el año 2003 se haya mantenido un nivel de alta conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas no ha permitido al Tribunal Constitucional reducir el tiempo de resolución de los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, que se mantiene en una media superior a los seis años, a pesar de haber aumentado su «productividad» (de 13 sentencias ha pasado en el 2003 a 17). Los conflictos internos en que se ha visto inmerso el propio Tribunal han incidido también negativamente en este problema. La reducción de los plazos para dictar sentencia debe ser un objetivo primordial en la actividad del Tribunal.

Este retraso general tiene, no obstante, dos excepciones significativas. Las sentencias dictadas en el caso de la impugnación de la ley de partidos políticos (48/2003) y en el caso de la impugnación de la ley de presupuestos del parlamento vasco (STC 3/2003). Esta celeridad sería bueno que también se diera en otros casos singulares, como en el supuesto de los recursos reiterados frente a las leyes de acompañamiento, ya señalado, y quizás fuera preferible que se explicitaran los criterios de prioridad para la resolución de los recursos.

La actividad jurisdiccional en materia autonómica se ha traducido en 17 sentencias. En cuanto a la estructura de las sentencias merece ser destacado el elevado número de votos particulares, lo que puede ser reflejo de una cierta división interna entre los magistrados. En cuanto al contenido, se prosigue con el esfuerzo de precisar el alcance de lo básico, se reitera la doctrina frente a la territorialización de subvenciones y se resuelven diversos conflictos acumulados en relación al régimen especial fiscal de las Islas Canarias.

Merece también destacarse la confirmación de la doctrina sobre la amplia legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes estatales, doctrina que se elabora con ocasión de la impugnación de la ley de partidos políticos por el Gobierno Vasco.

En lo que concierne a los aspectos de contenido competencial destacan un año más las sentencias que se ocupan de lo básico (SSTC 1, 109 y 152/2003). En relación con esta temática las sentencias 1 y 109/2003 se han ocupado de las consecuencias que puede tener para la legislación autonómica la aprobación posterior de una ley básica estatal que contiene disposiciones de contenido material diferente. También en el año 2003 se han resuelto los conflictos relativos al régimen fiscal de Canarias (SSTC 16, 62 y 72/2003), y se han dictado dos sentencias relativas a las competencias ejecutivas y poder subvencionador del Estado en las que se reitera la doctrina de la sentencia 13/1992 (SSTC 175 y 1228/2003).

Colaboración

La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha mantenido en un régimen de clara continuidad con respecto a años anteriores. El convenio sigue siendo el principal instrumento de colaboración, y en el año 2003 se alcanzó un nuevo record, ya que registramos 713 convenios verticales,

cifra significativa si tenemos en cuenta que en 1998 se formalizaron 566 (debemos recordar que como en todos los Informes se da cuenta anualmente de los informes publicados en el año, si bien algunos de ellos pudieron celebrarse en años anteriores). En esta línea de continuidad debe destacarse la existencia de convenios que se vienen repitiendo desde hace 20 años. También se mantiene la tradición en lo relativo a la distribución de convenios entre Comunidades Autónomas. Si la media es de 38, Cataluña es la Comunidad Autónoma que más convenios formalizó, 68, y las que menos fueron el País Vasco, 11, y Navarra, 10.

La práctica totalidad de convenios siguen siendo materialmente multilaterales (un mismo proyecto se ejecuta en distintas Comunidades Autónomas), pero se formalizados bilateralmente. La práctica continúa demostrando que la Ley 30/1992 no es un marco adecuado para la formalización de convenios, ya que la inmensa mayoría no se sujetan a sus prescripciones, y, por otra parte, no ha servido para impulsar la formalización de convenios de Conferencia sectorial. De hecho, en 10 años sólo se han formalizado dos convenios de conferencia sectorial, uno en 1997 y otro en 1998.

Como novedades a destacar cabe mencionar la celebración de un convenio multilateral entre el Estado y diversas Comunidades Autónomas. Este convenio, cuyo objeto era la creación de una base de datos común en el ámbito sanitario, aunque fue discutido en el seno de la Conferencia Sectorial, no se formalizó finalmente como convenio de Conferencia Sectorial en aplicación del artículo 5.5 de la Ley 30/1992.

Por otra parte, dentro del conjunto de Convenios para el desarrollo de planes o programas generales, deben destacarse 3 convenios para implantar el uso de internet y de la sociedad de la información: internet en la escuela, internet para todos, y ciudades digitales, todos ellos dentro del Plan InfoXXI.

Por materias de nuevo se mantiene la tradición, y los convenios siguen centrados de forma mayoritaria en servicios sociales, sanidad, educación y agricultura.

La colaboración entre Comunidades Autónomas sigue sin despertar. En el año 2003 no podemos dar cuenta de ningún acuerdo tramitado de conformidad con la previsión del artículo 145,2 CE. Un año más hay que llamar la atención sobre la falta de acuerdos de colaboración de carácter horizontal.

Conflictos

La conflictividad ante el Tribunal Constitucional se ha situado en lo que gráficamente puede calificarse de banda alta, aunque ha sido sensiblemente inferior a la del año pasado, ya que se han producido 67 nuevos conflictos, 31 recursos de inconstitucionalidad, 23 conflictos positivos de competencia, dos conflictos en defensa de la autonomía local y 11 cuestiones de inconstitucionalidad. De estos, 28 han sido planteados por órganos centrales del Estado y 22 por las Comunidades Autónomas. La normativa estatal en materia de educación (Ley de calidad de la enseñanza y Reales Decretos de desarrollo) es la que más conflictividad ha generado.

En la mayoría de recursos interpuestos por el Estado frente a leyes autonómicas se ha alegado la aplicación del artículo 161.2 CE para obtener la suspensión de la eficacia de las leyes autonómicas. Por regla general el Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión.

El Plan Hidrológico Nacional ha continuado generando fuertes polémicas entre el Estado y la Comunidad de Aragón. La oposición a la aplicación de dicho Plan se ha judicializado, ya que todo acto con el que se trata de ejecutar el Plan es llevado ante los Tribunales. Por otra parte el conflicto se ha llevado también ante las instancias comunitarias, tratando de demostrar las insuficiencias del Plan desde la vertiente medioambiental así como la existencia de otras alternativas para hacer llegar el agua a las zonas que la reclaman. De esta forma se trata de lograr que la Unión europea no financie el Plan aprobado.

En el segundo semestre del año, y dentro del proceso de general distanciamiento entre PP y CIU, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña también ha hecho patente su oposición a la ejecución del Plan en la parte relativa al Delta del Ebro. Los problemas surgen en el seno del Consorcio del Delta del Ebro y en la toma de los acuerdos relativos al Plan integral del Delta del Ebro (en concreto la determinación del caudal hidrológico en esta zona final del río). Este hecho llevará al Gobierno del Estado a modificar las competencias del Consorcio mediante la ley de acompañamiento aprobada en diciembre. El nuevo Gobierno tripartito de Cataluña refuerza la oposición al Plan Hidrológico.

Desde los sectores favorables al Plan se impulsó su ejecución y se buscó el apoyo popular al mismo mediante la convocatoria de una multitudinaria manifestación en la ciudad de Valencia.

Otro punto conflictivo en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido el de la fijación por estas últimas de prestaciones sociales complementarias a las de la Seguridad Social. Si bien el Tribunal Constitucional avaló en su día esta competencia autonómica, diferenciando las materias Seguridad Social y Asistencia Social, poniendo como único límite al ejercicio de la competencia autonómica que no pusiera en peligro la institución de la Seguridad Social, el Estado ha tratado de impedir que las Comunidades Autónomas reconozcan el derecho a estas prestaciones complementarias a través de la Ley 52/2003 de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. En esta ley se da una nueva definición de la materia Seguridad Social, de modo que se incluyan en la misma todo tipo de prestaciones asistenciales y se excluyan las mismas del ámbito de la asistencia social. Diversas Comunidades Autónomas han manifestado su voluntad de continuar otorgando estas prestaciones y han recurrido la ley estatal. El conflicto pone de relieve un debate de fondo más general sobre cómo hacer compatible un Estado descentralizado políticamente y la igualdad de condiciones de vida de todos los ciudadanos dentro del mismo.

Actividad de las Comunidades Autónomas

En las Comunidades Autónomas en donde se han celebrado elecciones autonómicas la actividad ha estado claramente dominada por este hecho. Antes de las elecciones se concluyeron los programas iniciados y se trató de aprobar las

leyes pendientes de tramitación. Después de las elecciones se procedió a reorganizar la estructura de gobierno y administrativa, reduciéndose la actividad legislativa. En términos generales, sin embargo, y salvo en el caso de Asturias, la actividad legislativa llevada a cabo durante el año 2003 ha sido en términos cuantitativos importante.

Tal y como hemos apuntado al tratar la actividad normativa del Estado, también ahora debemos criticar el creciente abuso del recurso a la figura de las leyes de acompañamiento por los Parlamentos autonómicos. Bien es verdad que alguna Comunidad Autónoma, como en el caso de Castilla-La Mancha, ha hecho un uso correcto de esta figura legislativa, pero otras han incluido reformas de muy diverso contenido material sin justificación aparente (por ejemplo, en el caso de Andalucía). En otro supuesto, caso de Extremadura, se ha utilizado la propia ley de presupuestos para introducir reformas en leyes sectoriales, lo que se opone a la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia.

En términos también generales, las principales preocupaciones de los gobiernos autónomos se han centrado en las políticas de infraestructuras, vivienda y empleo.

En materia organizativa las reestructuraciones posteriores a las elecciones han comportado, allí donde se han constituido gobiernos de coalición, incrementos de las Consejerías y de altos cargos (vice-consejerías, secretarios generales).

Unión europea y Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión europea

La actividad de la Unión europea ofrece durante el año 2003 un balance general de luces y sombras. Como datos positivos hay que mencionar el acuerdo sobre la ampliación, la importante reforma de la PAC y la revisión de la Agenda de Lisboa. En el lado negativo cabe situar la fractura interna como consecuencia de la posición ante la guerra de Irak, el conflicto entre la Comisión y el Consejo por la no aplicación del Pacto de Estabilidad en Francia, las propuestas de reducción de aportaciones al presupuesto por parte de los contribuyentes netos y de forma especial el que se concluyera el año sin que la CIG aprobara la reforma de los Tratados constitutivos de la Comunidad y de la Unión europea ya prevista en el Consejo de Niza de diciembre del 2000.

Mención especial requiere el inicio de los debates sobre la futura Constitución europea a partir del texto presentado por la Convención sobre el futuro de Europa bajo el nombre de «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa».

El texto presentado, y que se esperaba fuera confirmado sin grandes modificaciones, no fue aprobado y su tramitación quedó paralizada. Dentro del conjunto de cuestiones que suscitó el contenido de este Proyecto hay que mencionar la falta de referencias concretas al hecho regional, silencio que, también hay que decirlo, ha preocupado sólo de forma significativa en España, ya que en otros Estados compuestos de la Unión la participación de los Länder o regiones en las instituciones europeas es una cuestión ya resuelta.

El Proyecto opta en este punto por «desconstitucionalizar» la organización territorial de la Unión europea, reconociendo únicamente a los Estados miembros como sujetos territoriales constituyentes y remitiendo a los mismos la determinación de su estructura territorial interna. Por tanto, son las Constituciones nacionales, y en el caso español también los Estatutos de Autonomía, las normas que deberán reflejar el hecho de la pertenencia a la Unión europea.

Por lo que se refiere a la actividad de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión europea la valoración debe ser negativa. La Comisión languidece sin encontrar una función que la haga atractiva y eficaz a los ojos de sus miembros. Tan sólo se celebraron en el año 2003 tres reuniones, y tan sólo en una se adoptaron acuerdos de cierta importancia. El desinterés general marca su existencia una vez que el Gobierno decidió cerrar la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo.

Si puede destacarse el acuerdo del ministro Sr. Arenas de adscribir orgánicamente la Comisión al Senado, lo que se tradujo en la firma de un protocolo de intenciones entre el Ministerio y el Senado el 10 de marzo, con el fin de «favorecer la presencia y contribución del Senado en el conocimiento y examen del proceso de participación de las Comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos». Como consecuencia del mismo la Comisión ha pasado a celebrar las sesiones en el Senado, si bien ello no se ha traducido en una participación significativa de los senadores en sus reuniones.

Por último, y en referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Unión europea, se ha acordado el reparto de la coordinación de la participación en los 74 Comités en los que se interviene. El Comité «estrella», el de Estructuras Agrarias, se ha distribuido entre cinco Comunidades Autónomas.

Administración local

Al margen de la celebración de elecciones locales el 25 de mayo, la administración local se ha visto afectada durante el año 2003 por algunas importantes reformas legislativas. Por un lado la Ley orgánica 1/2003 de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, norma destinada, según la propia exposición de motivos, a «hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político». Junto a la reforma de otros textos legales, se modifican los artículos 61 y 75 de la ley de bases del régimen local.

Por otro lado se aprobó la Ley 53/2003 de modernización del gobierno local. Esta segunda ley contiene reformas puntuales sobre la ley básica de régimen local (entre otros temas sobre la forma de prestación de servicios, equiparando la tipología a la establecida en la LOFAGE), y dos títulos nuevos, uno sobre el régimen de grandes ciudades, y otro sobre la potestad sancionadora de los entes locales. El régimen especial de grandes ciudades se abre finalmente a un conjunto diverso de entes locales. En muchos casos el acceso a esta condición

depende de la iniciativa del propio municipio pero requiere un acuerdo favorable del Parlamento autonómico. Al margen de posibles objeciones de fondo, el texto de la ley es un claro ejemplo de interpretación extensiva del concepto de lo básico, en particular al regular el régimen de grandes ciudades, ya que la ley establece un modelo completo de organización sin dejar espacio ni a la ley autonómica ni a la potestad de autoorganización de los entes locales.

Por último, debe hacer referencia a la modificación de la ley de extranjería, con incidencia directa en algunas de sus novedades en el ámbito local, como en lo que se refiere al discutible acceso de las fuerzas y cuerpos de seguridad a la información de los padrones municipales en donde constan inscritos los extranjeros.

Los trabajos sobre el Pacto local que se venían desarrollando en algunas Comunidades Autónomas se han ralentizado (caso de Murcia o Castilla y León), o bien se han desnaturalizado (caso de La Rioja, Ley 1/2003, o Madrid con su Ley 3/2003), ya que no se avanza en la descentralización y sólo se incluyen procedimientos para llegar a acuerdos de traspasos.

El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el planteamiento de dos conflictos en defensa de la autonomía local, uno promovido frente a la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 9/2000 sobre modificación de la Ley 12/1999 de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas, y otro promovido por once ayuntamientos del área metropolitana de Barcelona contra un artículo de la Ley 31/2003 del Parlamento catalán de acompañamiento a los presupuestos del año 2003 aprobada por el Parlamento catalán. El conflicto tenía como objeto cuestionar que en la creación de la línea 9 del metro se hubiera obviado todo tipo de intervención municipal. Se trata, pues, de recursos frente a leyes autonómicas.

En otra ocasión el Tribunal Constitucional ha acordado inadmitir el conflicto por falta de legitimación colectiva. Es el supuesto del Auto del Tribunal Constitucional 418/2003 de 16 de diciembre en relación a un conflicto frente a una ley estatal de carácter general. La inadmisión pone de relieve la complejidad de acreditar los requisitos que impone la ley para este tipo de conflicto, en particular cuando se trata de impugnar una ley del Estado.

Por último debe mencionarse el conflicto surgido en el seno del Parlamento y Gobierno catalán a raíz de la aprobación por la oposición de la Ley 8/2003 de 5 de mayo que modifica algunos aspectos de la legislación sobre las comarcas y fija nuevos criterios para la elección y composición de los Consejos comarcales. En concreto, sobre esta última cuestión, prima el número de votos obtenidos por cada partido o coalición por encima del número de concejales que se hubieran obtenido en los municipios de la comarca. Aprobada la ley por los grupos de la oposición el Gobierno de CIU trató de impedir su entrada en vigor para determinar la composición de los nuevos Consejos comarcales fruto de las elecciones de mayo de 2003. Para ello no dudó en acudir a la Junta electoral central solicitando un pronunciamiento al respecto. Si bien la Junta entendió no aplicable la nueva ley a la composición de los nuevos Consejos comarcales, el Tribunal Superior de Justicia zanjó el asunto determinando que la ley podía aplicarse de forma inmediata para regular la composición de los nuevos Consejos comarcales.

Normativa presupuestaria y financiera

El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado a finales del año 2001 se ha incorporado por primera vez de forma completa en el ejercicio presupuestario del 2003. Como consecuencia de ello los presupuestos autonómicos ya han incluido los nuevos recursos del sistema, lo que ha redundado en un incremento de los ingresos tributarios. También tiene plena incidencia presupuestaria la asunción de la prestación de la asistencia sanitaria, una vez producidos los trasposos de servicios.

También durante el año 2003, y con relación a las Comunidades Autónomas de régimen foral, se ha aprobado la modificación del Convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, Ley 25/2003 de 15 de julio, así como la concreción de la aplicación a Navarra de la ley de estabilidad presupuestaria, Ley orgánica 10/2003.

También debe destacarse la aprobación de leyes con clara incidencia financiera como son las de patrimonio de las administraciones públicas, general presupuestaria, general tributaria o de subvenciones.

En el ámbito autonómico se han aprobado 14 leyes de presupuestos (sin ley en Cataluña y Madrid, por razones electorales, y en el País Vasco por falta de mayoría suficiente). Como ya hemos señalado se han aprobado también leyes de acompañamiento a los presupuestos, 10 en sentido estricto, si bien pueden añadirse la Ley canaria 9/2003 de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias, y las leyes forales navarras 16 y 35/2003, ambas de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias. De este conjunto de leyes puede destacarse por su corrección la de Castilla-La Mancha, en la medida que se limita a incluir cuestiones de naturaleza tributaria.

En materia de tributos cedidos se abre el debate sobre la supresión o modificación del impuesto de sucesiones. La Rioja, siguiendo el ejemplo de Cantabria lo suprime, mientras que Andalucía lo reforma.

Diversas Comunidades Autónomas han aprobado también diversas leyes específicamente tributarias, algunas generales, como la Ley 15/2003 de Castilla-La Mancha, y otras de regulación de determinados impuestos. También se han aprobado diversas leyes de carácter presupuestario o financiero.

Como principales temas de discusión debe señalarse que se reabre el debate sobre el modelo de financiación, incluyendo las cuestiones relativas a balanzas fiscales, Agencia Tributaria y la necesidad de lograr una aproximación paulatina a los resultados del sistema foral.

Por último debe señalarse que la estabilidad presupuestaria se cumple por la Administración general del Estado (bien es verdad que incluyendo en el equilibrio el superávit de la Seguridad Social), pero se incumple por las Comunidades Autónomas. Esto último plantea el interrogante de saber qué se hará en estos casos, en particular frente a las Comunidades con un mayor nivel de incumplimiento.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

Este año no se ha producido ninguna reforma de los Estatutos de Autonomía. En cambio, al ser el último de la legislatura, se han aprobado muchas leyes, más de 60 ordinarias, como sucede normalmente al acabarse la legislatura, porque la mayoría parlamentaria acelera la aprobación de proyectos para evitar que decaigan por la disolución de las Cortes. Al terminar el año algunos medios de comunicación han elogiado este alto número de leyes, con enfoques simplistas sobre si se han batido o no el record de producción legislativa y sobre los ministerios que han sido más prolíficos. Aunque, en general, la buena realización de programas de gobierno requiere una actividad legislativa equivalente, la aprobación de muchas leyes, en sí misma, no indica nada y conviene relativizar semejantes «conquistas» porque cualquier valoración de la actividad legislativa debe ser mucho más cualitativa que cuantitativa. Entre leyes orgánicas destaca una nueva reforma de la ley de extranjería y un conjunto de leyes que contienen normas muy diversas dirigidas a dificultar las actividades de los miembros de grupos terroristas y sus apoyos políticos. En las leyes ordinarias, hay una cantidad notable de reformas e incluso nuevas regulaciones sectoriales, algunas de mucho interés por su contenido o por la forma en que concretan la competencia correspondiente. Pero al mismo tiempo la aprobación de algunas leyes se ha hecho con tantos defectos de forma y de fondo que conviene reflexionar brevemente sobre las amenazas de semejante legislación a la seguridad jurídica exigida por la Constitución.

Las leyes orgánicas

A primera vista, las leyes orgánicas recaen por definición sobre competencias del Estado, ya que deben aprobarlas las Cortes, pero eso no significa que las CCAA no tengan interés en las materias que regulan, en ocasiones porque las últimas son competentes en otras materias relacionadas con el mismo ámbito (acción exterior respecto a relaciones internacionales), en otras porque afecta aspectos de competencias autonómicas (educación en la porción autonómica) y en otras aún porque la aplicación de la ley orgánica puede tener efectos particulares en la población de una o más CCAA, aunque las instituciones carezcan de competencia en la materia.

El último supuesto se produce en varias reformas legislativas que tienen como objetivo la lucha contra el terrorismo y pasan por dificultar los medios que la legalidad dispone para el conjunto de los ciudadanos pero se niegan a quienes participan en bandas terroristas o las apoyan. Por supuesto, lo anterior no implica al País Vasco como tal ni a sus instituciones, pero es evidente que son

personas y familias vascas las más afectadas tanto por el terrorismo como por las medidas para su represión, como también es clara la oposición del gobierno autonómico a la política antiterrorista del Estado (aunque tiene escasas competencias en esta materia, más allá de la colaboración de la *Ertzaina*), de forma que no se puede ignorar la repercusión especial que tales normas tienen en el País Vasco. Con la tensión y el enfrentamiento existente entre el gobierno vasco y el central resulta difícil extraer alguna conclusión de la existencia de este interés autonómico, pero en otras circunstancias, cuando la norma estatal tiene efectos especialmente para una parte de la población que corresponde a una CA debería dar alguna vía de audiencia o participación a ésta.

Estos ámbitos están afectados por la LO 1/2003 para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, la LO 4/2003, complementaria de la Ley de prevención y blanqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la LO 6/1985 del Poder Judicial y la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, porque afecta a competencias de salas contencioso-administrativas de la Audiencia Nacional; la LO 5/2003 que modifica la LO 6/1985 del Poder Judicial, LO 1/1979 General Penitenciaria y la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial, para crear Juzgados centrales de vigilancia penitenciaria, que aseguren unos criterios únicos en el cumplimiento de las penas por los delitos que enjuicia la Audiencia Nacional; la LO 6/2003 que modifica la LO Penitenciaria en las condiciones de los presos al acceso a la enseñanza universitaria; y la LO 7/2003 de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, que supone la modificación de diferentes artículos del Código Penal, la LO del Poder Judicial y la Ley General Penitenciaria.

Una nueva dimensión se produce cuando la reforma normativa, al mismo tiempo que integra la lucha antiterrorista constituye parte de la legislación básica del Estado, que puede ser desarrollada legislativamente y aplicada por las CCAA, en parte al menos. A medio camino por tanto entre competencia exclusiva del Estado y legislación básica concurrente con las leyes autonómicas es la contenida en la LO 1/2003 para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, que modifica el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y otra media docena más de leyes tan importantes como las reguladoras de los partidos políticos, el régimen electoral y el régimen local; se ha elaborado en virtud del art. 149.1.18 CE y será analizada con mayor detalle en el comentario dedicado al derecho local, igual que la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local.

En otro ámbito muy distinto, aunque también relacionado con tribunales se encuentra la Ley Orgánica 19/2003 de modificación de la LO del Poder Judicial. Se legitima en el pacto por la Justicia firmado por el PP y el PSOE en el 2001, y reforma en profundidad la oficina judicial, introduce cambios en las Audiencias provinciales, y modifica el sistema de ingreso y ascenso en la carrera judicial. Por otra parte, se generaliza la segunda instancia penal, que constituía una deficiencia de la democracia española detectada ya hace muchos años por el Tribunal Constitucional español pero cuya falta de resolución había conducido a la denuncia del sistema penal español por las Naciones Unidas en los últimos

años. Aparentemente estas reformas sobre la administración de justicia no afectan a las CCAA, que solo tienen competencias, como mucho, en la llamada «administración de la administración de justicia», pero comienza a abrirse paso la opinión de que este campo precisa enfoques nuevos porque no es razonable la interpretación que deja casi toda la administración de justicia fuera del sistema autonómico; la inclusión de algunos puntos de reforma en el programa del gobierno tripartido catalán revela hasta que punto es preciso madurar el debate sobre la dimensión autonómica de la organización de la justicia.

Otro de los supuesto en que las leyes orgánicas interesan a las CCAA viene representado por la ley de extranjería porque sus efectos (el crecimiento del número de extranjeros residentes) repercuten inmediatamente en competencias propias de las CCAA como educación, sanidad, servicios sociales, etc. y porque la ley estatal configura órganos que integran, mejor o peor (y no es indiferente) a las propias instituciones autonómicas. Así puede verse en la enésima reforma de la materia en los últimos años realizada por la *Ley Orgánica 14/2003 de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000; de la ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la ley 3/1991, de Competencia Desleal.*

La LO 14/2003 se estructura en 5 artículos de extensión muy diversa y que se ordenan por las distintas leyes que reforma, citadas en el título. Así, junto al primero que supone numerosas reformas –más de 40 preceptos– de la Ley Orgánica 4/2000, la propiamente ley de extranjería, se reforman algunos aspectos del padrón contenidos en la LBRL y se introduce una nueva disposición adicional en la Ley 30/1992, además de una modificación de la Ley 3/1991 de competencia desleal, para los empresarios que contraten irregulares (las sanciones a estos empresarios han sido incrementadas por la ley de acompañamiento, aprobada un mes después). La ley, aunque se refiere sistemáticamente a los extranjeros extracomunitarios, se dirige esencialmente a las personas que han venido a España en busca de trabajo y sus familias, es decir, a los inmigrantes. La nueva ley introduce reformas restrictivas importantes en el visado, la reagrupación familiar, las vías de regularización individual, las infracciones y la gestión de los permisos, pero todos estos aspectos constituyen sin duda competencia estatal aunque tienen repercusión importante sobre las competencias autonómicas y por tanto afectan al interés de las CCAA.

Más directo es aún el cambio de carácter del Consejo Superior de Políticas de la Inmigración, que hasta ahora aparecía como un órgano de colaboración próximo a las conferencias sectoriales, que la doctrina del TC ha considerado especialmente necesarias cuando una de las instancias posee la competencia (Estado-extranjería) pero la otra detenta competencias íntimamente conectadas con el ejercicio de la primera (CCAA: educación, sanidad, servicios sociales... de los extranjeros). Esta parecía ser la intención que dio nacimiento al Consejo Superior de Políticas de la inmigración puesto que tanto la LO 4/2000 como su reforma por la LO 8/2000 decían que tal órgano «establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social

y laboral de los inmigrantes...» y esto se reafirma a la vista del Real Decreto 344/2001, 4 de abril, de desarrollo en cuyo Preámbulo se le consideraba expresamente «órgano de diálogo y participación del conjunto de las administraciones» basándose justamente en que las CCAA y los Ayuntamientos tienen competencia en importantes servicios sociales que afectan a la integración social. En cambio la reforma introducida por la LO 14/2003 ha reformulado las funciones del Consejo al decir que «elaborará un informe anual sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes donde podrá efectuar recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento de las políticas en estos ámbitos...»

El resto del artículo continúa igual, salvo en la concreción de su composición que se califica ahora como «tripartita y equilibrada» del Estado, las CCAA y los municipios, remitiendo su concreción al reglamento (ya antes era tripartita). Pero al margen de este detalle, el cambio en las funciones parece indicar una modificación de su naturaleza que ahora se aproxima mucho más a un órgano consultivo del gobierno central, del tipo del Consejo Económico y Social, aunque salvando todas las distancias.

Pero la norma que ha creado mayores problemas es la nueva DA 7ª LBRL que permite el acceso de la Policía a los datos de los extranjeros existentes en el Padrón de los municipios. Esta nueva norma plantea al menos tres tipos de problemas serios. En primer lugar, junto con lo dispuesto en preceptos anteriores –caducidad de las inscripciones de extranjeros en el Padrón municipal a los dos años, comunicación de datos entre diferentes centros administrativos, etc– constituye una delimitación muy distinta de los derechos de los extranjeros y de los nacionales respecto a la protección de datos, que no posee justificación en general (otra cosa sería en supuestos determinados), y se une a otras normas de la ley que introducen una distinción casi general entre la posición de los extranjeros extracomunitarios y los nacionales respecto a la administración.

El segundo problema consiste en la posibilidad de que la policía llegue a conocer el domicilio de los inmigrantes en situación irregular a través del padrón. Este aspecto inesperado del padrón produce una limitación o al menos un efecto disuasorio importante en el ejercicio de los derechos de los inmigrantes, de manera muy directa en el derecho a la salud, porque la propia LO vincula el acceso a las prestaciones sanitarias a la inscripción en el padrón, y de manera indirecta en el derecho a la educación (porque los centros públicos pueden exigir el empadronamiento para la asignación de centro que se realiza respecto al domicilio) o al acceso a prestaciones sociales, que también pueden requerir empadronamiento para evitar que personas domiciliadas fuera del municipio o de las CCAA accedan a ellos.

El tercer problema estriba en que el acceso de la policía al padrón en las condiciones que establece la ley, aun siendo individual, puede significar la vulneración del derecho fundamental basado en el art 18.4 CE a la protección de datos, que es un derecho que corresponde plenamente a los extranjeros. Para llegar a esta conclusión, que sería muy grave, es preciso tener presente que si bien el art. 18.4 CE se refiere literalmente a la limitación de la informática para la protección de la intimidad y otros derechos, la doctrina del Tribunal Constitucional ha considerado –igual que en otros países– que tal norma incluye un derecho

fundamental autónomo a la protección de los datos personales, tanto frente a las administraciones como a los particulares (conocido como autodeterminación informativa, libertad informática o protección de datos), que no opera en virtud de la protección de la intimidad u otros derechos sino con un contenido propio para la protección de todos los datos personales que puedan figurar en bases de datos, incluso sobre aquellos datos que puedan ser de carácter público (y por tanto no caen bajo la protección de la intimidad).

Una nota esencial de este derecho estriba en el consentimiento del afectado para la cesión de datos y su posterior manipulación. Cuando la cesión se produce entre administraciones públicas, faltando el consentimiento del interesado por definición, existe una serie de condiciones que resultan entonces esenciales, para compensar la falta de consentimiento, y entre ellas figuran dos importantes: que la cesión sea permitida por una norma de rango adecuado (en nuestro caso, ley orgánica puesto que se trata de un derecho fundamental) y que respete el llamado principio de cualidad o finalidad del registro, en cuanto parte de la reserva de ley (de contenido), de manera que la ley que autoriza la cesión no incorpore una finalidad distinta y limitadora de derechos respecto a la norma que creó el registro y regía cuando el ciudadano aceptó la inscripción de sus datos, o cuando se creó el registro. Esta doctrina ha sido construida progresivamente por el Tribunal Constitucional, especialmente en la STC 292/2000, siguiendo las teorías avanzadas por otros tribunales constitucionales europeos.

Aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional al caso, parece claro que el Padrón constituye un registro de datos paradigmático para la aplicación de la finalidad citada puesto que se trata de un fichero prácticamente universal, regulado en la LBRL con fines conectados con la democracia local, que obliga a proporcionar los datos a todos los residentes en el municipio y proporciona la vecindad, sirviendo para acreditar la residencia, además de servir de base para el ejercicio de otros derechos, como la elaboración del censo electoral y, por tanto del derecho de voto.

La diferencia de finalidad esta relativamente clara para la actividad general de la policía que solo puede crear ficheros propios en relación con las finalidades que le atribuye la ley de su creación, y en cambio la cesión de datos de ciudadanos extraídos de ficheros generales solo es legítima cuando se refiere a datos que resultan necesarios para «la prevención de un peligro real, para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales» (22.2 LOPD), de manera que aún siendo importante la averiguación de las personas que están en situación irregular por carecer de permiso de residencia no constituye en absoluto una situación de peligro real, para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, únicos supuestos en que podría permitirse una cesión de datos de ficheros que tienen finalidades distintas.

Leyes ordinarias

Seguramente una de las leyes con mayor trascendencia sobre la población, paralela a las reformas educativas del año pasado, es la *Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*, que a diferencia de aquellas resulta res-

petuosa con las competencias autonómicas y alcanzó la aceptación de todas las fuerzas parlamentarias. De entrada, la exposición de motivos se inicia con el reconocimiento a los progresos realizados por la anterior Ley General de Sanidad de 1986 y se valora positivamente la universalización del servicio y la descentralización alcanzada. Esta actitud constituye un rasgo elemental de continuidad de la legislación pero no es reconocido como tal cuando las reformas provienen de gobiernos de signo político distinto. Ciertamente los cambios introducidos por ese proceso de reforma general, más la culminación de los trasposos a todas las CCAA y la reforma de la financiación sanitaria, ambas en el 2001, así como los avances tecnológicos y los propios cambios en la sociedad aconsejaban una reforma como la emprendida.

La ley actual se aplicará en un sistema sanitario plenamente descentralizado a todas las CCAA y lógicamente requiere una mayor atención a las relaciones entre la administración central y las autonómicas (dedica el título X), que se plantea de forma distinta en los diferentes ámbitos que regula, por las diferencias de las seis áreas (prestaciones del sistema nacional, farmacia, investigación, etc.) y porque en realidad se trata en ocasiones de competencias diferentes (sanidad, productos farmacéuticos, investigación) aunque no se acabe de explicitar en la ley. Además se potencian órganos especializados (como la Agencia de Evaluación Tecnológica, la Agencia de Medicamentos, etc.) en los que participan las CCAA.

El órgano básico de relaciones, como hasta ahora, es el Consejo Interterritorial del sistema nacional de Salud, integrado por representantes del gobierno central y de las CCAA y que en la ley avanza en algún punto de complejidad, aunque sin llegar a resolver los problemas de fondo de la coordinación autonómica. La composición continúa paritaria, la presidencia es para el Ministro y la vicepresidencia para un Consejero autonómico y se prevé la aprobación de un Reglamento y la existencia de una Secretaría, así como algunos órganos especializados del Consejo, tanto material como funcionalmente. Según muchas opiniones, y los propios informes anuales del MAP (el último del 2002, pp. 35-37), el Consejo Interterritorial es uno de los órganos y conferencias de relación que mejor funcionan, pero su valoración requiere tomar en cuenta la extensión y complejidad del ámbito que abarca, desde las listas de espera al marketing de los laboratorios pasando por la nueva financiación. Por eso, aun tratándose de una de las regulaciones más serias del ordenamiento continúa presentando deficiencias, no tanto en sí misma como por el marco general en que se inscribe. Baste señalar como tras la lista larguísima de funciones que se le atribuyen se añade que sus opiniones (siguen siendo consultivas en todos los casos) se adoptarán siempre por consenso (art.73), lo que implica gran ambigüedad y puede resultar paralizante.

También la Alta Inspección (art. 76) se configura de manera respetuosa con la autonomía. Su carácter se centra en el seguimiento de la adecuación entre las normas y la actuación general de las CCAA, separando su función de la inspección hospitalaria propiamente dicha que corresponde a las CCAA. Así la Alta Inspección tiene como objetivo la verificación del cumplimiento de las competencias estatales, la supervisión de la corrección de los planes y programas auto-

nómicos, la evaluación del cumplimiento de las normas y de los problemas estructurales y la verificación de la existencia de participación e inexistencia de discriminación. También es respetuosa la relación con las CCAA porque si los funcionarios estatales observan defectos deben advertirlos a los responsables autonómicos a través de la Delegación del Gobierno, y si persistieran el Ministerio debe dirigir un requerimiento al Consejero autonómico, a partir de lo cual lógicamente entrarían las vías generales del conflicto. La cuestión pendiente es si este sistema puede ser eficaz y en la práctica funcionará o no. A su vez la Alta Inspección puede establecer relaciones de coordinación y cooperación con las inspecciones de la sanidad autonómica.

La Ley 9/2003 que establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente permite dos reflexiones de distinto alcance, la primera sobre su contenido, y la segunda sobre su ubicación competencial, que a su vez da pie a una idea más amplia, sobre la solución que se da en el ordenamiento a una competencia nueva, puesto que el régimen jurídico de los organismos modificados genéticamente constituye un ejemplo paradigmático de competencia nueva.

Comparada con la normativa de la Unión Europea la ley recoge solo las líneas más generales (la transposición completa sería realizada por el reglamento publicado a principios del 2004), pudiéndose resumir el sistema de competencias señalando que al Estado corresponde autorizar la comercialización, en ocasiones con la propia UE, mientras que a las CCAA corresponde la autorización de las otras dos fases previas, la confinada (en laboratorios o plantas industriales) y la liberación voluntaria (ensayo al natural para evaluar el efecto sobre medio ambiente), aunque también en estas fases interviene el Estado cuando afectan a su investigación propia (149.1.16 CE) y cuando se trata de certificación de plantas. Se configura la Comisión Nacional de Bioseguridad como órgano consultivo, que emite informes con carácter preceptivo, tanto para las decisiones estatales como para las autonómicas, aspecto que ha sido criticado desde algunas posiciones por la interferencia que significa para la decisión de la administración autonómica, pero que tiene una difícil solución si no se quiere multiplicar por 17 los órganos de este tipo (lo ideal sería integrar a los representantes de las CCAA en un mismo órgano).

Junto a las referencias realizadas a la investigación, la ley se apoya en las competencias estatales de sanidad, productos farmacéuticos y medio ambiente, principalmente. Sin embargo podría plantearse –al menos en el plano meramente teórico– la idoneidad de estos títulos (que son bastantes razonables) puesto que se trata de una competencia nueva, es decir, no prevista por la Constitución ni los Estatutos, porque en 1978 no existía la realidad hoy regulada, y que por tanto debiera someterse a la cláusula residual del artículo 149.3 CE, lo que significaría la competencia exclusiva del Estado. Hay que decir claramente que la solución de la ley es preferible, pero ello conduce a una interpretación diferente de la cláusula residual.

Hasta ahora se había entendido que las competencias no asumidas por los Estatutos de autonomía correspondían en exclusiva al Estado y esto sucedía tanto cuando pudiendo hacerlo el Estatuto no recogía una materia como com-

petencia autonómica como en los supuestos en que aparecía una nueva competencia (materialmente hablando) porque al no figurar –por definición– en los Estatutos de autonomía correspondía al Estado. Esto solución se contraponía, a menudo, a la técnica federal (americana, pero también alemana) que atribuye la competencia residual a los Estados.

Pese a la teoría, existía la intuición de que la cláusula residual para competencias nuevas no operaba porque las leyes y la propia jurisprudencia constitucional tendían a incluir la competencia nueva en los títulos competenciales más próximos; pero tampoco era fácil afirmar con rotundidad esta línea, puesto que los pocos años transcurridos dificultaban referirse a competencias nuevas. La regulación de los organismos, plantas y animales modificados genéticamente es probablemente el supuesto más claro de competencia nueva. La propia Exposición de Motivos de la ley se refiere a la novedad de la materia («vacío legal», dice) pero es fácil observar que la primeras normas comunitarias son de 1990 (se multiplican las reformas comunitarias a partir de entonces) y la primera ley española de 1994. Parece bastante claro que se trata de una materia nueva, aunque tenga conexiones con la sanidad, los medicamentos y la investigación. Pero la ley en vez de operar como tal, extiende estos títulos próximos hasta cubrir la nueva materia, que parece como legislación del Estado y ejecución de las CCAA, pero compartida con el Estado (e incluso con la UE) en ciertas autorizaciones. Determinado el reparto de éstas, le sigue el control de las infracciones y sanciones y se crea un registro central, dependiente de medio ambiente, en que se volcarán los autonómicos sobre la bases de la obligación clara de comunicación mutua (DF 2ª).

La Ley 45/2003, modifica la Ley 35/88, sobre *técnicas de reproducción asistida*. La legislación anterior era mucho más liberal que la vigente (respecto de la mujer sola, el número de embriones a fabricar, etc.) pero contenía varios puntos ambiguos, especialmente sobre el destino de los embriones (podían dedicarse a la investigación o destruirse al cabo de cinco años) pero no resolvía cómo, de manera que se fueron acumulando (hasta decenas de miles) los embriones congelados en muy distintas situaciones y sin destino determinado. La Comisión Nacional de Transplantes gestiona el uso de los embriones sobrantes y su entrega a los investigadores. Los títulos competenciales de la ley estatal son la sanidad y la investigación y se dice que ha prescindido del recurso al 149.1.1º CE porque el embrión no es titular de derechos, lo que implica una exótica teoría de este precepto, como se verá enseguida.

La Ley 13/2003 *reguladora del contrato de concesión de obras públicas* pretende convertirse en un marco regulador que fomente la financiación y la gestión privada de las infraestructuras públicas, mediante el recurso a la técnica así denominada, que se inserta en el Decreto legislativo 2/2000, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas y, más concretamente, en un nuevo título V dentro de la regulación de los diferentes tipos de contratos administrativos. Se funda en 149.1.18 y tiene carácter básico. Tras la aprobación de esta ley la financiación y la construcción de las obras públicas se podrá llevar a cabo por los métodos tradicionales del contrato administrativo de obras con financiación de una o más administraciones

públicas, por el contrato de abono total del precio, con financiación previa del contratista y pago aplazado por parte de la Administración, o bien por el nuevo sistema que introduce esta ley, el contrato de concesión de obras públicas, que consiste en la construcción y explotación de una obra pública en régimen de concesión, en la cual se confiere el protagonismo principal, bajo la tutela y control de la Administración, a la iniciativa y al capital privados. En esta opción se incluye la modalidad del contrato de concesión que incorpora la obligación adicional para el concesionario de construir una obra u obras diferenciadas de la que es objeto de concesión, pero vinculadas a ella.

La *Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas* realiza una completa reforma de la Ley del Patrimonio del Estado, que estaba vigente desde 1964 en sus rasgos fundamentales. Su justificación principal es, como se dice en la exposición de motivos, la aprobación de un texto legal único y completo que dé una respuesta global a los problemas que hoy en día plantea el patrimonio de las administraciones públicas, poniendo fin a una importante dispersión normativa. Pero además la ley establece el marco general del régimen patrimonial de todas las administraciones públicas, apoyándose en los títulos competenciales contenidos en los arts. 149.1.18 CE y 149.1.8 CE (legislación civil). También se hace referencia a la legislación procesal (arte. 149.1.6 CE), a la legislación de expropiación forzosa (arte. 149.1.18 CE) y al régimen económico de la Seguridad Social (149.1.17 CE) para fundamentar la aplicación general de otros preceptos de la ley. Aunque estos títulos competencias permiten la intervención estatal sin que pueda hablarse de una invasión de las competencias, hay que tener en cuenta la potestad de autoorganización administrativa teniendo en cuenta que en algunos casos el contenido de las bases puede resultar demasiado concreto. Pero la novedad mayor se encuentra en su enfoque global, por su impacto sobre las competencias autonómicas, en la medida en que entre sus objetivos figura expresamente «la identificación de las normas que configuran el régimen patrimonial de todas las administraciones públicas», así como la finalidad de establecer los «principios que han de informar las relaciones entre las diferentes administraciones públicas en materia patrimonial». La ley puede ser positiva al eliminar la inseguridad jurídica que hasta ahora generaba la necesidad de extraer por vía interpretativa las bases de la legislación estatal sobre el patrimonio. En ausencia de una referencia explícita al patrimonio de las administraciones públicas en la lista de competencias estatales del arte. 149.1 CE, y descartado que el arte. 132 CE constituya una norma delimitadora de competencias.

La *Ley 37/2003, del Ruido*, se ampara en 6 títulos competenciales, aunque principalmente afecta a la contaminación acústica, y transpone la directiva 2002/49/CE conocida como del «ruido ambiental». La ley entiende como contaminación acústica la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones que, con independencia del emisor, implique molestia riesgo o daño para las personas y para el desarrollo de sus actividades o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente. Se pretende dotar de un esquema básico estatal a la normativa dispersa sobre el ruido en preceptos autonómicos y locales, ya que en varias CCAA existen leyes de protección contra la contaminación acústica. La ley establece una clasificación de áreas acústicas en atención al uso predominante del suelo (residencial, industrial, etc.) que determinen las CCAA, quedando en

la competencia del gobierno central, mediante reglamento, la aprobación de los criterios para la delimitación de los distintos tipos de áreas acústicas. La ley también establece el sistema general de medición de los índices acústicos y el sistema de aprobación, por las administraciones competentes, de los mapas de ruido resultantes en cada área. Queda excluida de la aplicación de la ley la contaminación acústica que produzcan las actividades domésticas habituales, las militares y las laborales.

La *Ley 24/2003, de la Viña y del Vino* establece la ordenación básica del sector, así como su promoción de acuerdo con el marco comunitario, apoyándose en el 149.1.13 CÉ. Regula las condiciones del origen y calidad, la protección de las denominaciones y el régimen sancionador. Crea el Consejo español de vitivinicultura, adscrito al Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, como órgano consultivo, con representantes de la administración estatal y autonómicas y de organizaciones económicas y sociales del sector.

La *Ley 23/2003 de Garantías en la Venta de bienes de consumo* transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 1999/44/CE, de 25 de mayo, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, añadiendo escasas medidas adicionales de protección a los consumidores, aunque la directiva se dirigía a establecer un nivel mínimo uniforme de protección de los consumidores, introduciendo una serie de cláusulas que no pueden ser exceptuadas. Teniendo en cuenta el carácter restrictivo con que la jurisprudencia constitucional ha interpretado las competencias autonómicas en el ámbito de la protección de los consumidores, la ley se encuentra dentro del campo competencial del Estado. Pueden existir problemas en el art. 11 porque se prevé una regulación sobre el idioma en que se tienen que formalizar las garantías comerciales que no tiene en cuenta el principio del pluralismo lingüístico del Estado español.

La *Ley 38/2003, General de Subvenciones*, establece el régimen jurídico común en la relación subvencional, a partir de la convicción de que un mecanismo tan importante en el Estado social tenía apenas la previsión de unos pocos preceptos de la Ley General Presupuestaria. Con este enfoque se entiende que comience por realizar una definición de las subvenciones desde el doble plano económico (gasto público) y administrativo (actividad de fomento y relación público-privado) para deducir respectivamente su subordinación a los criterios de la estabilidad presupuestaria y de la transparencia y eficacia administrativas. Lógicamente la ley continúa caracterizando la figura de las subvenciones respecto a otras próximas y estableciendo los principios y requisitos de su concesión, los procedimientos y las formas de control. Se fundamenta en los artículos 149.1.13, 14 y 18 CE y declara básicos buena parte de sus preceptos, quedando el resto para su aplicación a la administración del Estado y de las Corporaciones locales, aunque en este caso a partir de su desarrollo por las CCAA, como parece decir con escasa claridad la Disposición Final primera de la ley. Pero la DF siguiente es bien significativa del escaso respeto que la legislación estatal profesa al carácter formal de la legislación básica, tal como fue fijada por el TC, porque establece que las normas que en desarrollo de esta ley apruebe la administración general del Estado tenderán carácter básico cuando constituyan

el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la Disposición Final Primera.

La *Ley 31/2003, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos*, se fundamenta en la competencia estatal del. 149.1.23 CE y es en buena parte una ley básica, que incorpora normativa comunitaria y, según su exposición de motivos, corrige vacíos jurídicos sobre la forma de mantener a los animales en los zoológicos. Cabría preguntarse en este caso lisa y llanamente por la necesidad de una ley del Estado en este ámbito.

La *Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*, viene a sustituir una regulación general preconstitucional, adaptándola a la normativa sanitaria del Estado autonómico y se dicta fundamentalmente al amparo del art. 149.1. 18, aunque también se ampara en los apartados 7 y 16 para algunos preceptos. Regula las bases de la relación funcionarial del personal estatutario de los servicios de salud de las CCAA o de los centros sanitarios del Estado. Establece la clasificación del personal estatutario, su planificación y ordenación, los derechos y deberes, la provisión de plazas, la movilidad y el sistema de infracciones entre otras cuestiones. La *Ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias*, regula los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas en cuanto ejercicio por cuenta propia o ajena.

La *Ley 58/2003 General Tributaria*, tiene gran interés por su contenido, pero también presenta alguna especialidad competencial porque el sistema tributario en el Estado autonómico no solo preside la actividad impositiva de la administración central, cuyos resultados repercutirán a su vez en las CCAA, sino que el Estado regula además de sus tributos el marco general del sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CCAA, de acuerdo con la doctrina del TC en las STC 116/94 y 192/2000. Por ello, aunque la ley se fundamenta en los apartados 8, 14 y 18 del 149.1 CE, y así es para alguno de sus apartados como los derechos de los contribuyentes que asume de la Ley 1/1998, la parte nuclear podría ser considerada como una ley competencial, es decir, de aquél tipo muy particular en que la competencia se atribuye a una ley estatal por el bloque de constitucionalidad.

Durante el año también se han aprobado, lógicamente, leyes que se inscriben mayoritariamente en las *competencias exclusivas del Estado*, existiendo únicamente un interés genérico de las CCAA en estos casos. La ley 59/2003, de firma electrónica, que incorpora novedades respecto al Real Decreto 14/1999 para dinamizar los ámbitos donde es necesaria; cambia toda la técnica jurídica e introduce el DNI electrónico. Ley 60/2003 de arbitraje, supletoria para los arbitrajes previstos en otras leyes, sigue el modelo de NNUU de compromiso entre la tradición continental y la anglosajona para facilitar la difusión en distintas áreas económicas. La ley 32/2003 que reforma la Ley General de Telecomunicaciones, como competencia exclusiva del Estado por el 149.1.21 CE, para adaptarse a nuevas directivas comunitarias; además, liberaliza y refuerza a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

La «ley de acompañamiento», oficialmente denominada *Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social*, aparte de modificar numerosos

impuestos y afectar el régimen económico-fiscal canario (que se aluden en el apartado de normas tributarias), también reforma el Estatuto de los Trabajadores, la Ley General de Seguridad Social, la Ley de infracciones y sanciones del orden social y la ley de asociaciones. En el ámbito social varias de las leyes citadas son modificadas como consecuencia de la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, que traspone la directiva 2000/78/CE del Consejo relativa a un marco general para la igualdad de trato en el trabajo. Entre otras medidas concretas, se invierte la carga de la prueba en los procesos en que aparezcan indicios fundamentados de discriminación. Después se dirá algo sobre los problemas de incorporar estas reformas en la ley de acompañamiento.

En materia de aguas, el art. 129 de la ley de acompañamiento modifica el Decreto Legislativo 1/2001 que aprobó el Texto Refundido de la Ley de aguas y transpone al Derecho español la Directiva marco de aguas (2000/60/CE), con la singularidad de que la transposición se incorporó vía enmiendas en el trámite de discusión del Senado. Entre los preceptos modificados y desde la perspectiva de las CCAA, destaca la inclusión del concepto de «demarcación hidrográfica» como unidad de gestión, integrado por el tradicional de «cuencas hidrográficas», más los del «aguas de transición» y «aguas costeras» (una franja de una milla).

Para coordinar los distintas competencias que se proyectan sobre ese espacio se crea el Comité de Autoridades competentes (nuevo artículo 36 bis), en el que participan representantes de la Administración del Estado, las CCAA y los entes locales. Según la opinión del profesor Fanlo, la transposición de la Directiva supondrá un cambio radical en los planteamientos tradicionales de gestión del agua.

También en el ámbito administrativo modifica la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, para extender sus normas a las sociedades de derecho privado, sin carácter mercantil ni industrial, que son financiadas mayoritariamente por Administraciones públicas), la Ley sobre Tránsito, Circulación de vehículos de motor y seguridad vial (RD Legislativo 339/1990), así como otras que afectan a las leyes de función pública y de funcionarios civiles del Estado y la de haciendas locales. Por otra parte, el art. 126 modifica diversos preceptos de Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna, que afectan entre otras cosas a los Parques Nacionales, y se redefine las normas de la ley que tienen carácter básico. También el art. 127 modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto ambiental variando los preceptos que tienen naturaleza básica.

La Ley 43/2003 de Montes contiene una posible disminución de las competencias de las CCAA muy particular, puesta de relieve por la perspicacia del profesor López Ramón. La ley se refiere continuamente al «órgano forestal» no como mero uso lingüístico, equivalente a órgano competente de carácter indiferente, sino como instancia con una serie de competencias y funciones bastante definidas, al menos frente a otros órganos administrativos. Así le corresponde dar informes previos (arts 16.5 y 39), muchos de ellos con carácter vin-

culante, al exigirse que sea favorable (ej. art.15.2 y 4); presentar propuestas para la toma de decisiones (ej. 16.3 y 4); y se le atribuyen diversas competencias de gestión (art. 21.2, 23.3,31.6,etc.) e incluso ciertas competencias reguladoras en alguna materias (ej. 36.3, 40.2). ¿desde cuando la ley del Estado posee un interés tan marcado por las funciones de un órgano concreto de las administraciones autonómicas, que por supuesto excede sus competencias? Si se observa su posición, contrapuesta a los sectores agrícola y ambiental de las propias CCAA no es muy difícil imaginar que tras tanta preocupación se encuentren los intereses corporativos de los técnicos forestales.

Existen varias *leyes que se fundamentan en el 149.1.1º CE* y es bien sabido que este precepto contiene una de las competencias más polémicas por el peligro de extensión horizontal de la competencias, a la vez que es uno de los menos claros en la jurisprudencia del TC. Seguramente este aspecto ha propiciado que en los últimos años el gobierno y la mayoría parlamentaria estén recurriendo a esta cláusula de forma abusiva. Por ello conviene detenerse en alguna de las leyes que la invocan de forma importante.

La *Ley 10/2003 de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes*, aprobada para estimular la competencia y conseguir una mejor asignación de los recursos, se fundamenta en los artículos 149.1.13, 18, 20 y 21, y alega también como título competencial el contenido en el art. 149.1.1 CE, con una referencia adicional al art. 33 CE, que lógicamente debe entenderse dirigida a la propiedad inmobiliaria. Esta ley contiene una loa expresa a la liberalización como causa y motor de la prosperidad, y pretende incidir en varios agentes económicos para estimular la competencia y disminuir los precios, concretamente en tres sectores del Ministerio de Fomento: el inmobiliario, mediante la reforma de la Ley del Suelo de 1998 (corrigiendo la rigidez del mercado a través de cambios en las calificaciones del suelo urbanizable y no urbanizable) y del reglamento que afecta a los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, de 1969; los transportes, con reformas en la Ley de Transportes Terrestres de 1987, para recortar la duración de las concesiones de servicios regulares de viajeros por carretera; y los puertos, para suprimir las restricciones al suministro de productos petrolíferos mediante la reforma de la Ley de Puertos del Estado de 1992.

La *Ley 39/2003, del Sector Ferroviario*, regula las infraestructuras ferroviarias y la prestación de servicios de transporte de viajeros, así como otros adicionales, que separándose más de aquellos se vuelven hacia su privatización. Hasta ahora el sector estaba regulado por la normativa sobre transporte terrestre, matizada por la jurisprudencia constitucional, y la nueva ley posee una pretensión de reforma general, que se revela en los 6 meses de *vacatio* que se prevé. Como títulos competenciales, acude a los arts. 149.13, 14, 21 y 24 y además al 149.1.1 CE, que no se acaba de entender. Su DA 9ª define las líneas que integran la Red Ferroviaria de Interés General como ámbito material de la competencia estatal.

La *Ley 40/2003 de Protección a las Familias Numerosas* se presenta directamente como desarrollo del 39 CE y así establece la definición, acreditación y régimen jurídico de las familias numerosas, recogiendo beneficios de muy diver-

so género. No es despreciable la atención con que regula las nuevas situaciones generadas por las familias monoparentales, reconstruidas, etc. así como la incidencia de otros factores (existencia de hijos con minusvalías, renta) en la percepción de los beneficios que se atribuyen a las familias numerosas.

Pero la base competencial resulta problemática, teniendo en cuenta que atribuye toda la regulación al Estado salvo la expedición del título acreditativo, que se reconoce a las CCAA ¿de donde deriva una distribución tan singular? Dificilmente del derecho civil (149.1.7); tampoco parece la seguridad social, aunque ambos se afirman por la ley, y quizás por eso se alega el 149.1.1 CE, dado que las ayudas a estas familias podrían considerarse bases de la igualdad de los derechos, entendida como una cierta igualación de oportunidades a las familias numerosas. Si se admite este razonamiento debe aceptarse que cualquier factor que favorezca la igualación social es susceptible de ampararse en este título competencial. En realidad estamos ante una institución de protección social específica, que no aparece como tal en las competencias del Estado fijadas por la Constitución, como tampoco en los listados de los Estatutos, y mas bien parece corresponder a las CCAA, aunque seguramente sería preferible la distinción entre éstas y el Estado según el tipo de beneficio que se concede.

La *Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* acude también al 149.1.1 CE tras buscar fundamento en el art. 149.1.6 CE. Pretende garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con un grado de minusvalía superior al 33% y se aprueba haciendo efectivos los artículos 9.2 y 14 de la Constitución que proclaman los principios de igualdad real y formal respectivamente, preceptos que establecen obligaciones para todos los poderes públicos, estatales o autonómicos. Por eso mismo, parece que la intervención del Estado en virtud del artículo 149.1.1 CE debiera justificarse en la persistencia de desigualdades que las CCAA no pueden remediar. De lo contrario, se aceptaría que el Estado puede intervenir siempre que existan objetivos de igualdad social (o sea, siempre) y restringiría excesivamente la competencia autonómica exclusiva en materia de asistencia social.

Parece más correcto tener en cuenta, además, que las posiciones jurídicas fundamentales que garantizan la igualdad ya quedan establecidas en las directivas comunitarias existentes y éstas deben ser traspuestas al derecho interno por el ente competente, es decir, las comunidades autónomas en cuanto competentes en materia d'asistencia social. Lo contrario, la transposición de la directivas comunitarias por el Estado produce un efecto recentralizador en una materia dónde existe un considerable despliegue legislativo autonómico, más cuando el establecimiento por el Estado del tipo de medidas contra la discriminación y de acción positiva es muy detallado y no deja margen de regulación a las comunidades autónomas. En el mismo sentido, la previsión de la disposición final cuarta referida a un «plan nacional de accesibilidad» merecería ser sustituida por una previsión de cooperación voluntaria entre el Estado y las comunidades autónomas atendido el reparto competencial que se deriva del bloque de la constitucionalidad.

La *Ley 56/2003 de empleo* persigue incrementar la eficiencia del funciona-

miento del mercado de trabajo en la línea del pleno empleo. Desde la perspectiva autonómica, los objetivos se centran en asegurar la cooperación y coordinación entre las administraciones y para ello se crea el Sistema nacional de empleo, considerado como el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover la política de empleo. Por tanto, se integra por el Servicio público de empleo estatal y por los autonómicos y sus órganos son la Conferencia sectorial de asuntos laborales y el Consejo general del sistema nacional de empleo, el programa anual de trabajo del sistema nacional de empleo y el sistema de información de los servicios públicos de empleo. También alude al art. 149.1.1 CE sin que se entienda qué aporta, como no sea de nuevo que la ley va dirigida principalmente a sectores socialmente débiles y ello se entienda que afecta a las bases de la igualdad... como antes en las familias numerosas.

Parece cada vez más necesario determinar con claridad el sentido del título competencial del 149.1.1 CE, y algunas hipótesis formuladas durante estos años se pueden descartar. No puede explicarse como un título horizontal (al estilo del 149.1.13 CE) porque dado su carácter general invadiría todas las demás competencias; tampoco puede verse orientado a la igualdad social, porque también sería invasor de casi todos los ámbitos de la legislación, ya que en la mayoría existen objetivos de carácter social, que puedan tener en cuenta los mandatos del 14 y del 9.2 CE como decía la ley examinada antes. No vale la explicación de contener habilitación para la regulación de los derechos fundamentales, porque la propia ley orgánica ya lo indica, diferenciándose del resto de reservas de ley, que ciertamente no pueden confundirse con títulos competenciales, como ha dicho el TC; pero incluso el propio tribunal ha admitido ya que el art. 81 CE supone un título competencial específico.

Descartadas las opciones anteriores, y por supuesto la confusión con la competencias concurrentes (legislación básica del Estado), y sin espacio ni oportunidad para entrar en un tratamiento general (porque el profesor Barnés le dedica un artículo monográfico este mismo año), parece que se refuerza la hipótesis de reservar esta competencia especial del Estado (diferente a todas las demás del 149.1 CE) para hacer frente a las desigualdades que la distribución general de competencias no es capaz de resolver, permitiéndole intervenir con un efecto parecido a la prevalencia o la *preemption*. Pero para respetar la distribución competencial se requiere una intervención muy sectorial y justificada en la impotencia de las CCAA para obtener la igualdad, así como su limitación a los aspectos o condiciones básicas. Esta tesis, que expuse hace ya algunos años, tendría la virtud de reducir la aplicación del 149.1.1 CE a supuestos parciales y muy específicos, donde realmente este en juego la igualdad de los españoles al margen de la CA en que viven (que es un valor muy extendido), porque de continuar como hasta ahora, la única salida razonable es la supresión de la cláusula por carecer de sentido unívoco y dar a pie a todo tipo de invasión del Estado en competencias autonómicas. Las leyes citadas lo demuestran sobradamente.

Reglamentos

Cada vez se consolida más la tendencia de la mayor parte de los reglamentos gubernamentales del Estado a encuadrarse en cuatro o cinco títulos competenciales, correspondiendo un pequeño número residual a todas las demás competencias. Este año es un buen ejemplo, que permite ordenar la mayoría de los reglamentos en torno a las competencias contenidas en los arts. 149.1.13 CE, de ordenación general de la economía, 149.1.16 CE de sanidad, 149.1.23 CE, de medio ambiente, así como en bastantes casos la combinación de más de unos de esos títulos en el mismo reglamento. Una consecuencia inmediata de la afirmación anterior debe subrayar que por tanto la mayoría de los reglamentos incide en competencias básicas del Estado, ámbito que en principio debería estar ausente de reglamentos estatales, de acuerdo con la teoría formal de las bases enunciada por el TC desde hace 15 años.

Competencias basadas en 149.1.13 C.

Una parte importante de ellas, a su vez, responden sin duda al ámbito de fomento. El RD 326/2003, que modifica otro de 2001, es normativa básica de fomento en las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación de los productos agrarios, silvícola y de la alimentación. El RD 327/2003 regula los organismos pagadores de FEOGA-garantía. Junto a las subvenciones a menudo se incluyen regulaciones de los operadores de sectores económicos. El RD 177/2003 regula las organizaciones de operadores del sector oleícola. La autorización corresponde a las CCAA si su ámbito no excede el correspondiente territorio y pertenece al Estado en caso contrario. El RD 428/2003 establece la normativa básica de las subvenciones destinadas al fomento de las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera. En realidad este se dicta al amparo del 149.1.13 y 16 CE, y establece que la autoridad competente para la tramitación, resolución y pago de las subvenciones será el órgano competente de las CCAA en que radique el domicilio de las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera. El RD 547/2003, que modifica el RD 1789/1997, establece ayudas a las organizaciones interprofesionales agroalimentarias. Tras la justificación de la competencia, la norma se justifica en la necesidad de adaptar la normativa a los criterios de simplificación administrativa y protección de datos personales.

La mayoría de reglamentos anteriores presentan debilidades desde el punto de vista competencial, si se aplican las teorías constitucionales de las subvenciones, en cambio presentan una mayor adecuación a la idea de ordenación general de la economía el RD 373/2003, medidas urgentes en el sector vitivinícola, que pretende la reestructuración de viñedos poco rentables, y sigue normas comunitarias. Se crea un comité técnico para la promoción del vino, con CCAA y representantes del sector, para asesorar. Informado por la Conferencia Sectorial de Agricultura, el RD 289/2003 sobre comercialización de los materiales forestales de reproducción y el RD 1501/2003 que establece el Programa nacional de control de las plagas de langosta y otros ortópteros, que se declara de interés público.

Aun dentro de los pocos títulos competenciales que agrupan la mayoría de los reglamentos cabría configurar determinadas subcategorías y sin duda una de las que se integran en el 149.1.13 CE sería el *etiquetado* y otras determinaciones de garantía del contenido de los productos. Así, por ejemplo, el RD 1380/2002 (publicado en BOE del 2003), de identificación de los productos de la pesca, la acuicultura y del marisqueo congelados y ultracongelados, regula la información que debe incluirse en el etiquetado, presentación y publicidad. El RD 208/2003 aprueba el Reglamento técnico de control y certificación de plantas de vivero de vid, adaptando normas comunitarias.

Una nueva categoría que este año recoge pocas regulaciones pero en ocasiones es más amplia viene formada por las *denominaciones de origen* y otras figuras próximas. El RD 1126/2003 establecen reglas para la utilización de indicación geográfica de «vino de la tierra» que las CCAA deben comunicar al Ministerio cuando lo otorguen.

Pero quizás la categoría más voluminosa corresponde a las *normas de calidad o reglamentaciones técnico-sanitarias de los alimentos*. El RD 144/2003, que modifica uno anterior de 2001, aprueba la norma de calidad para el jamón ibérico, paleta ibérica y caña de lomo ibérico elaborados en España. Son bastantes las normas reglamentarias que se fundamentan conjuntamente en los títulos de los arts. 149.1. 13 y 16 CE. (Vuelve a llamar la atención la función del 149.1.1 CE). Así el RD 179/2003 que aprueba normas de calidad para el yogur. El RD 214/2003 establece los requisitos para la determinación de los niveles de dioxinas y de policlorobifenilos (PCB) similares a las dioxinas en los piensos. En el Anexo incluye los métodos de toma de muestras para el control oficial. Como éste, muchos de los reglamentos, además, transponen normativa europea.

En otros casos incorporar métodos de análisis obligatorios, en ocasiones, de acuerdo con normativa comunitaria. Así el RD 290/2003 establece los métodos de muestreo para el control de residuos de plaguicidas en los productos de origen vegetal y animal. El RD 254/2003 que modifica anterior de 2002, regula la circulación y utilización de materias primas para la alimentación animal y la circulación de piensos compuestos. El RD 328/2003 contiene el Plan Sanitario Avícola para todo el territorio nacional, lo cual justifica una norma básica que contemple todas las fases de la creación y funcionamiento de las explotaciones avícolas. Es expresamente norma básica, a pesar de la falta de ley previa, o quizás por eso, y explica que ha sido consultado a las CCAA. En algunos casos los reglamentos *basados en las competencias recogidas en los arts. 149.1.13 se superponen a los fundados en el 149.1.23 CE*. Así resulta en el RD 1383/2002 sobre gestión de vehículos al final de su vida útil, que regula la recogida y descontaminación, para mejorar la protección ambiental.

En los últimos años han aumentado notablemente los *reglamentos basados en 149.1.16 CE*, bien como título competencial único o relacionado con los dos títulos recién citados. En ocasiones desarrollan aspectos claramente sanitarios, como el RD 62/2003, que modifica uno anterior de 1985, regulando la hemodonación y los bancos de sangre. Establece la composición y funcionamiento del comité científico para la seguridad transfusional, que propondrá las directrices a nivel estatal. Son 7 vocales que nombra el Ministro. Aunque si el subsec-

tor ha de ser exclusivo incluso en la gestión, no se ve por qué ese comité científico no podría tener representación autonómica. También el RD 605/2003 que establece medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud entra de pleno en la materia sanidad. Este podría ser un supuesto de igualdad de las condiciones básicas del 149.1.1 CE, si como parece alegar la Exposición de Motivos del Real Decreto dada la descentralización del servicio falla la igualdad general que deben tener las prestaciones; pero no se enfoca así, y pese a referirse incluso a la igualdad del 9.2 CE, no se alude en cambio a la competencia estatal del 149.1.1 CE. Establece criterios, indicadores y requisitos mínimos, básicos y comunes, a fin de alcanzar un nivel equivalente. El RD 427/2003 contiene las bases del programa de lucha, control y erradicación de la enfermedad de Aujeszky. El RD 120/2003 regula requisitos para experiencia con fines reproductivos de fecundación de ovocitos previamente congelados, relacionados con las técnicas de reproducción humana asistida. Todos estos subsectores corresponde claramente a la sanidad, si bien puede dudarse a veces sobre la solidez del título competencial para la regulación reglamentaria del Estado, en un competencia concurrente en la que corresponde al Estado solo la legislación básica.

Pero en muchas otras ocasiones el título competencial deriva de las consecuencias eventuales que la materia pueda tener en la salud humana, siendo en sí mismo una materia diferente. Así el RD 118/2003 aprueba la lista de sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos y se regulan determinadas condiciones de ensayo. El RD 149/2003 establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. Fija las condiciones del agua y de sus instalaciones desde la captación hasta el suministro, para garantizar salubridad, calidad y limpieza, a fin de proteger la salud. El RD 293/2003 trata la utilización de determinados derivados apoxídicos en materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos y productos alimenticios.

Otros muchos incorporan métodos obligatorios de control o análisis de alimentos, que constituye sin duda una preocupación importante de la población, pero que objetivamente no es sanidad. En todo caso, en los últimos años este tipo de medidas van configurando competencias, o subcompetencias, propias, y valdría la pena comenzar a analizarlas como tal. Un aspecto sin duda importante de este análisis es tener detrás, como sucede en la mayoría de las ocasiones, una directiva europea que cubre casi toda la materia. El RD 294/2003, que establece métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido de ocratoxina A en cereales y uvas pasas. El RD 604/2003 establece los métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial de las dioxinas y la determinación de policrobifeniles (PCB) similares a las dioxinas en los productos alimenticios. Casi todos adaptan, además, normativa comunitaria. El RD 256/2003 fija los métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido máximo de plomo, cadmio, mercurio y 3-monoclopropa-1,2-di-ol en los productos alimenticios. En el anexo se regulan los métodos. El RD 905/2003 modifica la disposición transitoria única del RD 175/2001 que aprueba las normas de correcta elaboración y control de calidad de fórmulas magistrales y preparados oficiales. Amplía el plazo para la adaptación a las pre-

visiones contenidas en el RD del 2001. El RD 906/2003 es relativo al etiquetado de los productos alimenticios que contienen quinina o cafeína, e incorpora también una directiva comunitaria.

Otro subgrupo, muy próximo a los efectos de la alimentación es el que deriva a su vez del control de la alimentación animal, en cuanto puede repercutir en la salud humana. Ciertamente las experiencias de las vacas locas, hace bien pocos años o la gripe de los pollos, en estas mismas fechas, son muy preocupantes para la salud humana, y como tales enfermedades nadie duda de su inserción en la sanidad, pero ello no debe impedir la reflexión sobre la ampliación de la competencia sanitaria a costa de otras materias, como sería la veterinaria, que seguramente formaría parte de la ganadería, siendo por tanto competencia exclusiva autonómica. Además a partir de casos tan graves como los citados aparecen normas de necesidad más dudosa. Un supuesto tradicional contempla el RD 546/2003 que establece disposiciones específicas de lucha contra la peste porcina africana, fundándose en el art.149.16 CE. El RD 1047/2003 modifica otro de 1996 que contenía los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales. Basado en 149.16 modifica el régimen de vacunaciones y de movimientos de animales.

El RD 1376/2003 establece condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor. Se apoya en 149.1.16 CE y adapta la normativa a las directrices comunitarias. El RD 465/2003 se refiere directamente a las sustancias indeseables en la alimentación animal. Se funda en las normas contenidas en el art. 149.1. 10, 13, 15, 16 CE. En algunos supuestos se trata más o menos directamente de alimentación animal que afecta la salud de la personas, con lo que objetivamente no sólo estaríamos ante ganadería sino también ante agricultura, otra competencia en teoría exclusiva de las CCAA.

Para abordar esta nueva problemática de ampliación de la competencia sanidad (legislación básica del Estado) cuando objetivamente se trata de agricultura o ganadería (competencias autonómicas), el profesor Tomás Quintana propone un enfoque razonable, la distinción entre la lucha contra las enfermedades de los animales que aún estando vinculadas a la sanidad animal son transmisibles al hombre (antropozoonosis) y la lucha contra las enfermedades de los animales que no son transmisibles al hombre (epizootias). En el primer caso, la extensión del título de la sanidad sería aceptable y en el segundo no. Probablemente este es el punto de partida, pero habría que añadir dos consideraciones más, que entre las primeras se produzca el peligro de una transmisión a los hombres (el componente de riesgo sobre la salud humana sería el desencadenante del cambio competencial), y segundo, que la intervención del Estado se realice de forma cooperativa con las CCAA, como se hizo fundamentalmente en el caso de las vacas locas, que seguramente debería tomarse como modelo (con alguna corrección).

Los reglamentos basados en las competencias de los arts. 149.1.16 y 23 CE (medio ambiente y salud de las personas) abarcan también varios reglamentos, como los aprobados por el RD 99/2003 que modifica el reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de subs-

tancias peligrosas (traslada parcialmente una directiva); el RD 117/2003 sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de solventes en determinadas actividades; y el RD 255/2003 que aprueba el reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, incorporando parcialmente directivas europeas. En la misma categoría se inscribe el RD 653/2003 sobre la incineración de residuos.

Sobre los productos farmacéuticos, el RD 1328/2003, que modifica uno anterior de 1997, establece los márgenes correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacéuticas de uso humano, que es uno de los temas polémicos de la competencia farmacéutica, por los intereses en presencia. Se justifica en 149.16 CE, para adaptar la materia a las nuevas necesidades. También en el mismo título se mueve el RD 725/2003 que desarrolla aspectos de la Ley 25/1990 del Medicamento, modificando puntualmente la normativa anterior en relación con los almacenes de mayoristas.

Los reglamentos en materia de Educación también suelen arrastrar polémica, pero este año aun son más numerosos y más polémicos porque desarrollan en buena medida las leyes de reforma del año pasado. Así es posible casi limitarse a enumerarlos porque buena parte de los problemas competenciales se apuntaron en el Informe anterior y se tratan también en el artículo monográfico que se publica este año sobre la legislación básica.

El RD 828/2003 por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar contiene los elementos que deben observar las instituciones que atienden a niños de esta etapa (hasta 3 años), igual que el RD 829/2003 establece las enseñanzas comunes de la Educación Infantil (de 3 a 6 años), y el RD 830/2003 se refiere a la educación primaria (de 6 a 12 años), con los objetivos, contenidos y criterios de evaluación y horarios de las enseñanzas correspondientes, así como el RD 831/2003 establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria (de 12 a 16 años). El RD 832/2003 contiene la ordenación general y las enseñanzas comunes del bachillerato, que comprende dos cursos académicos.

El RD 827/2003 establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecido por la LO 10/2002 de Calidad de la Educación, que tendrá un ámbito temporal de 5 años, incluyéndose el detalle de su aplicación. El RD 943/2003 regula las condiciones para flexibilizar la duración de los diversos niveles y etapas del sistema educativo para los alumnos superdotados intelectualmente. El RD 944/2003 establece la estructura de las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la LO 10/2002, de Calidad de la Educación. Respecto a esta enseñanza, regula el acceso a las escuelas, las pruebas y certificación y el profesorado.

Otras materias más diversas se contienen en el RD 743/2003 que regula la prueba de acceso a la Universidad de los mayores de 25 años, fijando unos criterios básicos para valorar la madurez e idoneidad de los candidatos y para seguir y superar los estudios; el RD 1326 aprueba el Estatuto del becario de investigación, incluyendo un registro de becas dependiente de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y el régimen de seguridad social de los

becarios. Se basa en los arts. 149.1.9,15 y 17 CE. El RD 1504/2003 aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación Universitaria, que es a la vez órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario, integrado por responsables de esta enseñanza en los ejecutivos autonómicos y miembros de la comunidad académica nombrados por el gobierno central y las Cortes. Esta, como todos estos órganos, presidido por el Ministro correspondiente.

El RD 1537/2003 establece los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general. Además de 149.1.30 CE, también se refiere al 149.1.1 CE, seguramente para reforzar su legitimidad. El RD 1538/2003 establece las especialidades básicas de inspección educativa, y también acude al 149.1.1 CE.

Naturalmente otros muchos reglamentos gubernamentales abordan las *otras competencias*. Próxima a la último, aunque se incluye técnicamente en la laboral esta el RD 1046/2003 de formación profesional continua, en parte para adaptar la normativa a las SSTC de 25 abril y 17 octubre de 2002.

El RD 945/2003 regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Prevé que CCAA con competencias ejecutarán las acciones previstas y se basa en 149.1.7 CE, pero podría buscar su fundamento también en otros títulos. El RD 1048/2003 sobre ordenación del sector pesquero y ayudas estructurales. Se apoya en los arts. 149.1.13 y 19 CE. El RD 945/2003 regula para el año 2003 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales dificultades.

En materia de aguas, el Real Decreto 606/2003 modifica el R.D. 849/1986, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. La justificación de la reforma reside en la necesidad de adecuar el Reglamento a las reformas introducidas en 1999 en la Ley de Aguas. Especial relevancia tiene el nuevo régimen de autorizaciones de vertidos indirectos (a las redes de alcantarillado y a ciertos elementos del dominio público hidráulico), que ahora se atribuyen a las CCAA o a los entes locales (art. 245 modificado).

El RD 1042/2003 modifica otro anterior de 2002 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 y se crean los municipios singulares de grupo a efectos de la adquisición protegida de viviendas. Trata de ayudar a adquirentes de viviendas libres en segunda o posterior transmisión, cuando sea la única alternativa viable de alojamiento.

El RD 1295/2003 aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores. Las CCAA ejercerán las funciones de ejecución. Por último, el RD 1748/2003, se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas a 1 de enero de 2003, con efectos de 31 de diciembre de 2003.

Son muy numerosas las *normas que establecen registros* del Estado, a menudo con la obligación de sus equivalentes autonómicos de volcar en aquellos la información que posean. Solo como muestra, se puede citar un listado escueto

de este año (quizás con alguna ausencia) que se limite a dar el número de la norma y el objeto.

El RD 281/2003 aprueba el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual. El Registro es único para todo el territorio y esta integrado por el registro central y los registros territoriales, creados y gestionados por las CCAA.

El RD 372/2003 Registro de establecimientos de gallinas ponedoras.

El RD 378/2003 regula Registro de Defensa de la Competencias.

El RD 724/2003 se regulan las organizaciones de productores de la pesca y de la acuicultura y sus asociaciones. En virtud del 149.1.15 CE, establece que las asociaciones se han de inscribir y que las CCAA deben comunicar al Ministerio las resoluciones favorables al reconocimiento de las organizaciones.

El RD 1128/2003 del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

El RD 1277/2003 establece las bases de la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Además del procedimiento de autorización establece una clasificación y crea un Registro general de centros, servicios y establecimientos sanitarios, dependiente del Ministerio, que se nutrirá con la información de las CCAA.

El RD 1497/2003 aprueba el reglamento del Registro nacional de asociaciones, así como el procedimiento de inscripción y sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, fijando las que deberán inscribirse (que actúen en el territorio de dos o más CCAA). Se funda en 149.1.1 CE, lo que constituye una prueba más de la dinámica de extensión sin límite de este título.

También bastantes leyes prevén, con mayor o menor detalle la creación de registros, este año por ejemplo las leyes 9 (transgénicos) 20 (diseño) 44 (personal sanitario) 55 (personal estatutario de salud). La Ley 20/2003 de protección Jurídica del Diseño Industrial, fundamentada en el 149.1.9 CE, crea un Registro de diseño que tendrá carácter único en todo el territorio nacional y corresponderá a la Oficina Española de Patentes y Marcas, sin perjuicio de la competencia de las CCAA en materia de ejecución de la legislación de propiedad industrial.

Puestos a incluir el máximo de normas en alguna categoría, puede aún citarse las *normas del Estado que afectan a una o unas pocas CCAA*. A menudo se trata de leyes o reglamentos que se inscriben en los ámbitos de los denominados hechos diferenciales. Así la Ley 25/2003 aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y apunta que la reforma viene estimulada por dos causas, la articulación del principio de corresponsabilidad fiscal en el ámbito de las CCAA de régimen común y la creación del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, ambas en la dinámica de ampliación de la autonomía tributaria. A su vez la LO 10/2003, aprobada con el carácter de complementaria a la anterior Ley 25/2003, modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (realmente para adaptar a nueva legislación de estabilidad presupuestaria).

Aunque tienen un objetivo mucho más amplio, hay que tomar en cuenta a la Ley 11/2003 reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea. A partir de los objetivos de seguridad común, de la cumbre de Tampere, especialmente, y del acuerdo para avanzar en el ámbito de Justicia, se piensa en la creación de equipos conjuntos de investigación, pero esta ley española se anticipa a la aprobación de la norma europea. Contiene una regulación de bastante detalle, pero a CCAA solo dedica la Disposición Adicional Tercera, señalando que las CCAA con competencias en policía se les podrá informar de la creación de equipos conjuntos en el seno de las Juntas de seguridad cuando pueda tener interés para su actividad.

Decretos de ampliación de traspasos o de nuevos traspasos

Continúa el goteo de traspasos, la mayoría de ampliación de medios en servicios que ya fueron transferidos a las demás CCAA hace años, y en otras ocasiones de servicios que habían sido traspasados a la mayoría de CCAA, pero no a todas.

El RD 329/2003 amplía los medios materiales y económicos a Cataluña realizados por un decreto de traspasos de 1990 para la administración de justicia.

El RD 430/2003 realiza un traspaso de funciones y servicios a la CA de Extremadura en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

El RD 431/2003 realiza el traspaso de los profesores de educación general básica de Instituciones Penitenciarias a la CA Extremadura, en ampliación del efectuado en 1999, en materia de enseñanza no universitaria.

El RD 468/2003 traspasa a la Región de Murcia la gestión que realiza el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito de trabajo, empleo y formación.

El RD 467/2003 realiza el mismo traspaso del INE para Andalucía.

El RD 601/2003 traspasa funciones y servicios a la CA de Madrid en materia de gestión del Impuesto sobre el Patrimonio y de los Tributos sobre el Juego.

El RD 602/2003 sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por el RD 1685/1997 en la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

También el RD 1510/2003 amplía los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a Castilla y León por el RD 2/2000 en la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía (FEGA).

El RD 603/2003 sobre ampliación de los servicios y actividades traspasados a la Comunidad de Madrid por el RD 2060/1985 en materia de sanidad (servicios sanitarios del Instituto de Salud Carlos III).

En la misma materia de sanidad, el RD 1511/2003 traspasa a la CA de Castilla y León los medios personales adscritos al Hospital Militar de Burgos.

El RD 1509/2003 amplía los medios económicos de la Seguridad Social tras-pasados a Castilla y León por el RD 149/1999 en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Una reflexión sobre la proliferación normativa y otros problemas: entre la mala técnica legislativa y la inseguridad jurídica

En un año como este, de gran producción legislativa, se observan con mayor claridad los perjuicios de la marea legislativa que domina el Estado actual. En general las reflexiones sobre los excesos normativos se producen en foros académicos pero casi al acabar el año el insigne jurista y profesor Aurelio Menéndez realizaba una llamada a la atención de la opinión pública sobre los peligros de la proliferación legislativa (ABC 17 noviembre), en una línea próxima a la marcada antes por el profesor García de Enterría. Para ambos la enorme multiplicación normativa, y algunos defectos que suelen acompañarla, amenaza la seguridad jurídica de los ciudadanos, que es condición imprescindible del Derecho. La justicia de cada norma puede ser mayor o menor, pero en todo caso debe garantizarse la seguridad jurídica, para mantener una convivencia ordenada y evitar la arbitrariedad, y en esta perspectiva el crecimiento enorme de las legislaciones no ayuda a la convivencia sino que se convierte en un obstáculo.

Con esta idea, hay que plantearse los métodos para que el sistema jurídico mantenga estabilidad, claridad y coherencia, además del resto de condiciones clásicas, como la publicidad. Solo así podrá afirmarse el respeto a la seguridad jurídica que exige la propia Constitución. En esta línea, convendría estudiar y seguir los esfuerzos que se realizan en otros países para mantener la certeza del derecho y facilitar el conocimiento de las normas, como las «especiales técnicas de codificación sistemática» de los Estados Unidos o la llamada «segunda codificación» francesa.

Uno de los factores más amenazadores del fenómeno son las «leyes-ómnibus» y la concreción más descarada sin duda es la llamada «ley de acompañamiento» que un año más presenta sus mastodónticas formas, en esta ocasión con más de cien artículos que afectan a varias decenas de leyes. Pero el ejemplo del Estado ha cundido entre las CCAA y la mayoría aprueba leyes de acompañamiento paralelas, con los mismos caracteres e inconvenientes que la ley estatal. La técnica como tal fue impugnada hace varios años ante el TC y sería bueno contar con una Sentencia que, cuanto antes, elimine sus peores aristas. Pero no será ocioso recordar su contribución a la inseguridad jurídica, especialmente cuanto se tratan conjuntamente la ley del Estado y la docena larga de leyes autonómicas.

Partimos de la constante necesidad de introducir reformas en las leyes, y también de la urgencia que deben experimentar los Ministros, Consejeros y otros responsables políticos para realizar rápidamente esas reformas. Pero ello ninguno de los dos elementos debe conducir a saltarse las condiciones y garantías del ordenamiento. Por otra parte, alguna de estas reformas tan urgentes debían ser precipitadas porque han sido reformadas pocos meses después. En todo caso las principales objeciones estriban en su carácter abigarrado e inno-

minado, el procedimiento legislativo preferente que utiliza y la debilidad técnica, en parte producto de la precipitación.

El primer carácter y más llamativo consiste en la yuxtaposición de materias totalmente distintas, ejemplo paradigmático de cajón de sastre, y tratamiento contrario a la claridad y sistemática que se exige tradicionalmente a las leyes modélicas, a los códigos. Puede aceptarse que una ley sea más deficiente o que otra contenga una ordenación defectuosa, pero parece difícil aceptar un amontonamiento de todo tipo de mandatos carentes de sistemática más allá de la referencia al año de su aprobación. Estos tiene dos dimensiones, una de los juristas y aplicadores del derechos que ven seriamente dificultada su labor de localizar la norma adecuada al caso ¿Alguien sería capaz de recordar las características de las sucesivas leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social de 2000, 2001, 2002, etc.? Otra dimensión afecta a los propios legisladores, porque la elaboración de las normas fuera del contexto legislativo correspondiente contiene un peligro de incoherencia, juntamente por realizarse sin tener presente el contexto en que operarán. En ocasiones puede resultar difícil evitar el peligro, pero no puede ser que lo contrario se convierta en regla.

El carácter innominado de las normas contenidas en la ley de acompañamiento supone un plus de ignorancia, porque el título de las leyes orienta a los juristas –y más ampliamente a la población culta– sobre su contenido aproximado. Pero la denominación de medidas fiscales, administrativas y del orden social es tan oscura y neutra como la denominación más popular de «ley de acompañamiento»: no indica nada. En este mismo sentido, los juristas debemos fiarnos totalmente de la sabia labor de los compiladores de leyes de la editoriales jurídicas, confianza que ya tenemos normalmente, pero que llega al extremo de ser inevitable cuando se trata de esta ley anual, porque supone una labor inmensa colocar cada modificación normativa en su ley correspondiente.

La heterogeneidad de las normas no se limita a la ley de acompañamiento, aunque a menudo esta por el medio. Un ejemplo más sobre la dificultad de localizar el contenido de una norma viene proporcionado por una ley aprobada este año: la Ley 7/2003 sobre la sociedad limitada Nueva Empresa, que esta dirigida a reformar la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada (contenido claramente mercantil) incluye una DA 2ª que modifica la redacción de la Ley 53/2000 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, es decir, la ley de acompañamiento de aquél año, que a su vez reformaba la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Este es el galimatías que debemos traducir: la asistencia jurídica gratuita, que ocupa nada menos que un precepto entero de la Constitución –el 119– y fue desarrollada por las ilustres leyes procesales y de manera sistemática fue modernizada por la Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita hoy se encuentra reformada por una ley que regula las sociedades de responsabilidad limitada a través de una ley de acompañamiento. Si el derecho debe ser previsible, este camino no lo es, porque a nadie se le ocurriría buscar la regulación de la asistencia gratuita por semejantes vericuetos.

En ocasiones la mala técnica legislativa no consiste sólo en el recurso a la ley de acompañamiento sino en la precipitación –consustancial a la de acompañamiento– que suponen los errores groseros, porque vienen provocados lisa y lla-

namente por la desidia. La propia Ley 62/2003, de acompañamiento, añade un párrafo a la DA 9ª de la Ley 40/2003 de Protección a las familias numerosas, en virtud del cual las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla aplicarán también la ley en el ámbito de sus competencias. Esta reforma es ya una buena prueba de la precipitación criticada, porque se realiza un mes después de la aprobación de la ley, en un supuesto perfectamente previsible (el ejercicio de las competencias de Ceuta y Melilla, que es común a casi todas las normas que desarrollen competencias autonómicas). Pero lo mejor es que la Ley 40/2003 no tiene DA 9ª con lo cual no se sabe muy bien en qué artículos se puede colocar esa reforma legal que extensión las competencias a las ciudades autónomas.

Desde el punto de vista procedimental, sin voluntad ahora de profundizar, resulta chocante que las leyes de acompañamiento se aprueben prácticamente al mismo tiempo que las leyes de presupuestos y se extiende la sospecha de que son tramitadas con las ventajas que corresponden constitucionalmente a la ley de presupuestos pero no a las demás leyes, y las leyes de acompañamiento son leyes ordinarias.

Son conocidas las dificultades de la doctrina constitucional para elaborar un concepto operativo del principio de la seguridad jurídica y la importancia de la idea de confianza y previsibilidad del derecho. Cuando un tipo de norma desafía radicalmente estos criterios, que son consustanciales al derecho, además de resultar plena de trampas para el propio legislador, lo más sensato es privarla de validez. Esto no significa que no deban introducirse reformas parlamentarias para mejorar la técnica legislativa, muy en particular mediante una fase de control técnico que seguramente en la actualidad no se encarga a los letrados parlamentarios.

Pero los ejemplos que este año afectan a la inseguridad jurídica no se reducen a la ley de acompañamiento. La LO 20/2003 contiene dos artículos, el primero para modificar la LOPJ como consecuencia de la aprobación de la Ley de Arbitraje, en lo que parece un claro olvido de esta ley (un error más!), y el segundo, en un ámbito absolutamente distinto, para modificar el Código Penal convirtiendo en delictivas diferentes conductas en relación a un posible referendun convocado por una autoridad que carezca de competencia para ello o que suministre fondos económicos públicos a organizaciones políticas ilegales. Es evidente que se trata de endurecer las sanciones para la realización eventual de un referendun ilegal por parte del Presidente del Ejecutivo vasco en torno al denominado Plan Ibarretxe. Se añade al Código Penal el art 506 bis que castiga con pena de prisión de 3 a 5 años e inhabilitación absoluta por el mismo período a la autoridad que convoque elecciones o una consulta popular por vía de referendun, careciendo manifiestamente de competencia o atribución para ello, así como prisión de 1 a 3 años e inhabilitación correspondiente a la autoridad o funcionario que promueva o facilite el proceso de realización, una vez declarada su ilegalidad. El nuevo art. 521 bis del Código Penal sanciona con prisión de 6 meses a 1 año y multa a quienes participen como interventores o faciliten la realización de la consulta. Por otra parte el art. 576 bis condena con pena de 3 a 5 años a la autoridad o funcionario que aporte fondos, subvenciones o ayudas a asociaciones declaradas ilegales, partidos políticos disueltos o grupos parlamentarios prohibidos o quienes les sucedan, en una nueva vuelta de tuerca sobre

la decisión del Presidente del Parlamento de no extender a los Grupos parlamentarios los efectos de la decisión de la Sala del Tribunal Supremo sobre la ilegalización de Batasuna. Este es un ejemplo más de una norma colocada en la primera ley que pasaba por delante del Gobierno.

Otra práctica lamentable extendida este último año, aunque conocida en menor medida con anterioridad es la presentación inopinada de enmiendas con efectos inesperados o sobre materias muy alejadas del proyecto o proposición original. Una de las que ha recibido mayor atención en el último año ha sido la enmienda introducida en el Senado al art. 67.2 de la Ley de tránsito, circulación de vehículos de motor y seguridad vial (RD Legislativo 339/1990), ya citada, que sancionaba con la imposibilidad de obtener el permiso de conducir durante un año y el depósito del vehículo durante un mes por conducir sin «la autorización administrativa», cuando esta expresión cubre tanto el permiso de conducir como el permiso de circulación del coche y la matriculación, lo que significaría una evidente desproporción, y ni siquiera parece responder a la voluntad del legislador. Algo parecido sucedió respecto a la posibilidad de que la policía retirara inmediatamente el permiso de conducir cuando a su juicio el estado del conductor no le permitiera seguir conduciendo, con una margen de discrecionalidad exagerado como producto de la aceptación de una enmienda poco meditada. La corrección de los defectos generados por las enmiendas es más difícil si cabe, especialmente cuando se trata de enmiendas transaccionales, pero es evidente que debe buscarse algún remedio, probablemente a través de la intervención de los letrados parlamentarios.

Otra cosa es cuando la presentación de enmiendas inopinadas, injustamente llamadas innovadoras, se realiza en el Senado con la voluntad expresa de hurtar un debate político previo en el Congreso. El 23 de octubre, cuando se estaba discutiendo en la Comisión de Justicia del Senado el proyecto de reforma del Código Penal, el Grupo Popular introdujo por sorpresa –a través de una enmienda transaccional– las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la aplicación de la prueba de ADN a sospechosos, la creación de un registro de medidas cautelares en procesos penales y la extensión de los juicios rápidos a nuevos delitos que estaban previstos para ser aprobadas en el Congreso días antes pero no lo fueron porque la ausencia de diputados del Grupo Popular impidió alcanzar la mayoría absoluta que requerían. En otras ocasiones, el contenido político de la enmienda aún resultaba más inaceptable para la mayoría de los grupos parlamentarios del Congreso, que resultan marginados de su discusión en el proyecto de ley y se la encuentran sólo cuando el texto vuelve del Senado.

La Ley Orgánica 19/2003 de modificación de la LO del Poder Judicial, que se legitima en el pacto por la Justicia firmado por el PP y el PSOE en el 2001, ha suprimido el llamado «tercer turno» como vía de acceso a la judicatura. Sin entrar en oportunidad o no de la decisión, parece una medida adoptada con precipitación –fue resultado de una enmienda inesperada– que merecía una discusión y un análisis mucho más sereno. En estas materias deberíamos pensar que no cabe la improvisación; una ley no es, o no debería ser, la ocurrencia de un funcionario y ni siquiera la de un parlamentario.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

El año 2003 depara escasas novedades respecto a la colaboración en el Estado autonómico. Por una parte, las relaciones cooperativas vuelven a ser de carácter acusadamente vertical y, al igual que en años anteriores, los convenios entre el Estado y las CCAA se han convertido en el instrumento por excelencia para formalizar dichas relaciones. Frente a esta situación, aparece nuevamente la infrautilización de la colaboración horizontal, en particular, de los convenios entre CCAA, que durante este año han sido inexistentes.

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

El 2003 representa una continuidad, y, por tanto, una confirmación de las características habituales de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA.

La implantación de esta técnica de colaboración parece imparable. Durante este año se han publicado en el BOE 738 convenios verticales. Se trata de un nuevo récord en cuanto al número de convenios, pues, por segunda vez, los convenios verticales se sitúan por encima del volumen de los 700, sobrepasando la cifra máxima alcanzada el año anterior (713 en el 2002). Estos datos denotan una tendencia al alza de ese instrumento de colaboración, hasta el punto de que el número de convenios correspondientes al 2003 representa una tercera parte más que los registrados hace cinco años (566 convenios en 1998) y nada menos que el triple respecto a los que constaban hace una década (239 convenios en 1993). Ahora bien, como viene siendo habitual, hay que señalar que los datos manejados en este *Informe* son siempre los relativos a convenios que reciben publicación en el BOE en el año en curso, de modo que una parte importante de los convenios publicados en el 2003 fueron en realidad suscritos en el 2002 (esa proporción este año representa casi una tercera parte).

Al igual que en años anteriores, se confirma la existencia de tres grupos de CCAA en función de su mayor o menor predisposición para recurrir a este instrumento de cooperación (*vid.* Gráficos núms. 1 y 2). Si en el 2003, la cifra media de convenios se sitúa en los 38 por Comunidad, claramente por encima de esa media se colocan Cataluña (63), Galicia y Madrid (55 cada una), Asturias (54) y Castilla y León (47). Sobre la media aparecen Aragón (44), Castilla-La Mancha (43), Canarias (41), Andalucía (40), Baleares (39), Murcia (38), Extre-

madura (35), Cantabria (34) y La Rioja (31). Por debajo del porcentaje medio se sitúan las Ciudades Autónomas de Melilla (22) y Ceuta (21), y todavía a mayor distancia País Vasco (11) y Navarra (10). Si se cotejan estos datos con los de años anteriores, se observa una gran similitud en las posiciones que ocupan las CCAA: sistemáticamente son las mismas CCAA las que más uso hacen de la técnica convencional (en particular, Cataluña, Galicia, Madrid), mientras que también son las mismas CCAA las que repetidamente se encuentran año tras año entre las menos suscriptoras (claramente, País Vasco y Navarra). Todo ello indica un grado diverso de proclividad entre las CCAA a la hora de utilizar los convenios. Sobre las causas de esa situación lo único que puede decirse es que obedecen a factores de índole bien diversa (dinámicas administrativas proclives a usar la técnica convencional, sistemas de financiación que permiten sufragar proyectos sin necesidad de acudir a este instrumento, o sintonías políticas).

Nuevamente, la mayoría de los convenios entre el Estado y las CCAA responden a convenios-tipo (o convenios de suscripción múltiple), esto es un texto-patrón para llevar a cabo un determinado proyecto, que se formaliza como un convenio bilateral entre el Estado y las CCAA interesadas. En el 2003 sobre el total de los convenios registrados, el 82% responden a convenios de suscripción múltiple, en concreto, a unos 80 convenios-tipo que han sido suscritos por varias o gran parte de las CCAA. Debe destacarse que la mayoría de ellos no son una novedad: se trata de programas con larga trayectoria, de los cuales una docena aparecen por primera vez este año. Este peculiar *modus operandi* que se ha implantado en nuestro sistema provoca lógicamente que el número de convenios no cese de crecer, ya que hay un sustrato formado por convenios-tipo que se celebran periódicamente, al que cada año se van añadiendo otros nuevos. Más allá de ello, esta forma de proceder genera una colaboración materialmente multilateral (un mismo proyecto se ejecutará en distintas CCAA), pero formalizado bilateralmente (un convenio firmado entre el Estado y la CA en cuestión concretará las actuaciones específicas y la financiación de los mismos en la CA suscriptoras). En nuestro sistema, la firma de convenios formalmente multilaterales es algo absolutamente excepcional, aunque existen instrumentos jurídicos expresamente previstos para hacerlo (los convenios de Conferencia Sectorial en la Ley 30/1992). El año 2003 brinda uno de estos raros casos con la suscripción del convenio para la utilización conjunta de las bases de datos de población protegida por el sistema de salud del ámbito competencial del Ministerio de Sanidad y Consumo y de las CCAA y el Instituto de Gestión Sanitaria para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (INGESA). Se trata de un convenio multilateral firmado por el mencionado Ministerio y el INGESA, por parte del Estado, y por 6 CCAA, que es objeto de una atención específica más adelante.

El hecho de que la mayoría de los convenios respondan a convenios-tipo previos significa también que esta técnica de colaboración se ha convertido en un instrumento para desarrollar y financiar auténticos programas en determinados sectores de la acción pública. En efecto, sólo una pequeña parte de los convenios en el 2003 se celebra para encarar problemas particulares de una Comunidad (así, peajes de autopistas o ayudas para los daños ocasionados por lluvias torrenciales). La gran mayoría sirven para desarrollar acciones generales,

y, por tanto, se trata de actuaciones con vocación de implicar a más de una CA. Se trata de una colaboración muy sectorializada, esto es, son programas que se proyectan en ámbitos muy concretos (por ejemplo, los convenios se han implantado como instrumento para llevar a cabo programas en materia de servicios sociales). Pero los convenios no sólo sirven para pactar los proyectos a realizar, sino también para acordar la financiación o cofinanciación de los mismos (normalmente se prevé una cofinanciación entre el Estado y las CCAA, tal como sucede en los convenios sobre los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, programas de erradicación de la pobreza, atención a inmigrantes, familias en situaciones especiales, o atención a la infancia, mientras que, en otros casos, se pacta una financiación exclusiva del Estado, como en los convenios sobre farmacovigilancia, o Centros de Tecnificación Deportiva). Es más en muchos casos, el objeto principal, o incluso exclusivo, de un convenio es pactar dichos compromisos. Normalmente, las reglas de financiación son adoptadas en un momento previo (cuando se acuerda el programa a desarrollar por el convenio), de modo que no es necesario cada año renegociar las cantidades para sufragar las actuaciones pactadas. De este modo, los convenios verticales se revelan como una vía absolutamente implantada, un año más, para transferir fondos del Estado a las CCAA, o completar la financiación de éstas.

Dado que los convenios sirven para desarrollar programas generales, esa colaboración es bastante duradera y, por tanto, tiene una vocación de cierta perdurabilidad (un programa suele ser plurianual o incluso, en muchos casos, indefinido). Resulta altamente significativo el número de addendas, protocolos adicionales, prórrogas a convenios firmados en otros años, o convenios de suscripción anual sobre programas que vienen repitiéndose año tras año, donde lo único que se pacta muchas veces son las aportaciones financieras de las partes para el año en curso. En estos supuestos, se da continuidad a programas que tienen más de 10 años e incluso algunos datan casi desde el propio inicio del funcionamiento del Estado autonómico (por ejemplo, la Addenda correspondiente al 2003 al convenio de colaboración en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria, da continuidad a un convenio que fue suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA en 1983). Esa estabilidad de la actividad convencional debe valorarse positivamente. Por una parte, la renovación anual de proyectos o programas denota que tanto el Estado como las CCAA suscriptoras estiman que la cooperación es necesaria en esos casos. Además, si periódicamente esa acción conjunta se renueva, esa colaboración parece ser que funciona. Más allá de ello, buena parte de la estabilidad colaboración convencional radica en su carácter fuertemente sectorializado. Los convenios sirven para desarrollar programas muy técnicos que, normalmente, han sido muy poco susceptibles de ser politizados (por ejemplo, farmacovigilancia, información estadística), así que son programas donde no ha resultado difícil llegar a acuerdos y renovarlos.

El hecho de que los convenios sirvan para ejecutar programas generales también significa que la gran mayoría de estos convenios son el resultado de una decisión cooperativa previa. En unos casos, esa decisión es un Plan estatal (por ejemplo, el convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y ciertas CCAA para la ejecución conjunta de actuaciones de protección y regeneración del

entorno natural con financiadas con fondos FEDER, o el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008, en ejecución del Plan Hidrológico Nacional). En otros supuestos, se trata de programas acordados en el seno de Conferencias Sectoriales, donde se pactan ya los criterios de financiación o cofinanciación que luego se plasman en el convenio (Plan Gerontológico, programas de servicios de atención a la primera infancia, programas de ayudas a familias en situaciones especiales). Una mención especial merecen los Protocolos Generales. Esta figura, prevista en la Ley 30/1992 (tras su reforma en 1999), sirve para crear un marco de colaboración en un determinado sector. En realidad, son textos donde las partes manifiestan la voluntad de colaborar y la intención de concretar esa colaboración *a posteriori* a través de convenios específicos. En la línea de años anteriores, en el 2003 se aprecia la creciente incidencia de esta figura en las relaciones convencionales. Por una parte, varios convenios traen causa de Protocolos Generales correspondientes a años anteriores (por ejemplo, el convenio específico suscrito para el año 2003 en desarrollo del Protocolo General entre el Ministerio del Interior y varias CCAA para la prevención en drogodependencias). Por otro lado, se registran nuevos Protocolos Generales (unos 10), que van a constituir el germen de posteriores convenios específicos en años próximos (por ejemplo, el Protocolo General por el que se establece el acuerdo marco entre el Ministerio Ciencia y Tecnología y diversas CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, o el Protocolo General entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto de Salud Carlos III, y varias CCAA que promuevan un mayor conocimiento de los temas relacionados con la salud).

Más allá de la práctica cooperativa del año en curso, hay que señalar que en el 2003 se cumplen 10 años de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, la primera regulación legal de los convenios entre el Estado y las CCAA. Cabe plantearse, pues, qué ha significado esta regulación en la producción de las relaciones convencionales a los 10 años de su vigencia. La Ley 30/1992 no ha supuesto cambios importantes en la suscripción de los convenios verticales, ya que, más que una regulación *ex novo*, lo que hizo fue formalizar jurídicamente prácticas que ya se venían desarrollando.

Tras una década de vigencia, hay aspectos de esta Ley que merecen una especial valoración.

Por una parte, la Ley 30/1992 prevé una serie de obligaciones que no siempre se están cumpliendo. Primero, dicha regulación contempla una serie de extremos que deben constituir el contenido mínimo de los convenios, y, por tanto, éstos se deberían incluir en todos los convenios (en particular, no siempre aparece el título competencial que ejerce cada parte, aunque es un extremo que debe constar obligatoriamente). Segundo, la Ley 30/1992 ha conseguido, al prever la preceptiva publicación de los convenios verticales en el BOE, que se publiquen todos los convenios (cosa que antes de 1992 no siempre sucedía). Sin embargo, no es menos cierto que esta publicación, en algunas ocasiones, se retrasa mucho, a veces un año o seis meses. La publicación debería producirse

sin demora, a la mayor brevedad posible, para que este requisito no pierda su sentido (por ejemplo, el convenio suscrito entre el Instituto de la Mujer y la Región de Murcia para el desarrollo del Programa Clara se firmó en mayo de 2002 y se publicó en abril de 2003, casi un año más tarde, pero su vigencia acababa el 31 de diciembre del 2002). Tercero, la Ley 30/1992 prevé la comunicación de todos los convenios verticales al Senado. Hasta finales de 1999 nunca se había dado cumplimiento a esta obligación (en 1999 se comunicaron por primera vez 2 convenios). Desde entonces se han comunicado 3 convenios (en el 2000) y 34 (en el 2001), como queda reflejado en las crónicas del Senado de este *Informe*. Se trata de unas cifras que lógicamente no cubren ni siquiera una parte representativa de los convenios anuales (últimamente, sobre el volumen anual de los 700). Aunque éstos se publican en el BOE, la comunicación al Senado es una obligación legal y, por ello, su cumplimiento es preceptivo.

Por otro lado, la Ley 30/1992, desde su reforma en 1999, ha hecho un esfuerzo por delimitar la naturaleza de los múltiples pactos que se formalizaban como convenios. Para ello, diferenció dos figuras: los Convenios de colaboración, compromisos concretos jurídicamente vinculantes para las partes; y los Protocolos Generales, como se vio, pactos de naturaleza más bien política, donde se acuerdan pautas de orientación para establecer un marco futuro de cooperación a concretar *a posteriori* a través de convenios específicos. A pesar de que la ley es clara, la terminología en estos casos 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). Dado que no se trata de una cuestión anecdótica, sino que afecta directamente a la naturaleza del pacto, sería conveniente designar a la figura con el nombre que específicamente le reserva la ley.

Más allá de ello, la Ley 30/1992 prevé instrumentos cooperativos de escaso éxito. En concreto, dicha norma contempló los Convenios de Conferencia Sectorial, como gran novedad, pero en la práctica ha resultado ser una figura muy poco operativa. En 10 años sólo se han formalizado como tales dos convenios (1 en 1997 y 1 en 1998, ambos sobre reconocimiento de determinados títulos). No se trata aquí del cumplimiento o incumplimiento de la Ley, sino de la previsión de un instrumento que pretendía impulsar una colaboración multilateral, pero ese objetivo no se ha conseguido o, por lo menos, no se está consiguiendo a través de este instrumento. De hecho, en varios casos, cuando se ha querido formalizar una acción con esa dimensión se ha suscrito un convenio multilateral entre el Estado y diversas CCAA que no ha revestido la forma de Convenio de Conferencia Sectorial (en el 2001, 3 convenios, uno para la creación de un Consorcio sobre Alberguismo Juvenil entre el Estado y 12 CCAA, otro, sobre asistencia sanitaria entre el INSALUD y 2 CCAA, y el tercero, sobre investigación de una variedad de fresa entre el INIA y 2 CCAA; y, en el 2003, 1 convenio, ya mencionado, firmado entre el Estado y varias CCAA para una base de datos de población en el ámbito sanitario). Ello corrobora que una norma puede crear un marco jurídico para las técnicas de colaboración, pero por muy plausibles que sean esa regulación y sus objetivos, es necesario que exista una voluntad de usar dichos instrumentos, porque sino éstos son infrutilizados y relegados al desuso.

Principales actuaciones previstas

Si la mayoría de los convenios en el 2003 representan una continuidad de programas anteriores, lógicamente las acciones pactadas son similares a las de otros años. Por una parte, hay una serie de acciones específicas que, como se comentará, aparecen por primera vez en el 2003. Pero no sólo esas actuaciones en sí mismas son algo nuevo. Junto a ello, hay que destacar la aparición de la implantación de las nuevas tecnologías como uno de los hilos conductores más importantes de la actividad convencional. Ya en otros *Informes* (en particular, *vid.* la crónica 2001) se ha dejado constancia del recurso a los convenios para formalizar acciones sobre ese ámbito. Sin embargo, como se verá, en este año llama especialmente la atención los múltiples convenios que sirven a ese fin.

A) En el 2003 varios convenios sirven para el *desarrollo de planes o programas generales*. Se trata de ámbitos donde el Estado y las CCAA deben trabajar conjuntamente para poder actuar con éxito sobre un determinado sector. Con tal fin, en el 2003 aparecen por primera vez tres convenios para implantar el uso de Internet y de la Sociedad de la información. Son los convenios suscritos para desarrollar los Programas «Internet en la Escuela», «Internet para todos» y «Ciudades Digitales».

Estos tres Programas se enmarcan dentro del Plan Info XXI, un plan de fomento de las nuevas tecnologías aprobado por el Gobierno español, que a su vez trae causa (es el equivalente a escala estatal) de la iniciativa *e-Europe*, un plan global de la Unión Europea para promover la utilización de la Red desde diversos frentes (entre otros, creación de una red más rápida, impulso del comercio electrónico, formación de los ciudadanos en la cultura digital, o fomento de la Administración electrónica). La aparición de estos convenios representa, pues, una novedad significativa no tanto por el tipo de acción que se pacta (una cooperación que, en estos casos, deriva además de planes de estatales y europeos), sino sobre todo por el ámbito material sobre el que se proyecta (las nuevas tecnologías). El recurso a la técnica convencional para instrumentar este tipo de acciones abre un nuevo campo a la colaboración entre el Estado y las CCAA. Estos casos muestran la flexibilidad de los convenios, pues sirven para encarar los problemas más diversos y más nuevos, así como las oportunidades que esta técnica puede brindar como instrumento de la acción pública en un ámbito que ha adquirido entidad propia y una incuestionable proyección futura.

El Plan Info XXI incluía el Programa «Internet en la Escuela» orientado a proporcionar a las escuelas y a los profesores un acceso adecuado a Internet y a los recursos multimedia. Para desarrollar este programa el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Ministerio de Ciencia y Tecnología suscribieron un Convenio-Marco para proporcionar materiales educativos multimedia de calidad, que ha sido desarrollado por Convenios específicos firmados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y diversas CCAA (en concreto, en el 2003, por 13 CCAA). Se trata de un convenio-tipo o de suscripción múltiple donde se detallan dos grandes bloques de acciones a realizar (por un lado, acciones para generar recursos multimedia interactivos que sean accesibles por Internet para la Educación Primaria, Secundaria Obligatoria, Formación Pro-

fesional, Bachillerato y lenguas extranjeras; y, por otro, acciones de formación del profesorado en las nuevas tecnologías y el uso pedagógico de las mismas). Se prevé una cofinanciación entre el Estado y la CA para ejecutar tales acciones.

La educación de los ciudadanos en las nuevas tecnologías es una premisa clave para el acceso y el uso masivo de Internet. Esa nueva «alfabetización» debe llegar a todos los ciudadanos. El Ministerio de Ciencia y Tecnología, dentro del Plan Info XXI, aprobó la iniciativa «Internet para todos». Con ella se pretende dotar al ciudadano no experimentado de las habilidades mínimas para usar las nuevas tecnologías y, en particular, la Red. La ejecución de tales acciones ha propiciado una colaboración entre el poder central y las CCAA que se ha instrumentado a través del convenio vertical. Se trata de una iniciativa que, por el momento, sólo se ha formalizado entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Región de Murcia, pero que puede generalizarse a otras CCAA. Se trata de un convenio para la coordinación de actuaciones que faciliten el acceso de los ciudadanos a la Sociedad de la información, donde se pactan acciones de cariz diverso (materiales formativos, difusión de acciones de alfabetización, o módulo de 15 horas subvencionado por el Ministerio para que el ciudadano no experimentado se familiarice con Internet).

Mucho más ambicioso, tanto por el alcance de las acciones pactadas, como por la envergadura de la financiación asociada al mismo es el Programa de «Ciudades digitales». Se trata de una iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología –también dentro del Plan Info XXI y del *e-Europe*–, cuyo objetivo es promover la Sociedad de la información en temas tales como la Administración electrónica, el comercio en la Red, el teletrabajo, o la telemedicina, todo ello basado en redes de telecomunicaciones de alta velocidad. En principio, se pretende llevar a cabo un proyecto de implantación de una Ciudad digital en cada CA y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Las ciudades son seleccionadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con un informe de la CA. Con ello se quiere promover un número limitado de proyectos que funcionen como experiencias piloto y que permitan la máxima difusión de las ventajas que tiene la utilización de los servicios avanzados de telecomunicaciones. Se trata de conseguir un efecto de demostración que pueda propiciar otras iniciativas, comprobando con un caso real las ventajas de la Sociedad de la información. Este programa se ha presentado a todas las CCAA y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El instrumento para desarrollarlo es un convenio entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la CA en cuestión. Se trata de un convenio-tipo firmado, por el momento, por varias CCAA (en el 2003, hay 5 convenios para la realización del proyecto de Ciudad Digital: en Madrid, en un área del municipio de Leganés y actuaciones complementarias en Tres Cantos y Aranjuez; en la Comunidad Valenciana, en el municipio de Alcoy; en Ceuta, en la ciudad de Ceuta; en Castilla y León, en la ciudad de León; y, en Murcia, en el municipio de Molina de Segura). En el convenio se concretizan las actuaciones del programa en el ámbito de la CA suscriptora: éstas pueden ser todas las del programa o sólo algunas de las acciones en él previstas. Dado que se trata de una acción global sobre este ámbito, las acciones pactadas que se pretenden llevar a cabo pueden ser de carácter muy heterogéneo: mejora de infraestructuras (proyectos de conexión a la alta velocidad), Administración electrónica (creación de

un Portal Intranet para la gestión interna de tramitaciones y servicios municipales, Gestión y pago de impuestos en Internet, Petición de documentos administrativos al Ayuntamiento, Tarjeta y registro digital del ciudadano, Desarrollo de aplicaciones para la Administración electrónica), el teletrabajo (información y orientación profesional, Foro de Empresas y Observatorio ocupacional, Vivero de empresas basadas en el comercio electrónico), telemedicina (centros de soporte al ciudadano sobre temas de salud, Proyectos de telemedicina para dar cobertura por medios telemáticos), gestión de servicios de uso público (Servicio de Bibliotecas por Internet), cultura (creación de una Web para promocionar la cultura local), turismo (Portal de Turismo), o aplicaciones para colectivos con requerimientos especiales (Optimización del Servicio de Teleasistencia para Mayores Discapacitados). Dichas actuaciones se ejecutarán mediante concurso público, o convenio de colaboración si procede. El ente que asume la dirección del proyecto es la CA suscriptora, y, por tanto, será ella la que establezca los contratos y convenios necesarios para la ejecución del proyecto. La financiación de cada uno de estos proyectos corresponde al Ministerio de Ciencia y Tecnología y a la CA suscriptora, aunque en algunos casos también hay aportaciones de los entes locales implicados y de empresas privadas. Este programa cuenta, además, con apoyo de los Fondos estructurales europeos, si los proyectos se desarrollan en zonas Objetivo 1 (aquellas más desfavorecidas). Como se observa, este tipo de convenio reviste una gran entidad por las acciones pactadas, una actuación integral sobre un sector con tantos frentes como la implantación de la sociedad de la información; y también por la financiación pública asociada al mismo, una inversión que asciende a más de 28 millones euros para el periodo de ejecución 2003-2006 (cantidad que corresponde a la suma de las aportaciones previstas en los 5 convenios habidos en el 2003).

B) Los convenios también pueden servir para la *asunción de efectos de las actuaciones de otras CCAA*. Se trata de una función que los convenios despliegan habitualmente en el Derecho comparado, pero que en el Estado autonómico es algo bastante insólito. Por ello, la aparición en el 2003 de uno de estos convenios ha constituido una importante novedad.

En efecto, en este año se ha firmado un convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, 6 CCAA y el Instituto de Gestión Sanitaria para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (INGESA) para la utilización conjunta de las bases de datos de población protegida por el Sistema Nacional de Salud. Su objetivo es integrar las bases de datos de las diferentes CCAA, presupuestado para el funcionamiento de la futura tarjeta sanitaria individual, y, en definitiva, permitir que la tarjeta emitida por una CA sea reconocida en otra. Para empezar este convenio se suscribe como un convenio multilateral, firmado simultáneamente, por parte del Estado, por el mencionado Ministerio y el INGESA, y por varias CCAA (en concreto, Cantabria, Murcia, La Rioja, Canarias, Madrid y Castilla y León). Se trata de un convenio discutido en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pero que no se ha formalizado como un convenio de Conferencia Sectorial a los efectos del artículo 5.5 de la Ley 30/1992. El convenio se presentó a todas CCAA en el seno de dicho órgano, pero sólo se firmó inicialmente por las 6 CCAA mencionadas en enero de 2003. Desde entonces hasta octubre de este mismo año, se han adherido al

mismo otras 5 CCAA (Extremadura, Baleares, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha) (información facilitada por la Dirección General de Cooperación del Ministerio de Administraciones Públicas, dado que dichas adhesiones no han aparecido en el BOE). De este modo, en el convenio participan hasta una total de 11 CCAA. Por el momento, quedan fuera del mismo 6 CCAA (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Navarra).

La celebración de este convenio debe inscribirse dentro de las negociaciones que a finales de 2002 el Ministerio de Sanidad inició con las CCAA para el diseño de un modelo unificado de tarjeta sanitaria individual, que debe incluir los datos básicos del usuario y que servirá para recibir asistencia tanto en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, como en la Unión Europea. Esta tarjeta es un instrumento informático que se convierte, además, en la llave de entrada a múltiples servicios telemáticos desde cualquier parte de la red sanitaria. Pero el funcionamiento de la tarjeta (que corresponde emitir a cada CA) precisa la existencia de un sistema de comunicación permanente entre todas las CCAA que permita el intercambio de información. El elemento clave es, pues, la creación de una base de datos común con toda la información básica de los usuarios del sistema. El objetivo es que los ciudadanos puedan recibir prestaciones sanitarias y farmacéuticas en cualquier parte del territorio español, se aumente la calidad de la prestación al poder disponerse *on line* de información de pacientes desplazados y se agilicen los procesos burocráticos que conlleva una prestación sanitaria. La creación de esa base de datos serviría, además, para superar la situación existente donde hay varias tarjetas, con diversos modelos de presentación de datos, distintos códigos de identificación y bandas magnéticas de composición heterogénea. En este contexto, el mencionado convenio ha intentado ser un primer paso en el proceso de creación de la base de datos, ya que mediante el mismo se pretende la integración de las bases de las 6 CCAA suscriptoras, más Ceuta y Melilla. Entre otros extremos, las partes se obligan a mantener los datos de identificación de la población protegida a su cargo y la interoperatividad recíproca de los mismos a través de la tarjeta. No obstante, la suscripción de este convenio también plantea varias cuestiones. La primera pregunta es por qué no se ha firmado por todas las CCAA. Al respecto, parece ser que, en unos casos, hay motivos técnicos, y, en otros, discrepancias políticas. Cabe plantear, pues, qué va a suceder con las CCAA que no lo han suscrito, o no lo han firmado por el momento, pues la creación de esa base de datos parece un requisito necesario para el funcionamiento de la tarjeta sanitaria. Más allá de ello, este convenio suscita una cuestión formal. Un convenio de este tipo, con una clara vocación de implicar a todas las CCAA, sorprende que no prevea cláusulas de adhesión de forma expresa. La ausencia de dichas cláusulas no es óbice para la entrada ulterior de otras partes, siempre que las partes iniciales no se opongan (y no parece éste el caso). Pero sí sería positiva la publicación en el BOE de la adhesión de nuevas partes, para dar la misma publicidad a quienes son partes iniciales de un convenio y también a quienes los son de forma ulterior (así se ha hecho en otros convenios multilaterales con vocación de implicar a todas las CCAA, como el firmado en el 2000 entre el Estado y 12 CCAA para el Consorcio sobre el Alberguismo Juvenil, donde las adhesiones posteriores recibieron publicidad en el BOE).

C) Habitualmente, un gran número de convenios sirven para pactar la prestación de *auxilio administrativo* en sus manifestaciones básicas de intercambio de información y asistencia técnica. Entre los más destacados, cabe mencionar los convenios entre la Administración del Estado y varias CCAA para la creación de un Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, de un sistema de información geográfica de identificación de parcelas agrícolas, o en materia de suministro de información para finalidades no tributarias. Se trata de convenios-tipo que ya han aparecido en otros años y que directa o implícitamente buscan una informatización de las diferentes Administraciones. Más allá de ello, en el 2003, aparecen como novedad dos convenios orientados a avanzar en el sentido de la llamada «Administración electrónica». Se trata de iniciativas singulares que, por el momento, no se han generalizado a otras CCAA. Por una parte, hay que mencionar el convenio entre el Ministerio del Interior y la Generalidad de Cataluña sobre acceso a los registros de personas y vehículos del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico. A través del mismo se pacta que la Administración central facilite conexión telemática directa a dichos registros, un aspecto importante, pues el ejercicio de diversas funciones atribuidas a la policía autonómica exige disponer de tal información en tiempo real (por ejemplo, se acuerda facilitar cinco usuarios, y cinco canales lógicos, para realizar peticiones de la CA por usuarios autorizados de su red interna). Asimismo, se ha suscrito el convenio entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Generalidad Valenciana para el apoyo del desarrollo del proyecto «Pista-Administración Local». El Programa PISTA (siglas que corresponden a Promoción e Identificación de Servicios emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas) es una acción del Ministerio de Ciencia y Tecnología –también en el marco del Plan XXI y de la iniciativa *e-Europe*– para el desarrollo de aplicaciones y servicios que promuevan la implantación de la «Administración en línea». A través del convenio, las partes acuerdan la colaboración para desarrollar la Administración electrónica específicamente en el ámbito de los entes locales (en concreto, la Comunidad Valenciana se compromete a ceder al Ministerio un aplicativo que ha desarrollado para incorporar las nuevas tecnologías a las Administraciones locales conocido como Infosoft 2003).

D) En la línea de otros años, en el 2003, los convenios también sirven para formalizar *encomiendas de gestión*. Aunque este tipo de convenios es bastante excepcional, merece una mención específica, ya que se trata de una figura expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15.4). A través de los convenios para la encomienda de gestión, una Administración puede llevar a cabo acciones de carácter material o técnico que, en realidad, corresponden a otra Administración territorial, ya sea por razones de eficacia, ya sea porque no se poseen los medios técnicos idóneos para su desempeño. En este año, se han firmado varios convenios de encomienda de gestión entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA para la realización de trabajos relacionados con los preceptivos exámenes técnicos para el registro de variedades vegetales. A través de ellos, la Oficina Española de Variedades Vegetales, órgano del Ministerio encargado de llevar a cabo dichos exámenes, encomienda tales cometidos a los organismos correspondientes de las CCAA suscriptoras, ya que dicha Oficina no posee ni los medios humanos ni materiales necesarios para llevar a cabo tales

acciones. Habitualmente, estos convenios sirven para realizar acciones con un carácter muy técnico y, por lo común, han tenido cierta implantación para realizar actuaciones en materia de explotación de aguas, vías pecuarias o gestión de residuos. Las acciones previstas en materia de exámenes técnicos de variedades vegetales abren un nuevo campo para este tipo de convenios. Además, frente a años anteriores, los convenios de encomienda en el 2003 no son proyectos singulares a llevar a cabo en una sola CA, sino que responden a un convenio-tipo, que se ha suscrito por 5 CCAA (en concreto, Aragón, Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña y Galicia). Se trata, pues, de un texto idéntico, donde sólo cambian las actuaciones específicas (tipos concretos de ensayos) y la correspondiente financiación de cada una de ellas.

E) En el presente año, también hay unos pocos convenios para la *creación de consorcios*. No se trata de un tipo de actuación muy habitual. Pero, aunque su número anual no es elevado, la suma de todos los que van apareciendo cada año arroja ya un número notable de este tipo de entes. Los consorcios son organizaciones comunes con personalidad jurídica que se crean, por regla general, para lograr una colaboración sostenida y, en principio, con carácter indefinido sobre un determinado sector. Los convenios son un instrumento idóneo para articular este tipo de acciones además, expresamente previsto a estos efectos en el art. 6.5 de la Ley 30/1992.

En el 2003 hay tres convenios que crean consorcios, dos relacionados con actividades de investigación científica, y, otro, en materia cultural. En primer lugar, un convenio entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Generalidad de Cataluña ha servido para constituir la construcción, equipamiento y explotación del Laboratorio de Luz Sincrotón. El consorcio, en el que participan a partes iguales el Gobierno central y la Generalidad de Cataluña, es el organismo para gestionar un laboratorio de luz sincrotón, un instrumento de investigación de primer orden y, por tanto, con enormes posibilidades para el sector científico y empresarial. Tal y como viene siendo habitual, en un Anexo al convenio se adjuntan los Estatutos del consorcio, donde se regulan su naturaleza, fines, organización y funcionamiento, así como el régimen de personal y financiero). En segundo término, un convenio entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentaria ha servido de base para la creación del consorcio Laboratorio CSIC-IRTA de Genética Molecular Vegetal. Este nuevo consorcio orienta su actividad a la aplicación de principios de ingeniería genética al tratamiento de materiales con agentes vegetales, desarrolla su actividad en programas de investigación dentro del ámbito de la genómica y de la genética vegetal, y asesora y da apoyo a empresas del sector agroalimentario. En este caso, los Estatutos del consorcio también se adjuntan como Anexo al convenio y allí se pactan los mismos extremos antes vistos. El tercer consorcio es el Instituto Europeo del Mediterráneo creado en virtud de un convenio entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. En este caso, el consorcio se crea con base en un convenio a tres bandas, donde participan la Administración central, la CA y un ente local. Dicho consorcio trae causa de la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que facultaba al Gobierno catalán para disolver el Instituto Catalán del Mediterráneo e impulsar la crea-

ción de un consorcio, con otras instituciones, como el que se ha creado. Con esta medida se ha pretendido dar una mayor proyección a la política mediterránea, al fomento del intercambio cultural, y a la construcción de un espacio euromediterráneo a través de la cooperación. Este Instituto se crea como una Administración consorciada con personalidad jurídica propia, cuyos fines, órganos y régimen de financiación se especifican en los Estatutos adjuntos en un Anexo.

Por una parte, esta actividad cooperativa muestra que los convenios se están consolidando como una vía para la constitución de consorcios. Además, cada vez son más los ámbitos donde puede ser útil la creación de tales entes. Los consorcios han sido muy habituales en materia cultural, pero en el 2003 la investigación científica y técnica aparece como un sector donde este tipo de entes puede tener un importante papel para llevar a cabo una acción conjunta, sumando esfuerzos, en un ámbito que requiere una gran inversión de recursos materiales y personales. Hay que destacar, también, que los tres consorcios señalados dejan abierta en sus Estatutos la posibilidad de participación de otras partes, de modo que pueden ser el embrión de una colaboración más multilateral. Más allá de ello, hay que remarcar la importancia de los Estatutos como elemento clave en el diseño del régimen jurídico del consorcio (ahí es donde se regulan el régimen del personal, funciones de cada órgano, aportaciones o modificación de los Estatutos, o disolución del propio consorcio).

Sectores de la actividad convencional

Los convenios son un instrumento que sirve para articular las acciones más variadas sobre los sectores más diversos. Por ello, es difícil encontrar ámbitos materiales donde no se hayan celebrado convenios. Sin embargo, en nuestro sistema, una de las características de la colaboración convencional —que también aparece este año— es la utilización de ese instrumento de forma recurrente en ciertos sectores de la acción pública. Al respecto, resulta sumamente significativo observar que más de la mitad de los convenios en el 2003 se concentran en cuatro ámbitos de la acción pública, servicios sociales, sanidad, educación y agricultura, de los cuales, servicios sociales es, de lejos, el ámbito más destacado, un año más, en la producción de relaciones convencionales (*vid.* Gráficos núms. 3 y 4). En todos estos casos, es posible identificar ciertos proyectos de carácter general, con vocación de implicar a la mayoría de las CCAA, que se realizan a través de convenios.

Hechas estas observaciones generales, el examen de los convenios por sectores en el 2003 ofrece los siguientes datos:

En materia de servicios sociales, los convenios siguen siendo el instrumento preferido para llevar a cabo programas en esta materia (258 convenios, el 35% del número total). El motivo radica posiblemente en la configuración competencial de este sector, pues la asistencia social es una competencia exclusiva de las CCAA, pero el Estado, tal como ha admitido la jurisprudencia constitucional, puede prever en ciertos casos partidas para conseguir objetivos genéricos en esos ámbitos. De este modo, los convenios se han convertido en un útil instru-

mento para que el Estado y las CCAA concreten acciones que se prevén en programas generales, y, además, aquellas consiguen la financiación o cofinanciación que ofrece el poder central. En el 2003, hay 16 programas que se desarrollan a través de convenios verticales. Entre ellos, figuran tres novedades: un programa para la lucha contra la discriminación de género (el Programa Clara) y dos nuevos programas para la integración de discapacitados (el desarrollo de actuaciones con motivo del Año Europeo de personas con discapacidad 2003, y el Plan de accesibilidad para la Cooperación e Integración Social de Personas con Discapacidad). El resto son programas de largísima trayectoria que, en unos casos, funcionan desde el inicio del Estado autonómico y, en otros, son algo más recientes. Se trata de convenios que desarrollan programas sobre ámbitos diversos: acciones generales en materia de asistencia y servicios sociales (prestaciones básicas de servicios de las Corporaciones locales, Plan estatal del voluntariado, creación de un Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales), mujer (programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres), inmigración (actuaciones en materia de acogida básica a inmigrantes, acciones en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados), protección de la juventud y la infancia (servicios de atención a la primera infancia y promoción de jóvenes), tercera edad (Plan Gerontológico), u otros colectivos desfavorecidos (prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano, familias en situaciones especiales, programas de erradicación de la pobreza).

El sector de sanidad sigue siendo en el 2003 un ámbito de notable actividad convencional (94 convenios, un 12'7%). Se trata de convenios-tipos ya existentes a los que se da continuidad en este año. La única excepción es la aparición *ex novo* de un convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y diversas CCAA para la puesta en marcha de un estudio piloto de dispensación de antibióticos en dosis unitarias por las oficinas de farmacia, que se inscribe dentro de un programa general de promoción del uso racional de los medicamentos. Asimismo, destaca el convenio firmado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, el INGESA para las Ciudades de Ceuta y Melilla y varias CCAA, para la creación de una base de datos con vistas la tarjeta sanitaria individual. Su carácter multilateral, así como las acciones pactadas constituyen una remarcable novedad, como ya se ha comentado. Más allá de ello, el resto de los convenios responden a programas con amplia implantación, como el de farmacovigilancia que viene desarrollándose desde hace más de veinte años. Una parte importante del grueso de los convenios en materia de sanidad siguen siendo este año los suscritos por varias CCAA, por una parte, con diversas Administraciones (mutualismo administrativo), y, por otra, con el Instituto de Salud Carlos III, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo. Entre los primeros, cabe destacar los convenios entre MUFACE y diversas CCAA, para la prestación de funciones de asesoramiento e informe, o en materia de prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de la CA suscriptora. Asimismo, los convenios entre el Instituto de Salud Carlos III y varias CCAA se consolidan como un importante instrumento para articular proyectos docentes o de investigación en materia sanitaria (por ejemplo, los convenios para el desarrollo de actividades de carácter científico y técnico, de un programa docente o del uso tutelado de técnicas y procedimientos en las prestaciones del Sistema Nacional de Salud).

En el ámbito de la educación (incluye investigación y deportes), los convenios verticales han cobrado una importancia creciente que se consolida en el 2003 (81 convenios, 11%). Se trata de un sector marcado por una gran continuidad en las acciones que se vienen articulando a través de esta técnica desde hace varios años. La novedad más remarcable es la aparición del convenio para el desarrollo de las actuaciones contempladas en el Convenio-Marco «Internet en la Escuela», firmado por la mayoría de las CCAA, así como el suscrito para llevar a cabo la iniciativa «Internet para todos», que ya han sido comentados con más detalle anteriormente. Asimismo, representa una novedad la creación con base en sendos convenios de dos organismos destinados a la investigación: los consorcios Laboratorio de Luz Sincrotón y Laboratorio CSIC-IRTA de Genética Molecular Vegetal, pues, como ya se vio, abren un nuevo campo donde esta figura puede ofrecer importantes oportunidades. El resto de los convenios verticales en este ámbito se registran año tras año. Entre ellos, una parte muy significativa son los celebrados, específicamente sobre deportes e investigación. Por un lado, se trata de los convenios para cofinanciar los gastos de gestión y equipamiento e infraestructuras en diversos centros de alta competición, ya sea Centros de Alto Rendimiento, o bien Centros Especializados de Tecnificación Deportiva (un total de 26 convenios). Este tipo de convenios tienen un contenido claramente subvencional, pues su objeto principal es pactar el importe que el Estado aporta para el funcionamiento de tales centros. Por su parte, en materia de investigación, también un año más, aparece un Protocolo general firmado por varias CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, a través del cual las partes fijan un marco general para promover acciones de fomento de la investigación. Este Protocolo puede constituir la base de una colaboración estable e intensa sobre este campo, ya que las acciones previstas deben desarrollarse *a posteriori* mediante convenios específicos.

El sector de agricultura (engloba también ganadería) es el cuarto gran ámbito donde se proyecta la actividad convencional (68 convenios, 9'2%), manteniéndose en unos niveles muy similares a los de años anteriores. La mayoría de estos convenios tienen en común el hecho de que sirven para desarrollar programas o normas europeos. De este modo, se consolida una tendencia que viene notándose en los últimos años. Se trata, también, de convenios-tipo que han aparecido en años anteriores, hecha excepción de un convenio de nueva suscripción entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA para el seguimiento del programa coordinado de lucha, control y erradicación de la enfermedad de Aujeszky. Dicho convenio se formaliza para articular una serie de acciones conjuntas necesarias para luchar contra dicha enfermedad animal. Se trata de una actuación integral en ese ámbito (evitar la aparición de casos, detectar animales enfermos, e incrementar vacunaciones). Esa acción es una exigencia de diversas normas comunitarias (en particular, la Decisión 2001/618/CE de la Comisión, por la que se establecen garantías suplementarias en los intercambios intracomunitarios de animales de la especie porcina respecto a dicha enfermedad). En el sector agricultura, en el 2003 destaca también la aparición de encomiendas de gestión para la realización de trabajos relacionados con los preceptivos exámenes técnicos para el registro de variedades

des vegetales, que se han firmado por varias CCAA, y que han sido objeto ya de un comentario específico. Junto a estos convenios, aparecen nuevamente el convenio entre el Fondo de Garantía Agraria y varias CCAA para la cofinanciación de los trabajos de control asistido por teledetección de las superficies de determinados regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos a realizar en el año 2003. Asimismo, se han formalizado nuevos convenios para la aplicación del control de frutas y hortalizas frescas según Reglamento (CE) núm. 1148/2001. Se trata de un convenio, comentado el año anterior, a través del cual las partes pactan una serie de acciones tendentes a lograr una aplicación uniforme en las diversas CCAA de dicha norma comunitaria (procedimientos de control, admisión de solicitudes y adjudicación del códigos). Este año aparece también el convenio entre el Fondo de Garantía Agraria y diversas CCAA para la cofinanciación de los trabajos relativos a la creación de un Sistema de Información Geográfico de identificación de parcelas agrícolas, un sistema que viene requerido por exigencias comunitarias, ya que es uno de los elementos que componen el Sistema Integrado de Gestión y Control de determinados regímenes de ayudas comunitarios.

En medio ambiente, la colaboración convencional muestra una tendencia al alza, ya que, por segundo año consecutivo, se ha incrementado el recurso a los convenios sobre este sector, hasta el punto de que su número se ha doblado respecto al registrado hace dos años (48 convenios, 6'5%). En unos casos, este instrumento sirve para llevar a cabo proyectos singulares sólo en una CA. No obstante, en la mayoría de los casos se trata del desarrollo de programas que muchas veces traen causa de proyectos europeos. La novedad más destacada en este campo es el importante número de convenios que se han suscrito para desarrollar el Plan Hidrológico-Forestal entre el Estado (a través de las distintas Conferencias Hidrográficas, del Norte, del Duero, del Tajo) y varias CCAA (de forma destacada, Asturias y Galicia). En virtud de los mismos, se articulan acciones de carácter diverso, así como la cofinanciación de las mismas: convenios para proyectos de obras de recuperación del cauce y márgenes de ríos en determinados municipios, convenios para acciones de restauración más generales, y, convenios, específicamente, para actuaciones de protección y regeneración del entorno natural cofinanciadas con fondos FEDER. Junto a ello, también en el 2003 vuelven a aparecer otros programas ya conocidos. Entre ellos, destaca el convenio para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo Corine Land Cover, donde se pactan acciones para ejecutar un proyecto experimental de la Unión Europea consistente en crear bases de datos cartográficas que permitan interpretar los cambios en el suelo (se trata del programa CORINE-*Coordination of Information of the Environment*). Asimismo, en el 2003 se da continuidad al Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, mediante addendas al convenio suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y diversas CCAA para formalizar acciones en esta materia.

En el 2003, el sector de turismo se ha convertido también en un ámbito donde los convenios han doblado su presencia respecto a años anteriores (42 convenios, 5'7%). Ahora bien, estos datos no se traducen en nuevos convenios, pues se trata de acciones orientadas a desarrollar planes para la promoción del

turismo que ya se han iniciado en años anteriores (en concreto, el Plan de Dinamización Turística y el Plan de Excelencia Turística). En estos casos, los convenios sirven para que el Estado, las CCAA, entes locales y, en ocasiones, actores privados (por ejemplo, las asociaciones de comerciantes del municipio), pacten proyectos para mejorar la oferta turística en determinadas zonas de una CA, así como su cofinanciación. De este modo, las acciones se acuerdan a tres bandas –Estado, CA, ente local, y, en su caso, agentes privados– específicamente en un municipio concreto, de modo que una misma CA ha podido formalizar varios de estos convenios para realizar dichos planes en diversos municipios de su ámbito territorial, hecho que explica su elevado número este año.

Menor importancia reviste en el 2003 la actividad en materia de Administraciones Públicas (29 convenios, 3'9%). En este campo, han aparecido varios convenios para la promoción del conocimiento de lenguas propias entre el personal de la Administración General del Estado en la CA. Por lo demás, siguen destacando los programas de formación de funcionarios (convenios sobre el III Acuerdo de Formación Continuada), así como aquellos destinados a una informatización de las Administraciones (intercambios de información por vía telemática, o proyectos relacionados con la implantación de la Administración electrónica). En el campo de estadística, los convenios tienen un papel muy lejos del ocupado en años anteriores (29 convenios, 3'9%). Este sector había llegado a ser uno de los más importantes de la actividad cooperativa, pues la configuración competencial de este sector –estadística con fines estatales como competencia exclusiva del Estado, y estadística de interés autonómico como competencia de las CCAA– ha propiciado una colaboración intensa mediante convenios (básicamente, éstos se utilizan para pactar especificaciones metodológicas). Este instrumento ha servido para articular múltiples proyectos para realizar encuestas sobre temas muy diversos. En este año, aparece como novedad el convenio entre el Instituto Nacional de Estadística y varias CCAA para la realización de la encuesta sobre equipamiento y uso de las tecnologías de información y comunicación en los hogares 2003. Más allá de ello, el resto son una continuidad para el año en cuestión de proyectos sobre elaboración de encuestas que ya se habían iniciado anteriormente (por ejemplo, addenda 2003 al convenio en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria, Estadística de Bibliotecas o Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrícolas 2003). Una importancia todavía menor reviste la actividad convencional en materia de vivienda (18 convenios, 2'4%). También este sector había sido hace más de 10 años uno de los ámbitos donde se concentraba la actividad convencional. En el 2003, su presencia es casi testimonial: de nuevo, se han firmado convenios que sirven para prorrogar convenios iniciados hace más de 15 años para la rehabilitación de barrios o viviendas con aluminosis, y, también aparece el protocolo adicional al convenio sobre la realización del Programa Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler, cuyo único contenido es fijar las acciones para el año en curso y la cofinanciación de las mismas. Otro ámbito residual es trabajo, la mayoría de los convenios (15 convenio, 2%) sirven para completar relaciones interadministrativas –normalmente, procesos de traspasos– en materia de gestión del empleo y de las prestaciones por desempleo. Por debajo, se sitúa cultura (13 convenios, 1'7%), un ámbito donde la técnica convencional sirve para desarrollar no tanto

convenios-tipo, cuanto acciones singulares de cariz diverso (por ejemplo, desde la creación del consorcio Instituto Europeo del Mediterráneo, hasta la rehabilitación del Museo Regional de Arte Moderno en Cartagena o del Palacio de Montjuïc como sede del Museo Nacional de Arte de Cataluña). Más allá de ello, dos sectores donde la importancia cuantitativa de la actividad convencional es escasa, pero no la de las acciones pactadas son tecnología y transportes. En el primer campo, es remarcable el ya comentado convenio-tipo para el Programa de Ciudades Digitales. Por su parte, en materia de transportes, se han formalizado varios convenios, que han aparecido este año, dentro del Programa de Alta Velocidad del Plan Infraestructuras 2000-2007, para la remodelación de la red ferroviaria con vistas a la llegada del tren de alta velocidad.

Convenios entre Comunidades Autónomas

En el 2003 no se ha registrado la comunicación –o, en su caso, la autorización– de ningún convenio interautonómico a las Cortes Generales a los efectos del artículo 145.2 CE. Si en años anteriores el recurso a la colaboración horizontal era escaso, pero al menos era anecdótico, pues había algún convenio –un par o máxime tres–, en el 2003 esa colaboración es nula.

Esta situación corrobora, por un lado, la extremada descompensación que se produce en nuestro sistema entre el recurso a la colaboración vertical y a la horizontal. Se trata de una nota recurrente que se detecta desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico, y que se ha convertido en una característica insólita del mismo frente a los países políticamente descentralizados de nuestro entorno. Por eso, un año más, el 2003 representa para la colaboración horizontal una crónica de oportunidades perdidas. Por un lado, la falta de iniciativa o de acuerdo sobre un tema entre las CCAA propicia la intervención del poder central ante un problema que podría plantearse y, en su caso, resolverse entre las propias CCAA con instrumentos cooperativos. Más allá de ello, se multiplican los ámbitos donde es cada vez más clamorosa la necesidad de una acción cooperativa entre CCAA. La captación de televisiones autonómicas en CCAA vecinas, las prestaciones sanitarias entre CCAA limítrofes, la implantación de títulos de transportes entre CCAA colindantes, o la previsión de planes de extinción de incendios entre CCAA vecinas, son sectores a los que en años anteriores se ha recurrido a la colaboración horizontal. Han sido iniciativas aisladas donde participan 2 o 3 CCAA –curiosamente no se han generalizado a otras CCAA–, pero muestran un campo donde la actividad convencional podría tener un importante papel y donde, por tanto, debería ser más intensa, ya que podría reportar notables beneficios en la gestión de la acción pública.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 2003

	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	1	3	2	1	1	2	1	4	1	1	2	2	1	2		1	2	29
Agricultura**	7	5	6	4	3	3	4	3	5	6	4	5	3	5	3	1	1			68
Comercio					1					1										2
Cultura***	1	3						1	4	2					1		1			13
Educación****	4	5	7	3	4	1	7	6	9	5	3	7	2	9	4	2	1	2		81
Estadística		4	1	3	1	2	1	1	4	2	1	1	1	2	1	2	2			29
Industria																	1			1
Medio Amb.	1		12		4		3	5	2	4	1	9	1	2		1	1	2		48
Sanidad	4	6	5	7	4	5	6	4	4	4	7	9	4	9	6	1	4	2	3	94
Seguridad Púb.			1			1		1	2	1		1		2						9
Serv. Sociales	16	14	16	14	15	13	16	15	16	19	14	15	14	17	16			13	15	258
Trabajo		3		3	3	3	1	1	1											15
Turismo	5	2	3	2	3	2	3	3	3	3	2	5	2	3	1				1	42
Vivienda y urb.	1				1	1	1	1	7	1	1	1		1	1				1	18
Otras mat.*****			2	2		2		4	5	2	1	1	2	3	4	1		1		30
TOTAL CCAA	40	44	54	39	41	34	43	47	63	54	35	55	31	55	38	10	11	21	22	737

NOTA: no incluye el convenio de suscripción multilateral correspondiente al 2003

* Incluye función pública

** Incluye pesca y ganadería

*** Incluye patrimonio histórico-artístico

**** Incluye deportes e investigación

***** Incluye obras públicas, transportes, cartografía, administración penitenciaria, tecnología y cooperación internacional

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2003

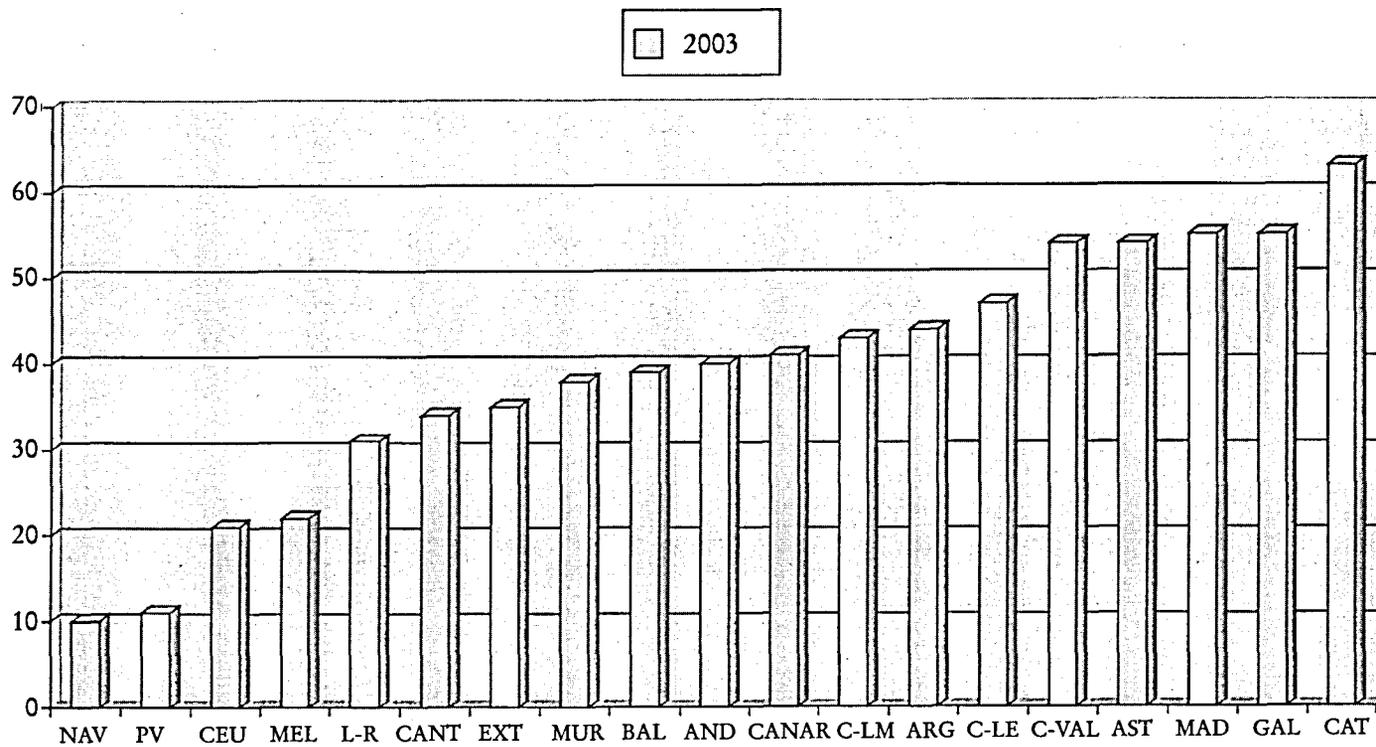


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 2002 Y 2003

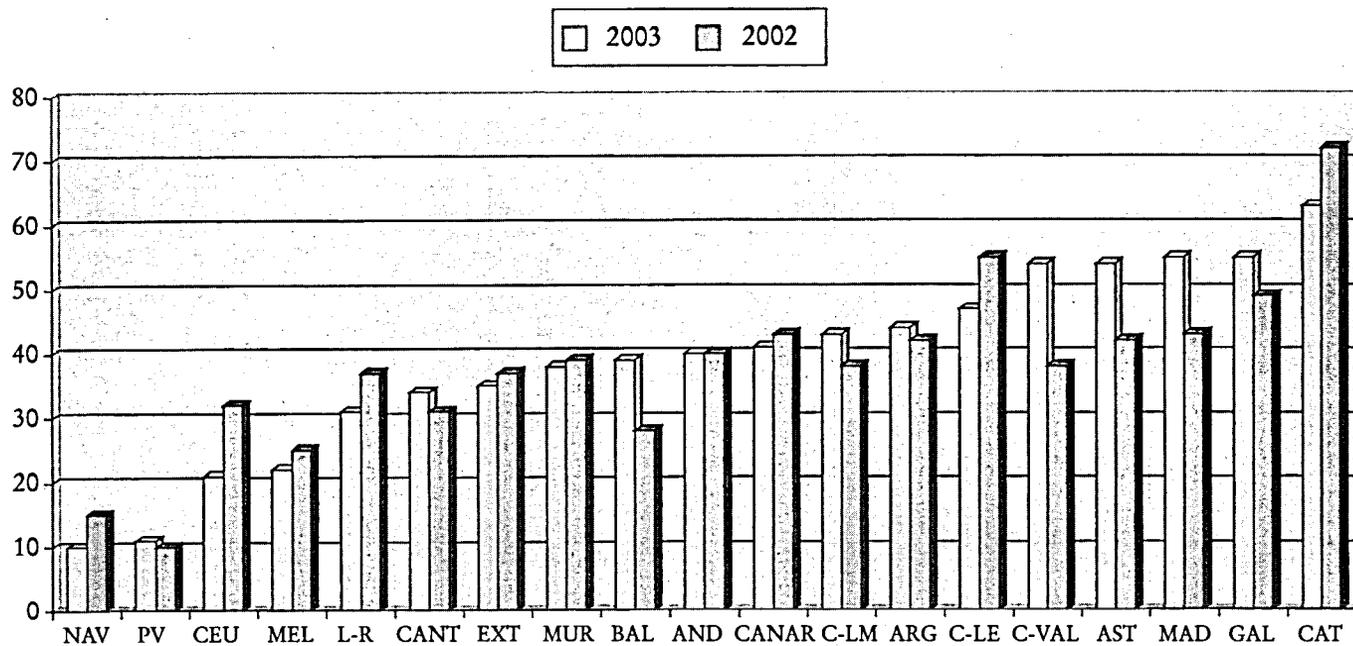


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2003

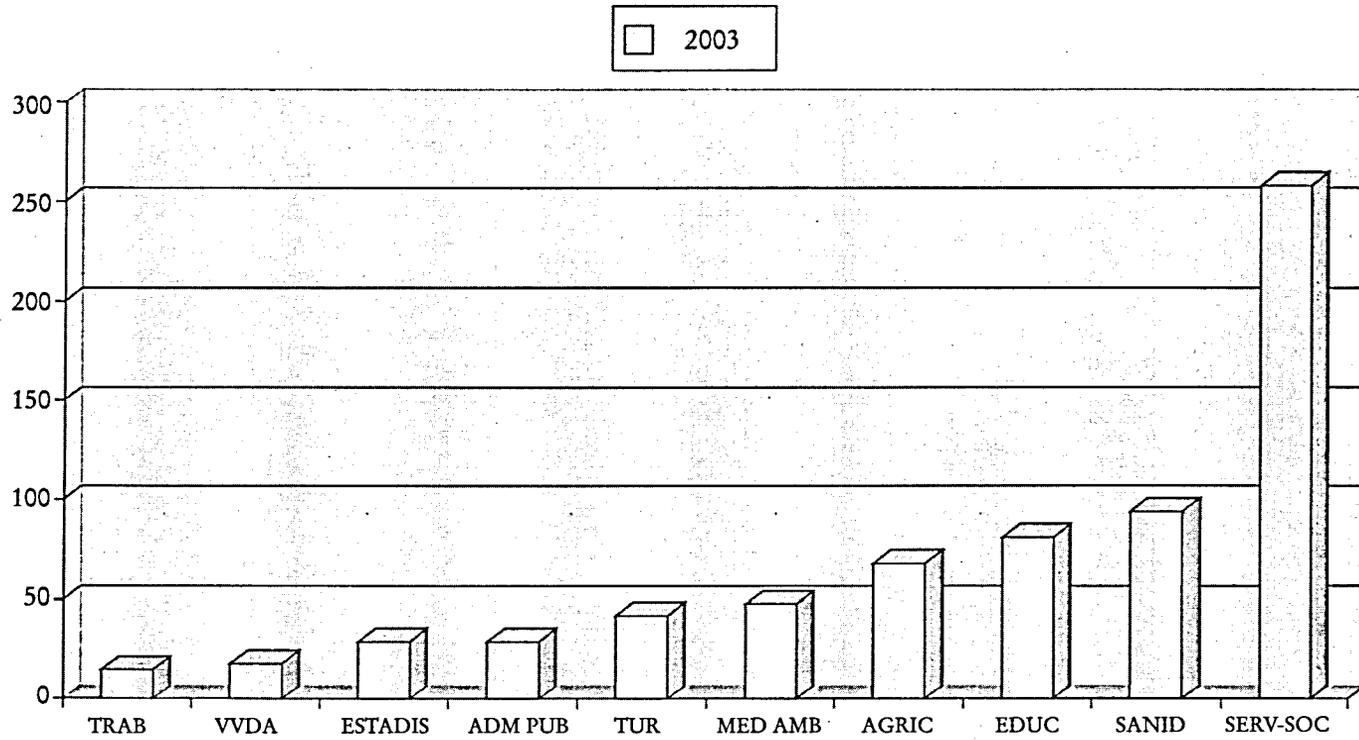
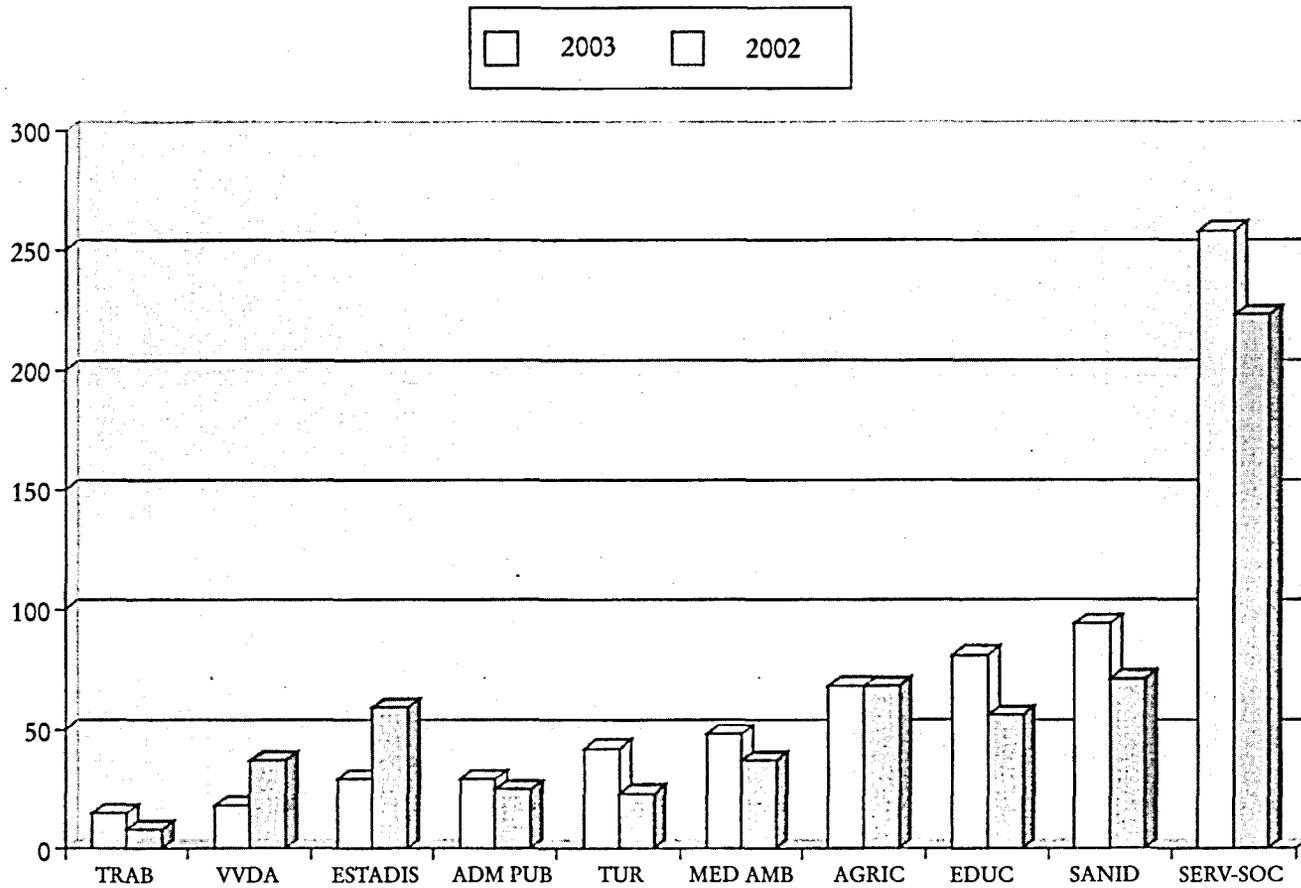


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2002 Y 2003



Introducción

El año 2003 se caracteriza, desde el punto de vista de la crónica parlamentaria, por la continuidad de las circunstancias políticas básicas iniciadas con la VII Legislatura, si bien con dos notas distintivas respecto a los años anteriores, la primera radica en que es un año de cierre de Legislatura lo que se ha reflejado sobre todo, como veremos más adelante, en la actividad legislativa; la segunda en que ha sido un año de elecciones autonómicas lo que ha supuesto cambios en los Senadores designados por las Comunidades Autónomas.

En efecto, durante el año 2003, se han celebrado las elecciones autonómicas a las trece Comunidades constituidas conforme al artículo 143 de la Constitución, y las elecciones catalanas. Las primeras de ellas tuvieron lugar el 25 de mayo, las segundas el 18 de noviembre de ese mismo año, provocando distintos cambios en la composición del Senado que no han supuesto, sin embargo, variaciones significativas. En todo caso, estos cambios, a veces, han alterado el equilibrio de fuerzas existente, mientras que otras, sólo han supuesto un cambio del Senador designado, dentro de un mismo Grupo parlamentario. Además, debemos recordar el incidente ocurrido en la Comunidad de Madrid que tuvo como consecuencia la disolución anticipada de su Asamblea y la nueva convocatoria de elecciones el 26 de octubre de ese año, con la correspondiente renovación de los Senadores designados por esta Comunidad Autónoma.

En definitiva, los cambios operados en la Cámara Alta fueron los siguientes:

En Comunidad Autónoma de Aragón, con dos Senadores de designación autonómica, se alteró tanto el equilibrio de fuerzas como los Senadores designados, y así, antes de las elecciones estaban nombrados un Senador por el Grupo Popular, Excmo. Sr. D. Sebastian Contín Pellicer, y otro por el Grupo Socialista, Excmo. Sr. D. Francisco Catàla Pardo, mientras que tras éstas, quedaron designados, el 18 de julio de 2003, los Excmos. Srs. D. Gustavo Alcalde Sánchez, por el Grupo parlamentario Popular, y D. José María Mur Bernard, que paso a integrar el Grupo Mixto.

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con un Senador, quedó designado, el 8 de julio de 2003, el Excmo. Sr. D. Carlos Gutiérrez González, por el Grupo Popular, causando baja Excmo. Sr. D Manuel Cámara Fernández perteneciente al Grupo Mixto de la Cámara.

En la Comunidad Autónoma de Cantabria, con un Senador, el cambio

supuso la designación, con fecha 18 de julio de 2003, del Excmo. Sr. D Jesús Morlote Portilla, por el Grupo Socialista y el cese de la Excma. Sra. D^a. Gema Díaz Villegas, del Grupo Popular.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, con dos Senadores, el equilibrio de fuerzas se mantuvo, si bien los Senadores designados, el 26 de junio de 2003, fueron los Excmos. Srs. D Mario Masilla Hidalgo, por el Grupo Socialista, y D^a Rosa María Sánchez, del Grupo Popular, causando baja los Excmos. Srs. D Fernando López Carrasco, por el Grupo Socialista, y D. Agustín Conde Bajén, del Grupo Popular.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con tres Senadores, sólo repetiría el Excmo. Sr. D Juan José Lucas Giménez, por el Grupo Popular, mientras que cesaron los Excmos. Srs. D Ángel Villalva Álvarez, por el Grupo Socialista, y D. Jesús Mañueco Alonso, del Grupo Popular, siendo sustituidos, el 11 de julio de 2003, por Excmos. Srs. D José Arsenio Giménez Martín, por el Grupo Socialista y D^a Isabel Carrasco Lorenzo, del Grupo Popular; sin que, en consecuencia, se produjera alteración alguna en el equilibrio de fuerzas.

En la Comunidad Autónoma de Valencia, con cinco Senadores, el equilibrio de fuerzas no se vio alterado por las elecciones. En este sentido, los Senadores fueron designados el 25 de junio de 2003, con un solo cambio ya que causó baja el Excmo. Sr. D Vicente Liliانو Ferrer Roselló del Grupo Popular, y fue designado en su lugar el Excmo. Sr. D José Cholbi Diego, por su parte, los Excmos. Srs. D Diego Ladislao Castell Campesino, D. Eduardo Zaplana Hernandez-Soro, por el Grupo parlamentario Popular y D. Joan Lerma Blasco y D. Antonio García Miralles, por el por el Grupo Socialista, fueron nuevamente designados.

En la Comunidad Autónoma de Extremadura, con dos Senadores, el equilibrio de fuerzas se mantuvo, si bien los Senadores designados, el 23 de junio de 2003, fueron los Excmos. Srs. D Francisco Fuentes Gallador, por el Grupo Socialista, y D. Carlos Javier Floriano Corrales, del Grupo Popular, causando baja los Excmos. Srs. D Federico Suárez Hurtado, por el Grupo Socialista, y D. Jesús Vicente Sánchez Cuadrado, del Grupo Popular.

En la Comunidad Foral de Navarra, con un Senador, el cambio supuso la designación, con fecha 4 de julio de 2003, del Excmo. Sr. D Jesús María Laguna Peña, del Grupo Popular y el cese del Excmo. Sr. D. Francisco Javier Sanz Carramiñana, por el Grupo Socialista.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja, con un Senador, el cambio supuso la designación, con fecha 17 de julio de 2003, del Excmo. Sr. D David Isasi García, por el Grupo Popular y el cese del Excmo. Sr. D. Conrado Escobar de las Heras del mismo Grupo parlamentario.

Finalmente, debemos destacar que no se ha producido modificación en los Senadores designados por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Canarias y Murcia.

Mención especial en este punto merece las elecciones a la Comunidad de Madrid. Tras las celebradas el 25 de mayo, junto con las otras doce Comunidades, se produjo una alteración en el reparto de puesto por Grupos Parla-

mentarios; así el Grupo Popular paso de cuatro a tres representantes, mientras que el Grupo Socialista se mantuvo en dos y se integró en el Grupo Mixto el Excmo. Sr. D. Eduardo Cuenca Cañizares. La disolución anticipada de la Asamblea y la celebración de nuevas elecciones, el 26 de octubre de 2003, obligó a la renovación de los representantes en el Senado de esta Comunidad Autónoma, designándose, el 11 de diciembre, a los mismos Senadores que el 9 de julio de ese año, salvo en lo que respecta al Excmo. Sr. D Miguel Ángel Villanueva González, del Grupo Popular, que no repetiría, nombrándose en su lugar al Excmo. Sr. D Luis Eduardo Cortés Muñoz, del mismo Grupo parlamentario.

Por lo que a las elecciones de la Comunidad Autónoma de Cataluña se refiere, éstas tuvieron lugar el 18 de noviembre de 2003, destacando la pérdida de un Senador por el Grupo de Convergencia i Unió, que pasa de tres a dos, ganándolo el Grupo Entesa Catalana de Progrés, que pasó de tres a cuatro Senadores, mientras que el Grupo Popular quedaría con uno. En este sentido, causaron baja los Excmos. Srs. D. Alberto Fernández Díaz, del Grupo Popular; D^a Montserrat Duch Plana; D. Carles Josep Bonet i Reves; Don Ramón Espasa y Oliver, por el Grupo de Entesa; así como, D. Domenec Sesmilo i Rius; D. Joan Horaci Simó i Burgues y D. Mariá Curto Forés, por el Grupo de Convergencia i Unió. La designación de los nuevos Senadores tuvo lugar el 29 de diciembre de 2003, repitiendo los Excmos. Srs. D Carles Josep Bonet i Reves; D. Ramón Espasa y Oliver, del Grupo Entesa Catalana de Progrés, quien además contaría con D^a María Assumpta Baig i Torras y D. Jaume Bosch i Mestres, por su parte, en el Grupo de Convergencia i Unió se integraron los Excmos. Srs. D Jordi Casas i Bedós y D. Pere Macias i Arau, finalmente, fue designado el Excmo. Sr. D. Josep Piqué i Camps, por el Grupo Popular.

Por último, y en lo que se refiere a cambios de Senadores, se ha destacar que, con fecha 22 de diciembre de 2003, la Excmo. Sra D^a Isabel López Aulestia sustituyó a la Excmo. Sra D^a Inmaculada Boneta y Piedra, integradas ambas en el Grupo Mixto.

El hecho de que nos encontremos en el último año de la Legislatura ha propiciado que las Cámaras desarrollen, nuevamente en el año 2003, una actividad legislativa intensa, aprobándose normas de especial trascendencia política, tales como, la Ley 9/2003, de 25 de abril, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, y su Ley Orgánica complementaria 2/2003, de 14 de marzo; la Ley 12/2003, de 21 de Mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo y su Ley Orgánica complementaria 4/2003, de 21 de mayo, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; La Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea y su Ley Orgánica complementaria 3/2003, de 21 de mayo, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España; la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal y la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la reforma concursal por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medi-

das de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas; la Ley 25/2003, de 15 de Julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, así como su Ley Orgánica complementaria 10/2003, de 15 de julio, que modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional; La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas; La Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; la Ley 33/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, procedente del Real-Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril; la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria; la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local o, finalmente, las Leyes Orgánicas 16 y 17/2003, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea, respectivamente.

Por lo que respecta a la actividad de control, se ha mantenido la tónica del año anterior –tal y como se verá en las cifras que se ofrecen más adelante–, si bien en la Comisión General de las Comunidades Autónomas se observa cierta disminución en las iniciativas relacionadas con ella, especialmente durante los meses de septiembre a diciembre. Se ha mantenido, no obstante, la práctica por la que distintos Ministros han comparecido para debatir los grandes temas del estado autonómico en campos tan diversos como la educación, la sanidad, la reforma del sistema de financiero y los trabajos seguidos por la Convención de la Unión Europea. Con ello, puede afirmarse que los trabajos de la Comisión han transcurrido en la misma línea iniciada en el año 2001. Así mismo, se comenzó a desarrollar con normalidad el procedimiento aprobado para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, relativo a la obligación de las Comisión de emitir informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas presentadas en la Cámara.

Sin embargo, el debate relativo a la reforma del Senado y la profundización de la ya realizada en 1994, que debería haber sido abordado en la Ponencia constituida al efecto, sigue estando paralizado 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.

Por lo que a la Comisión de Entidades Locales se refiere, el año 2003, ha supuesto su consolidación como Comisión permanente no legislativa que procura acercar la Cámara Alta a dichas entidades. De hecho, se estudió la posibilidad de convertir esta Comisión en legislativa, con el fin de que fuese la competente para tramitar el Proyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno Local, si bien esta iniciativa, finalmente, no prosperó, tramitando el mencionado Proyecto la Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas. En todo caso, la Comisión, durante el año 2003, aprobó sus con-

clusiones relativas al «*Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de influencia Urbana*».

Así mismo, y como culminación de la tendencia iniciada en la VII Legislatura, el Senado, en su faceta de Cámara de estudio de temas de actualidad a través de la creación de Comisiones especiales, ha finalizado los trabajos de éstas. En este sentido, las Comisiones especiales *sobre las artes escénicas, musicales y audiovisuales y sobre la adopción internacional* finalizaron sus trabajos el 11 de diciembre de 2003, la especial *sobre la situación de los deportistas al finalizar su carrera deportiva*, lo hizo el 20 de diciembre, mientras que las Comisiones especiales de *Inmigración y extranjería, sobre la situación de las poblaciones de montaña y sobre la prostitución*, lo hicieron el 20 de enero de 2004. Por otra parte, en el mes de marzo, se constituyó, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la Ponencia *para el estudio sobre la situación de las casas y centros regionales*.

Por otra parte, este año se ha firmado un protocolo de intenciones entre el Senado de España y el Ministro de Administraciones Públicas que pretende potenciar el papel de la Cámara Alta, en cuanto Cámara de representación territorial, en el conocimiento por parte de esta institución de las actuaciones desarrolladas por el Gobierno en el ámbito de la participación interna de las Comunidades Autónomas en los procesos de la Unión Europea con trascendencia regional, y ello fundamentalmente a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En este sentido, se prevé que la Conferencia CARCE se reúna en el Senado comprometiéndose su Presidente a remitir anualmente un informe general sobre la actuación desarrollada por esta Conferencia a la mencionada Comisión, con el fin de celebrar un debate al respecto.

La actividad de control de la acción política del Gobierno

En cuanto a la actividad de control, parece claro que el año 2003 mantiene los criterios establecidos durante los demás años de la VII Legislatura.

Por lo que se refiere a las iniciativas de control propiamente dichas, tal y como se ha apuntado con anterioridad, se observa lo que podríamos denominar estabilidad con respecto al año anterior, si bien en algunas iniciativas los resultados son aún menos alentadores que los del 2002. En este sentido, frente a las 89 mociones presentadas ante el Pleno en el año 2002, se presentaron 92 en el año 2003, de las cuales fueron aprobadas 52; por lo que respecta a las interpelaciones, frente a las 64 presentadas el año anterior, fueron presentadas 54 y 23 dieron lugar a mociones consecuencia de interpelación, frente a las 32 del año 2002. Por el contrario, las preguntas orales en pleno experimentaron un aumento: de 384 contestadas a 403, sin embargo, las preguntas escritas pasaron de 9.659 a 6.882.

Más significativa es la disminución de la actividad de control en las Comisiones, lo que parece ser una constante a lo largo de los años de la Legislatura, ya que nuevamente se presentaron menos iniciativas que en años anteriores, en concreto, 170 preguntas frente a las 198 del año 2002 y 67 mociones frente a las 86 del año anterior, además, en el periodo de septiembre a diciembre no fue trami-

tada ninguna de las mociones que se presentaron en las distintas Comisiones de la Cámara. Finalmente, por lo que respecta a las Comisiones mixtas, se formularon 28 preguntas y se presentaron 42 Propositiones no de Ley.

Ciñéndonos a las iniciativas que podríamos calificar de política autonómica general, debemos destacar, aun cuando fue rechazada, la presentación, por el Grupo parlamentario Socialista, de una moción *por la que se insta a la Comisión General de Comunidades Autónomas a celebrar las sesiones necesarias para debatir y promover una actuación conjunta y debidamente coordinada del Gobierno central con los Gobiernos de las Comunidades Autónomas ante situaciones de emergencia y catástrofes como la reciente del buque petrolero «Prestige».*

Si se han aprobado, no obstante, diversas mociones tendentes a fomentar la cooperación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, que afectan a temas tan diversos como: el acceso a la documentación de la Administración central del Estado en la lengua que elijan los ciudadanos de aquellas Comunidades Autónomas con diversas lenguas oficiales; el desarrollo y utilización del procedimiento para informar a las Comunidades Autónomas sobre la elaboración y negociación por España de Tratados extracomunitarios, que afecten a materias de su específico interés; o la colaboración en materia de educación de personas adultas con autismo.

Es de destacar que este año, nuevamente, el Grupo parlamentario Entesa Catalana de Progrés, presentó una moción sobre el recurrente tema que incide en un aspecto más de la cuestión relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea, en concreto, *se insta al Gobierno para que con carácter urgente incorpore un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación de España en aquellas sesiones del Consejo de Ministros de la Unión Europea en cuyo orden del día se incluyan materias en las que dichas Comunidades Autónomas tengan competencia exclusiva.* En todo caso, y a diferencia de otros años, la presentación fue ante el Pleno de la Cámara y no en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, si bien con resultado idéntico al de ocasiones anteriores.

Por lo que respecta a las mociones en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, el balance no es especialmente destacable, ya que, por un lado, la moción presentada por Grupo parlamentario Popular, *por la que se insta al Gobierno a que impulse la creación de la figura del defensor del menor en todas las Comunidades Autónomas,* fue retirada y, por otro, no resultó aprobada la única moción debatida, presentada por el Grupo parlamentario Entesa Catalana de Progrés, *por la que se insta al Gobierno a concertar con las Comunidades Autónomas, en el seno de la conferencia sectorial de la vivienda, los precios máximos de venta de los terrenos de titularidad pública para destinar el cincuenta por ciento de los mismos a la promoción de vivienda en régimen protegido.*

En relación con las comparecencias celebradas en la Comisión, cabe destacar que aun cuando éstas no han sido un número destacable (cuatro), si presentan aspectos importantes en lo que se refiere a su tramitación, celebración y contenido.

En efecto, las comparecencias que durante el año 2003 ha celebrado la Comisión General de las Comunidades Autónomas han afectado a ámbitos de lo

más variado, compareciendo al efecto las Ministras de Sanidad y Educación, Cultura y Deporte, así como la Ministra de Asuntos Exteriores con los representantes españoles en la Convención sobre el futuro de Europa. Por otra parte, también debemos destacar que la solicitud de esta comparecencia y la de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte, fueron presentadas por Gobiernos de Comunidades Autónomas, en concreto, la Junta de Extremadura, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la Diputación General de Aragón y la Generalidad de Cataluña, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 bis 3 del Reglamento de la Cámara, según el cual *«La Comisión General de las Comunidades Autónomas se reunirá cuando sea convocada por su Presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros»*.

Por lo que respecta a la solicitud, formulada por el Grupo Socialista, de comparecencia del Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía, para informar sobre la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero y sus implicaciones respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas, la Comisión acordó que en su lugar compareciera el Secretario de Estado de Economía.

Finalmente, hay que destacar que caducaron como consecuencia del fin de la Legislatura, las solicitudes de comparecencia, por un lado, nuevamente del Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía, esta vez para exponer los criterios del Gobierno sobre la modificación o supresión de los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas, en especial el Impuesto sobre sucesiones y donaciones y la de la Ministra de Administraciones Públicas para explicar la política de su departamento en relación con las Comunidades Autónomas y, en concreto, sobre la cooperación interinstitucional entre la Administración central y las administraciones autonómicas.

Sobre la base de estas premisas cabe hacer breve referencia a las distintas sesiones en las que se celebraron estas comparecencias. Así, el 18 de febrero de 2003, compareció la Ministra de Sanidad y Consumo, D^a Ana María Pastor Julián, para informar sobre el Proyecto de Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud y su repercusión en las competencias y en el equilibrio financiero de las Comunidades Autónomas, así como para informar sobre las líneas de su política de convenios con las Comunidades Autónomas y con Ceuta y Melilla.

En este sentido, la Ministra consideró que el proceso de transferencias en materia sanitaria se completó con la entrada en vigor de un nuevo modelo de financiación, a través de la aprobación de la Ley 21/2001, el siguiente paso sería, a su entender, el de la descentralización horizontal, basada en la necesidad de elaborar estrategias homogéneas en el ámbito del Sistema de Salud, para lo cual se hace necesario, en primer lugar, definir aquellos ámbitos en los que es precisa la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ámbitos que afectan a un núcleo común de actuaciones del Sistema Nacional de Salud y de los servicios de salud que lo integran, sin interferir en las diversas fórmulas organizativas y de gestión o de prestación de servicios. En este sentido, es precisa la cola-

boración en materias tales como: las prestaciones, la farmacia, los profesionales, la investigación, los sistemas de información, la calidad, los planes integrales y la salud pública. En segundo lugar, se ha de fomentar y facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones, a través de los órganos encargados del diseño de las políticas sanitarias como son: la Agencia del medicamento y productos sanitarios, la Comisión Asesora de Investigación en Salud, la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud, el Observatorio del Sistema Nacional de Salud y, sobre todo, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que se constituye en el elemento vertebrador de dicho sistema. Hay que destacar que las objeciones fundamentales que los grupos de la oposición hicieron a esta exposición no recayeron tanto en el ámbito de colaboración y cooperación de la Administración del Estado y las administraciones autonómicas como por cuanto en el Proyecto de Ley se contemplaba al Ministerio de Sanidad, como órgano de gobierno básico para la coordinación de los ámbitos de colaboración, y no al Consejo Interterritorial, el cual, a juicio del representante del Grupo Socialista y de los representantes de las Comunidades Autónomas de Asturias, Castilla-La Mancha o Extremadura, debería tener funciones de superior dirección y planificación del Sistema Nacional de Salud y no meramente funciones consultivas. Por último, intervinieron, esta vez para apoyar el Proyecto, los representantes de las Comunidades Autónomas de Galicia, Cantabria, La Rioja y Valencia.

Por lo que respecta al segundo de los temas debatidos, la Ministra informó cumplidamente de los convenios firmados entre el Ministerio y las distintas Comunidades Autónomas, en ámbitos tan variados como la farmacovigilancia, la dispensación personalizada de medicamentos, la investigación biomédica, la formación sanitaria, la salud pública, etcétera. Así mismo, explico de forma pormenorizada las actuaciones sanitarias llevadas a cabo en Ceuta y Melilla, en tanto en cuanto la atención sanitaria en estas ciudades continua gestionándose por el Ministerio de Sanidad y Consumo, por medio del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria. En relación con este tema, participó en el debate el representante de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Por su parte, la comparecencia de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte, celebrada el 24 de febrero, a solicitud del Grupo Socialista y de diversos Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas, para informar sobre la Ley Orgánica de Calidad de la Educación y su calendario de aplicación, atrajo la atención de las Comunidades Autónomas, asistiendo los Consejeros del ramo de las Comunidades solicitantes de la comparecencia, esto es, Aragón, Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha y, además, los de las Comunidades de Galicia, Cantabria, Asturias, La Rioja, Murcia y Castilla y León. Durante la sesión, el debate se centró fundamentalmente en dos aspectos:

- el primero, relativo al desarrollo de la Ley, fue objeto de polémica por considerar, tanto los Grupos parlamentarios de la oposición como las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista, que no se había consultado y ni debatido el mismo en el seno de la Conferencia sectorial, mientras que la Ministra y las Comunidades gobernadas por el Partido Popular hicieron hincapié en que dicho desarrollo sería sometido

a la consulta de las Comunidades Autónomas a través de la reunión de la mencionada Conferencia, sin perjuicio de que se hubiera celebrado ya una primera reunión en el nivel de directores generales;

- la segunda de las polémicas se centró en la financiación, afirmándose por la Ministra que sería el Consejo de Política Fiscal y Financiera el órgano que debería determinar el coste de tal financiación. Frente a ello, nuevamente la oposición, representada por todos los Grupos Parlamentarios, menos el Popular, y las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista, fue clara, acusando al Gobierno de no haber aportado la correspondiente memoria económica que debía acompañar al proyecto en su presentación en el Congreso de los Diputados, y destacando la urgencia de reunir al mencionado Consejo de Política Fiscal y Financiera, al objeto de valorar y adoptar las medidas de financiación oportunas para el desarrollo de la Ley.

El 29 de mayo de 2003, compareció ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas la Ministra de Asuntos Exteriores, D^a Ana Palacio Vallelersundi, junto a los representantes españoles en la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, D. Gabriel Cisneros Laborda y D. Diego López Garrido, a solicitud de la Generalidad de Cataluña y con el fin de debatir sobre los trabajos de la Convención en lo relativo al proyecto de Constitución Europea. En este sentido, hay que destacar que los tres comparecientes dieron cumplida explicación de los aspectos más destacables relativos al texto que se preveía iba a presentarse, por el Presidente de la Convención, en el Consejo Europeo de Tesalónica, haciéndose especial hincapié en materias tales como: las novedades en la organización institucional y la propuesta de la Convención en relación con el sistema de mayorías en el Consejo; las diferentes políticas de la Unión, en especial las relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia y a la política exterior de seguridad y de defensa; el principio de subsidiariedad o el nuevo sistema de finanzas de la Unión.

Hay que tener en cuenta que, además, el representante por el Grupo Popular en la Convención, Sr. Cisneros, destacó en su exposición dos cuestiones, una relativa al respeto por la Unión de la identidad nacional también en lo que respecta a la autonomía regional y local y, otra, relativa a los Parlamentos Nacionales. Por su parte, el representante del Grupo Socialista en la convención, Sr. López Garrido, destacó, sobre todo, aquellos aspectos que se habían logrado introducir en el texto de la Convención y que, además, coincidían con la posición política del PSOE, hecha pública por su Secretario General en septiembre de 2002, así se refirió a la simplificación legislativa, la desaparición de la estructura de pilares e incluso llegó a afirmar que *«nosotros no estamos de acuerdo con que esta Convención tenga que ratificar exactamente lo que hace Niza, porque Niza supone una cierta frustración de la construcción europea ... esta convención tiene que superar Niza»*, si bien reconoció que, en relación con la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones en el Consejo, había de llegarse a un acuerdo por el que España no saliese perjudicada. Resaltó, asimismo, algunas de las deficiencias del texto, como el tema de la igualdad hombre mujer; la regla general de la unanimidad, y no de mayoría cualificada, para la toma de decisio-

nes en la política exterior y de seguridad o en la política social y de empleo; o la insuficiente participación del Parlamento Europeo en materia presupuestaria. Finalmente, por lo que al ámbito regional se refiere, aunque reconoció los avances del texto, consideró que debería haberse incluido el derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia a las regiones con competencias legislativas, en especial en lo referido al principio de subsidiariedad, y recalcó la importancia de que la Unión mencione el respeto a la pluralidad lingüística europea.

Precisamente estos dos temas son los centrales en la intervención del representante de la Generalidad de Cataluña, solicitante de la comparecencia, quien no ocultó que el motivo de la misma era el de presentar ante el Senado y los miembros de la Convención las conclusiones de la «convención catalana sobre el futuro de la Unión», conclusiones en las que destacaría aspectos tales como la necesaria simplificación de los procedimientos, pero, sobre todo, centró su exposición en dos puntos que consideró de especial trascendencia:

- el primero es el relativo a la participación y significación de las regiones con competencias legislativas en el conjunto de la construcción de la Unión Europea, lo que obligaría a introducir mecanismos que permitieran a estas regiones defender de manera autónoma sus intereses, en este sentido, hizo hincapié en la posibilidad de apelación individual ante el Tribunal de Justicia Europeo, ya que consideró claramente insuficiente la apelación conjunta que se reconoce en el Tratado, a través del Comité de las Regiones;
- el segundo de los puntos es la cuestión referida a la existencia en la Unión de más lenguas de las que estrictamente representan los Estados, y en concreto, el reconocimiento del catalán.

Por lo que se refiere a la comparecencia del Secretario de Estado de Economía, D. Luis de Guindos Jurado, celebrada el 31 de marzo de 2003, debemos destacar la nula presencia de los representantes de las Comunidades Autónomas, así como el hecho que el debate se centró en uno de los aspectos de la Ley 44/2002, cual es el relativo a la reforma del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro.

Por último, dentro de este capítulo, cabe hacer breve mención a los trabajos de la Ponencia *para el estudio sobre la situación de las casas y centros regionales*, constituida el 18 de marzo. Esta ponencia, que celebró cuatro reuniones –dos preparatorias y otras dos en las que comparecieron los representantes de diversos centros regionales– desde sus comienzos presentó problemas, ya que sólo los Grupos Popular y Canario nombraron representantes en la misma. Finalmente, la Ponencia caducó con la Legislatura sin llegar a concluir sus trabajos.

La información relacionada con las Comunidades Autónomas

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, si bien es de destacar que ésta ha sido, durante el año 2003, fundamentalmente financiera.

En efecto, aunque se mantiene la remisión de Convenios de Colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, sobre todo con Extremadura, al tiempo que se ha recibido la relación de Convenios de Colaboración verticales suscritos, durante el año 2001, entre ambas administraciones, no se ha producido, este año, la entrada de ningún Convenio intraautonómico; por el contrario, puede observarse que la mayoría de la documentación remitida a la Comisión General de las Comunidades Autónomas se refiere a información de carácter financiero, destacando la siguiente:

- La Memoria de actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera correspondientes a los años 2001 y 2002, así como, sendos acuerdos adoptados por el Pleno de dicho Consejo, en sesiones de 6 de marzo y 10 de abril de 2003, el primero, en relación con la fijación del objetivo de estabilidad para el conjunto de las Comunidades Autónomas, a que se refiere el artículo 8.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, sobre el preceptivo informe a que se refiere el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la anterior, y, el segundo, por el que se aprueba el contenido de la propuesta de objetivo individual de estabilidad para el trienio 2004-2006 de cada Comunidad Autónoma y ciudad con Estatuto de Autonomía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3 de la ley 18/2001.
- Además, se han seguido remitiendo por las Comunidades Autónomas afectadas los expedientes de sustitución de proyectos de obras con cargo al fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con lo dispuesto en su Ley reguladora. En este sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre del Fondo de Compensación Interterritorial, modificada por Ley 31/1994, de 24 de noviembre, se han recibido los Informes sobre el Fondo de Compensación Interterritorial (ejercicio 1999) de las Comunidades Autónomas de Cantabria, del Principado de Asturias, de Extremadura, de Castilla y León y de la Región de Murcia, aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas; así como los informes de dicho Fondo correspondientes a las Comunidades Autónomas de Andalucía, de Canarias, de Castilla-La Mancha, de Galicia y de la Comunidad Valenciana, aprobados por sus órganos propios de control externo.
- Por lo que respecta a 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, ha venido a cumplir con este precepto, en el año 2003, el Principado de Asturias.

Respecto a la información que corresponde enviar al Gobierno sobre «los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas» y, en general, «sobre la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas», según dispone el artículo 56 f) del Reglamento, se ha remitido la documentación relativa a la interposición de 14 nuevos recursos de inconstitucionalidad y un conflicto de competencias, dirigi-

dos a impugnar determinados preceptos de Leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas de Asturias, Andalucía, Extremadura, ILLes Balears, Cataluña, País Vasco, Navarra y Castilla-La Mancha. Por otra parte, la Comisión General de la Comunidades Autónomas recibió la documentación relativa a la impugnación acumulada del Acuerdo del Gobierno del País Vasco, de 25 de octubre de 2003, mediante el que se aprueba una llamada Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y se da traslado de ella al Presidente del Parlamento Vasco, así como del Acuerdo de la Mesa de dicho Parlamento, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admite a trámite la mencionada propuesta y se ordena tramitarla conforme al procedimiento legislativo ordinario, al amparo de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución y en el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Finalmente, hay que destacar la escasa trascendencia práctica del acuerdo adoptado en el anterior periodo de sesiones, referido al procedimiento para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, relativo a la obligación de las Comisión de emitir informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas presentadas en la Cámara, ya que ningún Grupo parlamentario o Comunidad Autónoma han presentado solicitud de emisión de este informe, circunstancia que ha sido puntualmente comunicada por el Presidente de la Comisión General, al del Senado y al de la Comisión competente por razón de la materia, cuando así ha procedido, por lo que, al menos, podemos hablar de normalidad en su aplicación.

La Actividad Legislativa

Por lo que respecta a la actividad legislativa, tal y como apuntábamos en la introducción, ésta ha tenido singular importancia, no tanto desde el punto de vista autonómico como cuanto desde el punto de vista de la trascendencia política de las iniciativas aprobadas, así como su número. Se han promulgado en este año 70 Leyes ordinarias, 19 Leyes Orgánicas, y 8 Decretos-Leyes convalidados en su momento por el Congreso de los Diputados, de los cuales sólo uno ha sido tramitado como proyecto de Ley. Bastantes de estas normas, además, pueden considerarse de máxima importancia por su contenido o sus consecuencias.

Así ocurre, por ejemplo, con las Leyes aprobados dentro del marco de obligaciones que establece la Unión Europea, destacando las Leyes Orgánicas 16 y 17/2003, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea, respectivamente o la Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación del Tratado de Adhesión a la UE de 10 nuevos países.

Relacionadas con la Unión Europea, así como con la puesta en marcha del pacto de la justicia, destacan otras leyes tales como: la Ley 9/2003, de 25 de abril, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, y su Ley Orgánica complementaria 2/2003, de 14 de marzo; la Ley 12/2003, de 21 de Mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo y su Ley Orgánica complementaria

4/2003, de 21 de mayo, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; La Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea y su Ley Orgánica complementaria 3/2003, de 21 de mayo, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España; la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento integro y efectivo de las penas; Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional y La Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Sin ánimo exhaustivo, cabe hacer breve referencia a algunas de estas normas y así por lo que respecta a la aprobación de la Orden Europea de Detención y Entrega, cabe destacar que ésta supone una superación de los mecanismos tradicionales de cooperación judicial, estableciéndose un sistema de resolución judicial unificado en la solicitud o entrega de una persona para el seguimiento de actuaciones penales o para el cumplimiento de una condena impuesta, de tal forma que los motivos por los que la autoridad judicial puede negarse están tasados en la ley y son de apreciación objetiva.

También es reseñable la Ley 12/2003, de 21 de Mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo y su Ley Orgánica complementaria 4/2003, las cuales se enmarcan en el Plan de Acción contra el terrorismo aprobado en la Unión Europea y que pretenden adoptar políticas de prevención de aquellas formas especialmente graves de delincuencia, como el blanqueo de capitales o el tráfico de drogas y la posible utilización de los fondos obtenidos por estos métodos en la comisión de acciones terroristas. Con este mismo objetivo, se aprobó la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento integro y efectivo de las penas, que establece que, con el fin de lograr una lucha más efectiva contra la criminalidad, a las formas de delincuencia más graves se les aplicará el denominado periodo de seguridad, consistente en que el condenado no podrá acceder al tercer grado penitenciario hasta que no haya cumplido la mitad de la pena impuesta, además, se modifica el límite máximo de cumplimiento de las penas elevándolo a cuarenta años para los supuestos en que se cometan dos o más delitos de terrorismo o se hayan cometido dos o más delitos de especial gravedad, castigados por ley con más de veinte años de prisión; en esta misma línea, la Ley también modifican las regulaciones en materia de beneficios penitenciarios y libertad condicional. Por su parte, la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional, pretende adoptar esta regulación a la doctrina que ha ido elaborando el Tribunal Constitucional, mientras que la reforma operada en el Código Penal, se fundamenta en las propuestas de la Comisión técnica de Reforma del Sistema de Penas, en las propuestas parlamentarias, así como en las principales preocupaciones manifestadas por la sociedad española, afectando, esta reforma, tanto a la parte general del Código Penal, ya que se modifica la duración mínima de la pena de prisión, se suprime el arresto de fin de semana, se potencia la eficacia de la pena de trabajos en beneficio de la comuni-

dad, se modifica el delito continuado, etcétera, como a la regulación de los delitos, en especial, los delitos contra a libertad e indemnidad sexual, los delitos de injurias y calumnias, contra la propiedad intelectual e industrial, los que afectan al medio ambiente o van contra la salud pública, etcétera.

Destaca, así mismo, la aprobación de la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra y la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, que con carácter de complementaria a la Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra que modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Ambos proyectos se tramitaron por el procedimiento de lectura única lo que es reflejo el amplio consenso que existió en esta materia, puesto que la reforma es consecuencia de lo establecido en la disposición adicional tercera del Convenio Económico, que prevé que en el caso de reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado se procederá, por ambas administraciones de común acuerdo, a la adaptación del referido Convenio a las modificaciones que hubieran experimentado los tributos convenidos. En este sentido, podemos señalar que son dos las modificaciones sustanciales que justifican el nuevo convenio, esto es, la articulación del régimen de corresponsabilidad fiscal en el ámbito de las Comunidades Autónomas de régimen común y la creación del Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

De especial trascendencia es también la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, el cual, como ya señalamos con anterioridad, presentó la Ministra en la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Su promulgación se justifica, entre otros motivos, en la asunción de las competencias de sanidad por todas las Comunidades Autónomas y la consecuente necesidad de establecer un funcionamiento cohesionado del Estado y dichas Comunidades que recoja las acciones de coordinación y colaboración entre las Administraciones públicas sanitarias, así como que se definan aquellos ámbitos en que es precisa esta colaboración.

También tiene especial relevancia la aprobación de la Ley General Presupuestaria y la Ley General Tributaria, si bien, si atendemos al número de enmiendas presentadas, parece que suscitó más apoyos la primera que la segunda. En efecto, la Ley 47/2003, a la que se presentaron 174 enmiendas en el Congreso de los Diputados y 186 en el Senado, tiene por objeto el traslado a la norma de las más modernas y novedosas teorías y técnicas de presupuestación, control y contabilidad de la gestión pública, al tiempo que se pretende corregir la dispersión legislativa que se había producido tras la promulgación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, todo ello sin olvidar la necesidad de regular los nuevos flujos financieros que han surgido como consecuencia del proceso de descentralización tanto hacia las Comunidades Autónomas como hacia las Corporaciones locales, así como los nuevos principios rectores que han de presidir el régimen económico financiero del sector público estatal, una vez definido el principio general de estabilidad presupuestaria. A la Ley 58/2003, General Tributaria, se presentaron un número considerablemente más

alto de enmiendas, 396 en el Congreso de los Diputados, 372 en el Senado, su objetivo, no obstante, también se fija en la necesidad de adaptar las disposiciones legales a la evolución del sistema tributario español y así el carácter preconstitucional de la Ley 230/1963, la necesidad de regular los procedimientos de gestión tributaria actualmente utilizados, la excesiva dispersión de la normativa tributaria, la conveniencia de adecuar el funcionamiento de la Administración a las nuevas tecnologías y la necesidad de reducir la conflictividad en esta materia, son razones aducidas por el legislador para la aprobación de esta Ley.

Muy debatidas fueron, asimismo, la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal y la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la reforma concursal por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; en concreto, a la primera se presentaron 645 enmiendas en el Congreso de los Diputados y 348 en el Senado, los objetivos de la misma serán superar las situaciones de arcaísmo, de inadecuación a la realidad social y económica de nuestro tiempo, de dispersión, de carencia de sistema armónico, de predominio de determinados intereses particulares en detrimento de otros generales, recoger el principio de igualdad de tratamiento de los acreedores, así como acabar con la multiplicidad de procedimientos concursales existentes. En esta línea, la Ley supera la distinción de instituciones concursales para comerciantes y no comerciantes, siendo la finalidad fundamental del procedimiento la satisfacción de los acreedores. Este procedimiento se denomina en la Ley «Concurso» y se describe como la concurrencia de los acreedores sobre el patrimonio del deudor común, de tal forma que se unifican todos los procedimientos de insolvencia, aun cuando cabe la posibilidad de hablar del concurso necesario y del voluntario. Los efectos de la declaración de concurso son menos drásticos que en la legislación anterior y, en general, podemos decir que corresponde al Juez la potestad de graduarlos y adecuarlos a las circunstancias concretas de cada caso. Otras novedades de la norma radican en la simplificación de la estructura orgánica del concurso, la reducción de los privilegios y preferencias de los acreedores a efectos del concurso, las soluciones del mismo, que serán el convenio, calificada de solución normal, y la liquidación, etcétera.

Finalmente, debemos hacer referencia a dos Leyes de enorme trascendencia y naturaleza Administrativa. La primera de ellas es la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de *medidas para la modernización del Gobierno Local*, que viene a reformar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en aspectos tales como su percepción corporativista de la política local, el rígido uniformismo y su modelo orgánico-funcional. En este sentido, se refuerza el papel de las mancomunidades de municipios; la Comisión de Gobierno pasa a denominarse «Junta de Gobierno Local»; se atribuyen competencias a las provincias en materias de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica; se suprime el quórum del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente compongan el Pleno de la Entidad, para la aprobación de ordenanzas fiscales, pasándose a exigir el requerido para la aprobación de los presupuestos; se regula una nueva clasificación de las diversas formas de gestión de los servicios públicos, incorporando la figura de las entidades públicas empresariales; se incorporan los consorcios transfronterizos como mecanismo asociativo; se actualiza la regulación de la Comisión

Nacional de Administración Local y se impulsa la creación de órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas en materia de régimen local.

Ahora bien, la reforma no se circunscribe a la mera modificación del régimen de las Corporaciones locales en los aspectos antes reseñados, muy al contrario, la Ley de modernización añade dos nuevos capítulos a la ley de Bases relativos, por un lado, a la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias, colmando así la laguna legal que existía en materia de potestad sancionadora municipal y, por otro, al régimen de organización de los municipios de gran población. En efecto, en el nuevo Título X de la Ley se establece un régimen orgánico específico para los municipios con población superior a 250.000 habitantes y las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en estos dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes. También se aplicara dicho régimen a determinados Cabildos Insulares Canarios, aunque, en determinadas ocasiones, se exigirá la previa decisión por ley del Parlamento canario. La organización y funcionamiento de los municipios sometidos a este régimen tendrá que cumplir los siguientes requisitos:

- en cuanto sus órganos de gobierno, son necesarios el Pleno, cuya presidencia puede delegar el Alcalde en algún Concejal y se convierte en un órgano de debate; el Alcalde que se constituye en el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración municipal, si bien con menos atribuciones ejecutivas y gestoras ya que se crea una Junta de Gobierno Local fuerte dotada de amplias funciones con esta naturaleza ejecutiva, sus miembros son designados y cesados libremente por el Alcalde, pudiendo hasta un tercio, como máximo, ser personas que no ostenten la condición de Concejal.
- en cuanto a la división territorial, ésta será en Distritos que se constituyen en el instrumento esencial para el desarrollo de las políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados.
- se regulan otros órganos como la asesoría jurídica o el Consejo Social de la Ciudad, órgano participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, incluso se prevé un órgano para la participación de los vecinos, cual es, la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.
- En cuanto a la gestión económico-financiera, se prevé la creación de uno o varios órganos para el ejercicio de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación, atribuyendo, en todo caso, la función pública del control y la fiscalización interna de la gestión económica y presupuestaria a la Intervención general municipal. Los titulares de los cuatro últimos órganos deberán ser funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional. Finalmente, destacamos que también se contempla la existencia de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local.

En relación con la otra Ley antes apuntada, esto es, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas, también es fruto de la necesidad de adaptar la regulación de la materia a las exigencias constitucionales, con ella, se pretende sentar las bases normativas para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos estatales, abordar los diferentes problemas que plantean las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas en materia patrimonial, efectuar una detenida revisión de las normas que rigen la administración de bienes y actualizar la regulación del patrimonio público empresarial. En este sentido, conforme a la ley, el Patrimonio Público pasa a definirse como el conjunto de bienes y derechos que pueden estar sujetos a un doble régimen: de carácter jurídico público, los bienes y derechos demaniales, y de carácter jurídico privado, los patrimoniales, siguiendo así la misma línea que establecen las legislaciones autonómicas y local. Aun así, la regulación de los bienes y derechos de dominio público será de aplicación como derecho supletorio, a excepción de los edificios administrativos cuyos problemas de gestión son objeto de particular consideración en el texto. Además, la ley identifica las normas que configuran el régimen patrimonial de las Administraciones Públicas, definiendo las bases de este campo, enunciado los principios que deben informar las relaciones entre administraciones y creando la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial.

Por último, es preciso señalar, en relación con la actividad legislativa del Senado, que ha seguido vigente, durante el año 2003, el acuerdo de la Mesa de la Cámara relativo a la formulación, en pro de su constitucionalidad, de alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad de Leyes del Estado promovidos por las Comunidades Autónomas. En este sentido, se han formulado alegaciones respecto de los recursos presentados ante las siguientes normas: la Ley Orgánica de Calidad de la Educación y uno a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que se haya solucionado, no obstante, las dudas planteadas respecto al procedimiento a seguir y persistiendo la tensión política suscitada por la falta de una postura unánime entre los distintos Grupos parlamentarios. Por su parte, hemos de destacar que la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, manifestó su criterio de no formular alegaciones al recurso presentado contra la Ley 24/2003, de 10 de Julio, de la Viña y el Vino.

Conclusión

A modo de conclusión, cabe hacer una breve referencia no sólo al año 2003 sino a toda la VII Legislatura, que finalizó el 20 de enero de 2004. En este sentido, una visión global y comparativa refleja que, en cuanto a la actividad de control del Senado, los años más destacables son, precisamente, los de en medio de la Legislatura, esto es, los años 2001 y 2002, Mientras que en lo que respecta al control en comisión el año más pobre es, sin duda, el año 2003. Circunstancia que puede comprobarse en los cuadros que a continuación se relacionan:

PREGUNTAS ORALES EN PLENO

	PRESENTADAS	FORMULADAS EN PLENO
AÑO 2000	219	170
AÑO 2001	372	324
AÑO 2002	429	384
AÑO 2003	446	1.403

PREGUNTAS ORALES EN COMISIÓN

	PRESENTADAS	CONTESTADAS
AÑO 2000	119	64
AÑO 2001	230	145
AÑO 2002	198	135
AÑO 2003	170	40

PREGUNTAS ESCRITAS

	PRESENTADAS	TRAMITADAS
AÑO 2000	3.514	3.458
AÑO 2001	7.653	7.512
AÑO 2002	9.975	9.659
AÑO 2003	8.099	6.882

INTERPELACIONES

	PRESENTADAS	FORMULADAS EN PLENO
AÑO 2000	42	30
AÑO 2001	67	46
AÑO 2002	64	47
AÑO 2003	54	42

MOCIONES CONSECUENCIA DE INTERPELACIÓN

	PRESENTADAS	APROBADAS
AÑO 2000	21	11
AÑO 2001	42	18
AÑO 2002	32	5
AÑO 2003	23	3

MOCIONES EN PLENO

	PRESENTADAS	APROBADAS
AÑO 2000	82	37
AÑO 2001	94	51
AÑO 2002	89	46
AÑO 2003	92	52

MOCIONES EN COMISIÓN

	PRESENTADAS	APROBADAS
AÑO 2000	63	13
AÑO 2001	103	19
AÑO 2002	86	13
AÑO 2003	67	4

Por lo que respecta a la actividad legislativa, se puede considerar que en los primeros años de legislatura hubo una intensa actividad, aprobándose normas de especial trascendencia política, tales como: en el año 2.000, la Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional; la Ley Orgánica sobre medidas urgentes para la agilización de la Justicia; la Ley Orgánica por la que se modifica la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal del menor, entre otras; En el año 2001 se aprobaron la Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza, la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición o la Ley Orgánica de Universidades; mientras que en el año 2002 destacan 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. Sin embargo, el último año de la Legislatura es, sin duda, el más destacable en este punto, pues, como señalábamos en apartados anteriores, se han aprobado 89 Leyes entre ordinarias y orgánicas.

Por último, en cuanto a los avances en materia autonómica, el año por excelencia parece ser el 2001, pues, aunque en el año 2000 se creó la Comisión de Entidades Locales y se constituyó la Ponencia para el estudio de la Reforma del Senado, en el año siguiente se aprobaron normas de especial trascendencia en cuanto a su contenido autonómico. Así, destacan la modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; la ley del Plan Hidrológico Nacional; la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su ley Orgánica Complementaria, así como un conjunto de leyes aprobadas en relación con el sistema de financiación autonómica, por las que se regulaban las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto

de Autonomía y los Fondos de Compensación Interterritorial y se modificaba la LOFCA. Además, es destacable que en este año 2001 se instauró la práctica por la que los distintos Ministros han comparecido ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, para debatir en su seno los grandes temas autonómicos y, en especial, los proyectos de ley que afectaban a dichas Comunidades.

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

Con el fin de 2003 queda cerrada prácticamente la VI Legislatura en Andalucía (2000-2004) ya que las elecciones a su Parlamento están convocadas, coincidiendo con las generales, para el 14 de marzo de 2004. Una legislatura fructífera en cuanto al número de Leyes aprobadas (29, y 13 iniciativas en tramitación) y también prolifa en conflictos sostenidos con el Gobierno del Partido Popular, caracterizados por su permanencia en el tiempo, lo que es indicativo de una dificultad de entendimiento, ya crónica, entre ambas partes. A lo largo de este último trienio hemos ido explicando en este Informe los nudos de los conflictos principales (Cajas de Ahorro, complemento de las pensiones, traspaso de las cuencas hidrográficas, reparto de los fondos comunitarios, traspaso de las políticas activas de empleo) amén de otras tensiones que, aunque de menor calado, fraguaron en litigios ante el Tribunal Constitucional. Durante la legislatura que ahora expira, el número de estos litigios constitucionales no han sido pocos, ascendiendo a 30 los planteados por la Junta de Andalucía entre recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia, y a 8 los planteados por el Estado contra disposiciones de la Junta.

El año 2003 que pasamos a considerar ha sido fiel a la impronta de toda la legislatura en el sentido que acabamos de resumir, pues ha sido el más prolífero de toda ella (quizá también de la historia de la Comunidad) en cuanto a la cifra de Leyes aprobadas (18) y también el más conflictivo a la vista de las impugnaciones planteadas ante el TC por una y otra parte (*vid. infra*).

De los conflictos habidos, muy pocos han alcanzado solución. En el mes de abril del año que comentamos se produjo el traspaso de las llamadas políticas activas de empleo y el gobierno andaluz ya ha organizado, incluso, este servicio creando el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) que sucede así al INEM, con lo cual puede decirse que esta pugna, generadora de tanta crispación, ha sido superada. El tema de las Cajas de Ahorro, sus fusiones, y la tutela por la Administración central de la cordobesa y católica CAJASUR, sigue vivo, aunque residienciado ante los Tribunales. Los demás conflictos reseñados siguen en pie con igual o mayor virulencia que el primer día y a algunos de ellos nos vamos a referir a continuación, comenzando por el más antiguo y de mayor envergadura: el de la financiación autonómica correspondiente al quinquenio 1997-2001, pues como es bien sabido esta Comunidad Autónoma no se integró en el modelo de financiación que fue creado para ese período.

La Junta de Andalucía viene interponiendo cada año, desde 1997, recursos ante el TC contra las disposiciones estatales referidas a dicho modelo en los que

demanda además el reconocimiento del censo de la población existente en Andalucía en dicho año, ya que el manejo por el Gobierno supone desconocer la existencia de unos 400.000 habitantes, asunto que después de siete años aún está pendiente de resolución en el TC. El Estado aún adeuda a la Junta 720 millones de euros por ese entero quinquenio, deuda reconocida por el Gobierno central pero que no ha sido liquidada. La Junta se ha visto obligada a interponer sendos recursos contenciosos por cada uno de los años del período; el primero ante la Audiencia Nacional (por ser autor del acto impugnado el entonces Secretario de Estado y ahora Ministro D. Cristóbal Montoro); y los cuatro restantes ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ya que los actos fueron suscritos por un Director General del Ministerio.

Pues bien, el 3 de junio de 2002 recayó sentencia de la Audiencia Nacional sobre el primero de los recursos, dando la razón a la Junta de Andalucía, pero la Sentencia fue recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Supremo. Hubo entonces amagos de concluir un pacto que zanjara el conflicto (como ocurrió en Extremadura y Castilla-La Mancha) que creó muchas expectativas pero el último día del año 2002 se rompieron las negociaciones, lo cual no ha hecho sino avivar la polémica hasta límites indeseables. Al margen de las cuestiones técnico-procesales que se esgrimen como impeditivas del pago de la deuda, la verdadera razón estriba en que el Estado exige la retirada de los recursos constitucionales interpuestos y, por tanto, el abandono de la reivindicación del censo, aspecto éste que tiene una traducción económica estimada de 2.400 millones de euros. No obstante, la expectativa de un posible pacto siempre está en candelero pero como no acaba de producirse se suceden agrias declaraciones tanto de una como de otra parte, hasta el punto de que tales excesos verbales han llegado a esgrimirse, por insólito que parezca, como causa justificativa de la no negociación.

Para mayor confusión aún, el TSJ de Madrid dictó Sentencia el 26 de febrero de 2003 desestimando en esta ocasión el recurso referido a la anualidad de 1998, bajo el argumento de que dicha liquidación no puede ser abonada sin la celebración de un acuerdo previo en el seno de la Comisión Mixta a tenor de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos para 1998 (que por la Junta se interpreta como una regla general, inaplicable a un supuesto excepcional como el que ha de aplicarse al caso de Andalucía). En cualquier caso, la Sentencia ha robustecido la actitud del Gobierno, cuyo Ministro Sr. Arenas ha declarado una vez más su predisposición a negociar siempre que sea «desde cero» y marginando el tema del censo, condiciones que no parecen admisibles dado que el gobierno andaluz del PSOE –arropado en este punto por otros grupos políticos andaluces– considera que la reivindicación sobre el censo es irrenunciable. Hacia finales de año nuevamente ha saltado a primer plano una posible negociación. Pero habrá que estar a los hechos dada la vacilante trayectoria que ha mostrado este asunto que, por cierto, una vez más aparece involucrado con cuestiones laterales cual es ahora la presunta deuda que el Gobierno reclama a la Junta por impagos a la Seguridad Social por un importe de 257 millones de euros, lo que es negado por el ejecutivo andaluz.

Nos referimos a continuación al tema de las transferencias hidráulicas, cuestión que se enmarca en un problema político más general que se deduce perfec-

tamente del siguiente dato: desde la llegada del Partido Popular al gobierno nacional sólo se han cerrado con Andalucía cuatro traspasos: sobre ciertos bienes adscritos al Parque Móvil del Estado; en materia de buceo profesional; los relativos a la Administración de Justicia y el de «políticas activas de empleo», habiendo dejado éste último mucha afrenta en el camino, como hemos relatado en estas crónicas.

Como es sabido, del bloque de la constitucionalidad se desprende el concepto de «unidad de cuenca» como principio articulador de las competencias respectivas del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, criterio que antepone la realidad física a la política y administrativa a través de la distinción entre cuencas intracomunitarias e intercomunitarias y que pone al descubierto su difícil encaje en casos como el de Andalucía. En efecto, a diferencia de los otros grandes ríos de España, asentados en cuencas claramente intercomunitarias, el Guadalquivir nace y muere en el territorio de Andalucía y sólo algunos cauces remotos sitos en la cabecera de sus grandes afluentes de la margen derecha se adentran en territorio no andaluz; así, el Guadiana Menor, Guadalimar, Rumberal, Jándula, Yeguas, Bembézar, Viar y Rivera de Huelva, que «invaden» pequeñas superficies relativas de las Comunidades Autónomas de Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura. En síntesis, son 51.755 km² de la cuenca del Guadalquivir los que se asientan en Andalucía y 5.635 los que quedan fuera de su territorio, siendo éstos en general cauces menores. Las demás cuencas independientes son intracomunitarias; así las del arco Atlántico (ríos Guadalete, Barbate, Piedras, Odiel y Tinto) y las mediterráneas, que son catorce integradas en la llamada «cuenca» del Sur de España.

La posición de la Junta ha sido clara al respecto desde el principio: transferencia de las cuencas intracomunitarias, y al menos la cogestión del Guadalquivir con el Estado, siendo ésta la postura del Presidente de la Junta, aunque otros partidos reclaman el traspaso neto de la cuenca entera del Guadalquivir, dadas sus características. En este punto es obligado recordar el traspaso de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de obras hidráulicas (R.D. 2464/1985 de 27 de diciembre) que incluye referencias al régimen de los recursos hídricos de sus cuencas internas así como una significativa participación en la gestión de las aguas pertenecientes a sus cuencas intercomunitarias. De hecho, la Ley catalana 17/1987 de 13 de julio creó la Junta de Aguas con competencias generales que se extienden no sólo a las cuencas internas catalanas sino al territorio catalán de las cuencas supracomunitarias del Segre y Garona, de los ríos Ebro y de la Sénia, y de las rieras que desembocan al mar entre el barranco del Codolar y la desembocadura del río de la Sénia, así como la del Júcar. También podríamos glosar aquí lo ocurrido en el País vasco (R.D. 1551/1994 de 8 de julio) en el mismo sentido.

Aun con dichos antecedentes —no podemos profundizar aquí en la STC 161/1996 de 17 de octubre, relativa a la Administración hidráulica catalana— el Gobierno no ha dado ningún paso adelante en el caso de Andalucía ni siquiera en lo que atañe a sus cuencas intracomunitarias, lo cual ha ido creando un clima de creciente crispación.

Pues bien, sobre este telón de fondo surge el deber de trasponer en 2003 la Directiva comunitaria 2000/60/CE, adaptando nuestra legislación al nuevo con-

cepto de «Demarcación Hidrográfica» (concepto superador del de «cuencas hidrográficas»), definida como la zona marítima y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3, como «principal unidad a efectos de gestión de las cuencas hidrográficas». Ello supone asimismo la superación del clásico principio de «unidad de cuenca» tanto desde el punto de vista físico como institucional. La Directiva ha puesto de manifiesto, a nuestro juicio, la necesidad de redimensionar los principios de cooperación interadministrativa y de coordinación, viniendo a situar teóricamente en otro plano este viejo contencioso sobre los ríos de Andalucía. Pero la trasposición de la Directiva, realizada por el Gobierno *in extremis* mediante una «enmienda sorpresa» a la Ley 62/2003 de acompañamiento (art. 129), recrudece la polémica, muy encendida en el Parlamento andaluz, al considerarse que el Estado pretende hallar en la Directiva argumentos para no transferir los bienes hidráulicos.

De nuevo se ha vivido la tensión sobre el tema de las pensiones, en este año repetida y aumentada, pues junto al problema referido a las no contributivas se añade el complemento autonómico a las de viudedad, medida que fue anunciada por el Presidente Sr. Chaves en el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma y que desde entonces encontró la fuerte oposición del Ministerio de Trabajo. Como es sabido, el TC dictó a finales de diciembre de 2002 una sentencia que venía a dar la razón a la Junta en su política de apoyo a los colectivos en riesgo de exclusión social. También es sabido que el Gobierno central defiende los principios de unidad, solidaridad e igualdad del sistema de Seguridad social frente a la competencia autonómica sobre asistencia social.

En el Boletín oficial de la Junta de 29 de noviembre aparecen tres Decretos. Los dos primeros (330 y 331/2003 de 28 de noviembre) se refieren a los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (pago único de 75,26 euros), y ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo así como minusválidos beneficiarios del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (585 euros, anual). Y otro Decreto 332/2003 de 8 de noviembre, a favor de pensionistas de viudedad para los que se establece una ayuda de 112 euros, pago único. Había sido requerida del Ministerio de Trabajo la relación de pensionistas de viudedad con sus datos, y esta petición fue denegada el 8 de septiembre amparándose el Ministerio de Trabajo en la Ley de Protección de Datos por lo que cada una de las personas afectadas tendría que dar su consentimiento «al estar motivada la petición por algo diferente al objetivo original de este censo», argumento no compartido por la Junta, que invoca las excepciones que la Ley establece sobre la información entre Administraciones para promover la colaboración. En relación con el conflicto es fundamental tener en cuenta la aparición de la Ley estatal 52/2003 de 10 de diciembre, de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, cuyo artículo 1.º introduce un nuevo apartado 4 en el T.R. de la LGSS tendente a impedir estos complementos autonómicos que también se han realizado en Cataluña y La Rioja, como es sabido. Ya se verá durante 2004 lo que da de sí esta confrontación.

Ha suscitado no poca tensión durante la segunda mitad del ejercicio la aparición de la Ley andaluza 7/2003 reguladora de la investigación con las llamadas

«células madre». La apuesta del ejecutivo andaluz por este proyecto, dirigido por el fisiólogo Bernat Soria de la Universidad Miguel Hernández de Elche —que ha levantado en los colectivos de enfermos grandes esperanzas— ha contado con la oposición del Gobierno por considerar éste como suya la competencia sobre investigación científica y por presunta violación de la Ley de Reproducción Asistida, subyaciendo en el conflicto cuestiones de orden ético sobre el manejo de los preembriones en las que aquí no podemos detenernos. Más abajo hacemos referencia al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley andaluza. Por su parte, el Parlamento andaluz en sesión plenaria del 22 de diciembre acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 45/2003, modificatoria de la Ley 35/1988 sobre Técnicas de Reproducción Asistida, que ha venido a restringir la disponibilidad sobre el destino de los embriones, esgrimiendo los títulos competenciales de sanidad e investigación.

En cuanto a los asuntos internos de la Comunidad, el día 25 de mayo tuvieron lugar las elecciones locales. Interesa destacar aquí no sólo los resultados electorales más significativos sino sobre todo el comportamiento de los partidos en la posterior fase de constitución de Ayuntamientos y Diputaciones, por ser esto indicativo del estado de las relaciones entre los partidos del espectro político. Algunas magnitudes las hacemos por referencia a las anteriores elecciones locales de 1999. Los votos computables a partidos ascendieron a 3.527.020, unos 150.000 más que en las elecciones precedentes.

El PSOE-A obtuvo el mayor número de votos, 1.492.250, equivalente al 42,31 por ciento del total. Unos 80.000 votos más que en las elecciones de 1999. Fue el partido más votado en todas las Provincias excepto en las de Almería y Málaga donde ganó el PP. En relación con las elecciones precedentes aumentó el número de votos en todas las Provincias, salvo en Almería, Córdoba y Huelva, donde sufrió retrocesos. Sólo consiguió una Alcaldía de capital de provincia, Sevilla, aunque alcanzó la presidencia de todas las Diputaciones provinciales, excepto la de Almería.

El Partido Popular fue la segunda fuerza más votada con 1.203.896 votos, representativos del 34,13 por ciento, con unos 38.000 votos más que en las elecciones de 1999, aunque retrocediendo en las Provincias de Córdoba, Jaén, Huelva y Sevilla. Se alzó con seis de las ocho Alcaldías de capitales de Provincia, es decir, todas menos la de Sevilla (PSOE) y Córdoba (Izquierda Unida).

La federación de partidos de Izquierda obtuvo 500.484 votos, un 14,19 por ciento, subiendo en unos 22.000 votos la cifra de 1999. Retrocedió, no obstante, en las provincias de Almería, Huelva, Jaén y Málaga. Se constituye en la tercera fuerza política en todas las Provincias salvo en la de Huelva donde fue adelantada por el Partido Andalucista. Como queda dicho, obtuvo la Alcaldía de Córdoba-capital.

El Partido Andalucista sufrió un notable revés con sus 236.969 votos, el 6,72 por ciento, ya que retrocedió respecto al año 1999 en unos 34.000 votos. Redujo casi a la mitad los votos en la Provincia de Cádiz, cayó también en Sevilla y sólo subió ligeramente en Málaga y notablemente en Huelva.

De entre el resto de partidos cabe destacar los 18.969 votos del Grupo Independiente por Almería; los 48.108 del PSA (Grupo escindido del PA, liderado por Pedro Pacheco) en Cádiz; y los 26.346 del GIL en la provincia de Málaga, con descenso de unos 20.000 votos respecto a 1.999.

De cara a la constitución de Ayuntamientos (el día 14 de junio) y Diputaciones, se perfilaron dos bloques. El PSOE y PA, coaligados a nivel autonómico, se distanciaron sin embargo en las locales como ya se puso de manifiesto en la propia campaña, pródiga en descalificaciones, especialmente por parte de los andalucistas que como socio minoritario del partido en el gobierno sigue la cierta lógica de «desmarcarse» en los eventos donde está en juego su imagen. Así, el PSOE concertó con la federación de Izquierdas un «pacto de progreso» que brindaría a los aliados 107 y 36 alcaldías, respectivamente; un consenso que alcanzó al propio Ayuntamiento de Sevilla-capital. No obstante, hubo en los partidos de Izquierda no pocas reticencias a este pacto y de hecho éste falló en algunos Ayuntamientos. También se alió el PSOE con algunos partidos independientes, obteniendo importantes plazas como las de El Puerto de Santa María, San Roque y Écija.

Mayor solidez mostró el pacto entre el PP y los andalucistas; éstos apoyaron a los populares en algunos Ayuntamientos significativos (Bornos, Priego, Andújar, Úbeda), consiguiendo los andalucistas los de Ubrique, Zahara de la Sierra, Lebrija y Cabra. La coalición permitió incluso desplazar al PSOE, aun siendo el partido más votado, en algunos Ayuntamientos, señaladamente en el de Lepe. Esto contribuyó a enfriar aún más las relaciones entre los socios en el gobierno andaluz. Los populares también se coaligaron con partidos independientes obteniendo las importantes alcaldías de Rota, Baeza, Bailén y Villanueva de Córdoba; y también se alió con el PSA —escindido de los andalucistas— repartiéndose prácticamente por mitad el tiempo de mandato de la alcaldía de Jerez de la Frontera con Pedro Pacheco quien ha regido esta alcaldía en solitario durante veinticuatro años.

Así funcionaron básicamente los dos partidos mayoritarios, aunque tampoco faltó por parte del PSOE algún acuerdo con los andalucistas, lo que permitió al primero conseguir la alcaldía de Algeciras, obteniendo los segundos la de San Fernando. También PSOE e IU pactaron con ex miembros del GIL en Estepona (alcaldía para el PSOE) y Manilva, lo que fue objeto de duros reproches por los populares. En Marbella consiguió la alcaldía por mayoría absoluta Julián Muñoz (GIL), acusado de presuntos delitos de prevaricación, desacato, etc., permaneciendo así en el cargo que ocupó en abril de 2002 sustituyendo a Jesús Gil. El alcalde asumió personalmente la delegación de urbanismo, así como relaciones institucionales, fiestas, turismo, seguridad ciudadana, tráfico, vía pública y mercados. Posteriormente se desataría la crisis en la alcaldía de Marbella, en la que salieron a relucir escándalos públicos y privados, estos llenos de ingredientes propicios para la llamada prensa del corazón. Un suceso resonante en Andalucía y en toda España del que es obligado dejar aquí constancia.

En síntesis, las elecciones locales sirvieron de piedra de toque para deducir el estado de las relaciones del pacto de legislatura y de gobierno, máxime tras la queja manifestada por el propio Presidente de la Junta al decir que el Partido

andalucista no se mueve por razones ideológicas ni programáticas sino en función de los intereses particulares de cada uno de los alcaldes. Pero con todos los altibajos que se han venido produciendo, lo cierto es que ambos partidos han cerrado ya dos legislaturas consecutivas como aliados y que el PSOE, en caso de no obtener mayoría absoluta en las inminentes elecciones del 14 de marzo, parece inclinarse por esta solución, aunque no es descartable una alianza con IU que liquidara los compromisos constituidos con los andalucistas. No cabe duda de que el PA –fiel a su proverbial bisagrismo– se aliaría también con los populares en caso de que éstos se colocaran como alternativa de gobierno, cosa que no parece probable según los pronósticos.

No podríamos cerrar este capítulo sin hacer una referencia al tema de la reforma del Estatuto, que ha concitado mucha atención por la clase política, máxime teniendo en cuenta la coincidencia de tal proyecto con otras iniciativas controvertidas, tal como el Plan Ibarreche o los propósitos en tal sentido surgidos en Cataluña, de los que hacemos aquí abstracción por ser harto conocidos.

Con ocasión del XX aniversario del Estatuto de Andalucía, el Presidente Chaves lanzó esta idea en el Debate de 2001 sobre el estado de la Comunidad Autónoma. Ya entonces pudo verse la dificultad de llegar en Andalucía al necesario consenso sobre esta cuestión dadas las protestas de los populares por lo que estimaron como un gesto electoralista y las exigencias expresadas por los otros grupos al postular que la reforma se situara en unos niveles que en verdad son poco factibles por su implicación con cuestiones de orden constitucional o que han de ser decididas en el seno de la Unión Europea. Mas lo cierto es que desde entonces la idea lanzada por el Presidente se puso a rodar y los propios partidos han venido pidiendo cuentas, cada vez con más insistencia, de la situación de aquella promesa. Se da, pues, la paradoja de que la reforma del Estatuto andaluz, que sin duda hubiera sido conveniente desde hace mucho tiempo aunque no imprescindible, ha saltado a la palestra en un momento histórico que muchos han juzgado inoportuno.

Sobre la *necesidad* de la reforma hay disparidad de opiniones. Está claro que el Estatuto está desfasado o puede ser insuficiente en algunos puntos pero la oposición opina que ello no ha impedido el funcionamiento de la Comunidad y que lo importante es que ésta desarrolle y active las competencias que tiene asumidas. En cuanto a la *oportunidad*, también hay fuertes discrepancias, pues mientras unos estiman que Andalucía no debe embarcarse en el movimiento reformista puesto en marcha por otras Comunidades dadas a romper el *statu quo* constitucional, otras voces entienden, sin embargo, que precisamente en este momento de confusión la reforma del Estatuto de Andalucía estaría llamada a marcar los límites de una operación de altura hecha sin quebrantar la Constitución. Este último propósito, sin duda loable, es a nuestro juicio muy difícil, algo así como la cuadratura del círculo, pues la dialéctica de los propios partidos coloca el asunto en la dicotomía de que lo moderado o lo correcto es insuficiente (aquí el rechazo hacia una reforma de «segunda fila», de menor fuste que otras iniciativas), y lo óptimo, utópico, por no hacedero desde un poder regional, sin que se acierte a ver dónde esté el punto intermedio capaz de concitar un consenso que de entrada exige el respaldo de 66 votos (3/5) de la

Cámara, cifra ésta que con la actual composición precisaría en todo caso de un acuerdo con el PP, lo cual es una posibilidad que parece remota.

El Presidente de la Junta presentó el 16 de diciembre ante el Parlamento un documento con los diez objetivos básicos de la reforma, en el que se define a Andalucía como «una nacionalidad en la unidad de España». Sus puntos más llamativos, a juzgar por las reacciones habidas, son la necesaria reforma del Senado y la participación de Andalucía en las decisiones comunitarias así como la creación de una Agencia Tributaria que aunque se circunscribe a los tributos propios o cedidos por el Estado, ha sido la cuestión que ha absorbido la atención y ha puesto en liza la acusación del PP de que la reforma se alinea con la propuesta por el Presidente Maragall en Cataluña.

Las reacciones de los partidos ante dicho documento parecen avalar lo que hemos dicho más arriba, pues el descontento abarca desde Izquierda Unida —que aboga por un diseño de Estado federal— hasta el PP que apuesta por dejar las cosas como están. El Sr. Chaves anunció que en la próxima legislatura se constituiría una Comisión de Expertos para abordar el tema.

Instituciones básicas

Parlamento

Actividad legislativa

Las Leyes aprobadas en el ejercicio son las que se relacionan seguidamente. Se corresponden todas ellas (a excepción de dos) con Proyectos de Ley presentados por el Consejo de Gobierno.

Ley 1/2003, de 10 de abril. Crea el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica.

Con la creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, esta Ley pretende establecer un instrumento institucional para coordinar los recursos y los esfuerzos de investigación y de transferencia de tecnología en el sistema agroalimentario y pesquero de Andalucía.

Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

La Ley dice pretender «un modelo de transporte sostenible» que, en línea con lo propuesto en el Libro Blanco del Transporte y las Resoluciones del Consejo de Transportes de la Unión Europea, contribuya al bienestar económico y social sin perjudicar la salud humana ni el medio ambiente.

La Ley comprende también los transportes urbanos, materia que quedó huérfana de regulación legal como consecuencia de la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, relativos a los citados transportes urbanos (STC 118/1996, de 27 de junio), por considerar autonómica la competencia para legislar sobre la materia. En consecuencia, junto al transporte metropolitano la Ley regula el transporte urbano de viajeros, definiendo dicha modalidad por referencia a todo el térmi-

no municipal (y no sólo al suelo urbano y al urbanizable, como preveía la legislación estatal). Asimismo, el texto contiene algunas disposiciones relativas al transporte de viajeros en automóviles de turismo.

Junto a ello, se definen las competencias de los municipios y de la Comunidad Autónoma, reservándose a esta última la declaración de los transportes de interés metropolitano y la planificación, ordenación y gestión de los servicios e infraestructuras de transporte mediante ferrocarril declarado de interés metropolitano.

Ley 3/2003, de 25 de junio. Declaración del Paraje Natural de Alborán.

Alborán es una isla de origen volcánico que pertenece administrativamente al municipio de Almería. Sita en la antesala de las cuencas atlántica y mediterránea, en una zona de alta diversidad biológica. Su situación estratégica ha motivado el uso exclusivamente militar de la isla y una intensa actividad pesquera, tanto profesional como deportiva. De su valor ecológico da testimonio la presencia de numerosas especies incluidas en la lista de vegetales marinos en peligro o amenazados considerados en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, dentro del Plan de Acción para el Mediterráneo (1990) y en la lista elaborada a raíz del Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo (1995). Sus fondos marinos han sido declarados «Zona especialmente protegida de importancia para el Mediterráneo» (Mónaco, noviembre de 2001). Es asimismo un importante enclave de paso en las migraciones de grandes cetáceos, encontrándose dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo de 24 de noviembre de 1996 sobre la conservación de los cetáceos del mar Negro, mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua, ratificado por Instrumento de 7 de enero de 1999. Igualmente, diversas especies de fauna y flora presentes en este espacio se encuentran protegidas por la Directiva 92/43/CEE, lo que ha motivado que este espacio haya sido incluido en la propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria. Además, la isla constituye un hábitat de interés por ser utilizada como dormitorio y punto de alimentación de numerosas aves migratorias, así como para la nidificación de algunas especies de aves recogidas en la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Ley 4/2003, de 23 de septiembre. Creación de la Agencia Andaluza de la Energía.

En Andalucía, el abastecimiento de energía primaria depende fundamentalmente del petróleo aunque está dotada de suficientes recursos naturales (sol, viento, biomasa, etc.) como para permitir un adecuado aprovechamiento energético renovable, que debe ir sustituyendo progresivamente a las fuentes energéticas tradicionales de origen fósil. Esta es la dirección marcada por la política energética de la Unión Europea, que ha establecido como objetivo que estas fuentes vayan incrementándose hasta alcanzar el 12% en el año 2010. En este contexto, el Plan Energético de Andalucía 2003-2006 establece como objetivo que el 15% de la energía total demandada tenga origen en fuentes renovables.

Ley 5/2003, de 9 de octubre. Regula la declaración de voluntad vital anticipada.

Los derechos relativos a la información clínica y la autonomía individual de los pacientes en relación a su estado de salud están regulados con carácter bási-

co por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, desarrollada en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza por la Ley 2/1998, de 15 junio, de Salud. Más recientemente ha sido aprobada por el Estado, también con carácter básico, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Junto a los derechos reconocidos en dichos textos legales, destacan los del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina, suscrito en Oviedo el 4 de abril de 1997, que entró en vigor en el Estado Español el 1 de enero de 2000, que contempla expresamente en su articulado la posibilidad de que cualquier persona exprese sus deseos con anterioridad a una intervención médica, en el caso de que, llegado el momento, no se encuentre en situación de expresar su voluntad.

Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía.

Según proclama la Exposición de Motivos de esta Ley, el Parlamento andaluz, a iniciativa del Gobierno de la Junta, ha estimado oportuno dar a la citada materia rango legal atendiendo a la relevancia que para cualquier colectividad tiene su identificación corporativa, así como la circunstancia de que los símbolos, tanto estatales como autonómicos, se regulan por normativa de este rango. La necesidad de reafirmar la autonomía de las Entidades Locales y el hecho de que los símbolos de las mismas expresan su identidad hacen conveniente, asimismo, que la intervención autonómica sea la mínima, teniendo lugar solamente en la medida en que sea preciso para asegurar el mayor pluralismo y participación ciudadana en las decisiones locales relativas a sus símbolos, así como evitar la confusión entre símbolos de distintas Entidades Locales. Por tanto, la presente Ley suprime la preceptiva aprobación, mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de los símbolos de las Entidades Locales.

Ley 7/2003, de 20 de octubre. Regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación in vitro.

Entre los más importantes progresos de la biomedicina se encuentran los conseguidos a partir de la investigación sobre las denominadas células madre humanas. Las células madre o troncales se definen por tener la capacidad de multiplicarse indefinidamente y diferenciarse para originar los distintos tipos de células especializadas que forman los diferentes tejidos y órganos. El potencial terapéutico de las células madre es enorme, destacando su aplicación curativa de las enfermedades neurodegenerativas (parkinson, alzheimer). Y se afirma la necesidad de que las investigaciones no queden limitadas a las células troncales adultas, siendo fundamental iniciar investigaciones con células madre embrionarias ya que éstas ofrecen una clara ventaja sobre las adultas: su pluripotencialidad, o mayor capacidad de proliferación y diferenciación.

Desde el punto de vista jurídico, el problema se centra en que la principal fuente de células madre embrionarias humanas son los preembriones sobrantes de las técnicas de reproducción asistida. La Ley 35/1998, de 22 de noviembre, de reproducción asistida, permite la posibilidad de crioconservación de los preembriones

sobrantes de las técnicas de fertilización in vitro (FIV). La citada Ley establece la conservación de estos preembriones durante un plazo máximo de cinco años, sin disponer el destino de los no utilizados en este plazo. En este contexto legal, la Comisión Nacional de Reproducción Asistida, en su primer Informe Anual de diciembre de 1998, propuso una serie de actuaciones para mejorar la aplicación de esta Ley, entre las mismas se encontraban medidas alternativas a la destrucción de los preembriones crioconservados desde hace más de cinco años, como la donación de los preembriones sobrantes de la FIV para la investigación.

En este panorama, la investigación sobre células madre de origen embrionario ha despertado un debate en la comunidad científica y en la sociedad en general, centrado sobre la licitud de utilizar los preembriones humanos congelados, resultantes y excedentes de procesos de fertilización in vitro, con fines de investigación y terapéuticos. Algunos países, como el Reino Unido, Suecia, Australia y Bélgica, ya han regulado las investigaciones con células troncales de embriones humanos sobrantes de las técnicas de fertilización in vitro.

La Ley andaluza tiene su origen en una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista y tras su publicación fue recurrida por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional, que admitió el recurso a trámite el día 16 de enero de 2004, con la suspensión prevista en el artículo 161.2 de la Constitución. Ya hemos comentado más arriba las tensiones habidas sobre este tema entre el Gobierno y el ejecutivo andaluz como uno de los rasgos generales del ejercicio.

Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres.

Esta Ley constituye desarrollo de la ordenación básica que sobre la materia se contiene en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Asimismo, la Ley ha tenido muy en cuenta el Derecho Comunitario europeo, y en particular, las Directivas del Consejo 79/409 CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 92/43 CEE, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la flora y fauna silvestres. Asimismo, deben tenerse en cuenta otras dos Leyes del ordenamiento jurídico autonómico que guardan una relación sistémica con ésta: la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos, y la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía. La primera definió el inventario de espacios protegidos que la Administración de la Junta de Andalucía garantiza como reservas de su patrimonio ecológico. En cuanto a la Ley Forestal, tiene por objetivo la protección de la cubierta vegetal del suelo, fundamentalmente en el ámbito de los montes.

Ley 9/2003, de 6 de noviembre, de Creación del Colegio Oficial de Logopedas de Andalucía.

La Ley trae causa de la iniciativa formulada por la Asociación Profesional de Logopedas andaluces y la Asociación de Logopedas de España.

Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía.

La presente Ley surge de la siguiente coyuntura normativa: La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existe un especial vínculo de conexión que

permite al Estado regular los Colegios profesionales, al menos en sus aspectos básicos, vínculo que radica, precisamente, en la naturaleza jurídica de dichas Corporaciones, pues aunque no son propiamente Administraciones Públicas, sí ostentan una personalidad jurídico-pública a la que se une el ejercicio de funciones públicas que le son encomendadas por la Ley o por la Administración, viniendo caracterizadas por la normativa vigente como Corporaciones de derecho público y, en atención a tales circunstancias, se consideran incluidos en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, dentro de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

Sin embargo, el legislador estatal no ha llevado a cabo con carácter general una identificación de las normas básicas en materia de Colegios profesionales, pues la mayor parte de los preceptos de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, son preconstitucionales. Sólo la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, que introdujo importantes modificaciones en la Ley 2/1974, especificó, por primera vez, que determinados preceptos de esta Ley tienen carácter básico al amparo de las cláusulas 1ª y 18ª del artículo 149.1 de la Constitución. Por su parte, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que introdujo a su vez modificaciones a la Ley 2/1974, invoca su carácter de legislación básica al amparo del artículo 149.1.13ª y 18ª de la Constitución.

Del mismo modo, la insuficiencia de regulación se manifiesta también en lo previsto por la Disposición Transitoria primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según la cual sus prescripciones resultan de aplicación en este ámbito, en tanto no se complete su legislación específica. Sin embargo, la aplicación del régimen general instaurado por la Ley 30/1992 no resulta suficiente, puesto que no contempla las peculiaridades propias de los Colegios profesionales, ni atiende a su estructura orgánica y su funcionamiento, como demanda el artículo 36 de la Constitución.

Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales.

La Ley ha sido tachada por Los Verdes de tardía y poco ambiciosa pues se ha limitado prácticamente al ámbito de los animales domésticos, denunciando que se ha quedado muy por debajo del modelo propuesto por CIU en Cataluña. Por nuestra parte decimos que merece la pena consultar el trámite de comparecencia que efectuaron los agentes sociales durante la tramitación de la Ley (asociaciones protectoras, etc) para tomar conciencia de los desmanes que según esos informes se cometen impune e innecesariamente contra los animales de todo tipo, algo en lo que desgraciadamente Andalucía no es precisamente ejemplar.

La Ley, junto a las medidas de protección de los animales establece previsiones para salvaguardar los derechos de las personas en aspectos como la higiene, la salud y la seguridad relacionada con la tenencia de animales. Establece limitaciones relativas a la venta ambulante de animales, a su adquisición por parte de menores de dieciséis años y a la permanencia en lugares donde causen molestias. Asimismo se prohíben las mutilaciones con fines estéticos y los espectáculos cruentos como las peleas de perros. En cuanto a la experimentación con animales, se exige, entre otras

medidas, el desarrollo de esta actividad bajo la vigilancia de personal facultativo debidamente autorizado y se prohíbe el uso de ejemplares abandonados.

Ley 12/2003, de 24 de noviembre, para la reforma de la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, modificada por la Ley 1/2001, de 3 de mayo.

Trae causa de una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista. Como expresa su Exposición de Motivos, «la experiencia en el ámbito de la Administración autonómica y municipal en la lucha contra el descontrolado consumo de alcohol por los más jóvenes, en la calle o en determinados establecimientos, de manera preocupante, evidencia la necesidad urgente de contar con instrumentos más rápidos y eficaces para evitar consecuencias negativas para la salud pública y especialmente contra aquellos infractores que burlan la Ley debido a la falta de dichos instrumentos, convirtiéndose esta impunidad en un elemento de consternación y alarma social que es necesario atajar». A tal fin, la Ley prevé una serie de medidas (ver ficha normativa).

Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

La aprobación de esta Ley se une a otras iniciativas entre las que destacan la aprobación del Plan Estratégico del Consumidor, la creación de una sección de arbitraje turístico dentro de la Junta Arbitral de Consumo, el aumento la dotación presupuestaria para planes de peritaciones gratuitas e inspectores de consumo y el desarrollo de una variada normativa sectorial dirigida a reforzar la inspección en ámbitos como el de la introducción del euro, la reparación de vehículos, los espectáculos, la vivienda o la enseñanza privada no reglada.

El Parlamento andaluz ya aprobó la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía. Se concretan ahora algunos de los derechos de los consumidores en las relaciones que surgen en el ámbito de las nuevas tecnologías y de los servicios de la sociedad de la información. Además, se regulan de nuevo cuño ciertos aspectos de la actuación administrativa de carácter preventivo. La Ley tiene en cuenta la dimensión supranacional del Derecho de los consumidores y usuarios y la existencia de una normativa comunitaria en esta materia sobre seguridad general de los productos, responsabilidad por productos defectuosos, sistemas de pago, comercialización a distancia de servicios financieros, pensiones, seguros e inversiones, ventas a domicilio, utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, viajes combinados, acciones de cesación, cooperación administrativa, etc.; así como seguridad de los servicios y responsabilidad de sus proveedores y la protección de los consumidores para la realización de compras seguras, comercio electrónico, servicios de interés general, prácticas comerciales leales, publicidad comparativa y engañosa, indicación de precios, cláusulas abusivas en los contratos, venta y garantías de los bienes de consumo, y ventas a distancia.

Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Durante los últimos años, la Junta de Andalucía ha pretendido dar respuesta a una demanda generalizada de grupos, asociaciones y entidades sociales an-

daluzas de apoyo a pueblos desfavorecidos, con el objeto de contribuir a la mejora de sus condiciones de vida. Así, desde mediados de la década de los ochenta, realiza una política de cooperación internacional que cuenta con importantes plasmaciones. Todo este impulso ha frugado en el Pacto Andaluz por la Solidaridad, firmado en noviembre de 1998 y que recoge los compromisos de dotar a la cooperación andaluza de un marco legislativo estable y de proceder a un incremento de las dotaciones presupuestarias. La presente Ley tiene su origen en dicho Pacto y permite articular en un único texto del máximo rango los diferentes elementos que actualmente constituyen la política de la Junta de Andalucía en esta materia.

Ley 15/2003, de 22 de diciembre. Ley Andaluza de Universidades.

Como es sabido, la polémica Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, desarrolló el artículo 27 de la CE en el marco de la distribución de competencias de la Constitución y los Estatutos de Autonomía en materia universitaria. La efectiva puesta en marcha de la nueva regulación requería la elaboración de la legislación autonómica correspondiente. Con esta Ley se pretende el fortalecimiento del Sistema Universitario Andaluz, la vertebración de la Andalucía del conocimiento, el reforzamiento del servicio público universitario y la extensión y asimilación de la cultura de la calidad en las prácticas universitarias; reforzar la autonomía universitaria; incrementar los mecanismos de coordinación; mejorar y afianzar el modelo de financiación; y establecer y regular los organismos y procedimientos que deben desarrollar las políticas de calidad en el ámbito universitario.

Ley 16/2003, de 22 de diciembre. Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación.

El Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas, mediante la cual se establecieron los principios generales que habrían de regir la política bibliotecaria. Las recientes tecnologías abren nuevas posibilidades para satisfacer tal demanda a través de los servicios bibliotecarios. Plasmar este reto es el objetivo de esta Ley que pretende potenciar los instrumentos que la sociedad de la información proporciona para poner los recursos bibliotecarios de Andalucía al alcance de todos y para que tales recursos se adecuen a las pautas establecidas en diversos documentos, posteriores a la Ley de 1983, como son el Manifiesto de la IFLA (Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y de Bibliotecas)/UNESCO para la Biblioteca Pública de 1994 y directrices de 2001 para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas, las Resoluciones del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 1998 sobre el papel de las bibliotecas en la sociedad moderna y de 13 de marzo de 1997 sobre la sociedad de la información, la cultura y la educación, las Pautas del Consejo de Europa y EBLIDA (Comité Europeo de Asociaciones de Bibliotecarios y de Información y Documentación) de enero de 2000, sobre política y legislación bibliotecaria en Europa, la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 25 de junio de 2002, sobre «Conservar la memoria del mañana – Conservar los contenidos digitales para las generaciones futuras», la Declaración de la IFLA/FAIFE de 1999 (Comité para el Libre Acceso a la Información y la Libertad de Expresión) sobre bibliotecas y libertad intelectual, el

Manifiesto sobre Internet de la IFLA/FAIFE de 2002 y el Manifiesto IFLA/UNESCO sobre la biblioteca escolar de 1999.

De acuerdo con lo expuesto, la nueva Ley tiene como objetivo garantizar el derecho de acceso, con carácter universal, a los registros culturales y de información, así como el de avanzar en la coordinación y cooperación de las Administraciones públicas de Andalucía en materia bibliotecaria y definir el Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. Asimismo, la Ley tiene como objetivo establecer un nuevo concepto del Patrimonio Bibliográfico Andaluz, excluyendo los fondos bibliotecarios destinados al uso público e incluyendo una nueva categoría de bienes, cuales son las obras y colecciones bibliográficas que se declaren de interés bibliográfico andaluz, lo que permitirá ceñir el Patrimonio Bibliográfico Andaluz a las obras y colecciones bibliográficas de mayor relevancia. Como instrumento para tal fin, la Ley regula el Depósito Patrimonial Bibliográfico Andaluz, dirigido a recoger y conservar los ejemplares precisos de toda la producción bibliográfica de Andalucía.

Ley 17/2003, de 29 de diciembre. Presupuestos para 2004.

Cabe destacar aquí el montante del presupuesto: 22.174 millones de euros (3.689.444 millones de las antiguas pesetas). Presentaron enmiendas a la totalidad los grupos del PP, IU-CA y Mixto. Según se destaca en la propia norma el cuarenta por ciento del gasto se dirige a las políticas sociales, a inversión en infraestructuras y al apoyo a las nuevas tecnologías, medidas de género y creación de empleo.

Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas.

Dada la cantidad y variedad de materias incluidas en esta Ley de acompañamiento –165 artículos–, algunas de mucho calado, no cabe aquí sino remitirnos a la ficha normativa en esta misma obra. Pero puestos a resaltar lo que ha trascendido más a la opinión pública hay que señalar las medidas de fiscalidad ecológica creadas, con nuevos impuestos que gravan la contaminación atmosférica, los vertidos al litoral y el depósito de residuos activos y peligrosos, medidas tomadas con especial beneplácito del grupo IU-CA, y muy criticadas por sectores empresariales y por el grupo Popular, quien a la par ha denunciado el uso abusivo de esta técnica de legislar por impedir el debate político y el de los agentes sociales.

Las Iniciativas legislativas que se hallaban en tramitación a final de año son las siguientes:

Proyectos de Ley

De creación del Colegio Oficial de Ingenieros en Informática de Andalucía.

Presentado por el Consejo de Gobierno el día 16 de octubre de 2002. Texto y Enmiendas al articulado publicados en los BOPA 399 de 2002 y 486 de 2003.

De creación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Informática de Andalucía.

Presentado por el Consejo de Gobierno el día 16 de octubre de 2002. Texto y Enmiendas al articulado publicados en los BOPA 399 de 2002 y 486 de 2003.

De creación del Cuerpo de Policía Andaluza

Presentado el 17 de octubre de 2003. Texto y Enmiendas a la totalidad publicados en los BOPA 575 y 586 de 2003.

Regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Presentado el 5 de noviembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 588. Pendiente del debate de totalidad en el Pleno.

De creación del Colegio Oficial de Educadores sociales de Andalucía.

Presentado el 5 de noviembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 588. Pendiente del debate de totalidad en el Pleno.

Proposiciones de Ley

De modificación de la Ley 7/1993 de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.

Presentada por el Grupo Popular el 23 de octubre de 2000. Texto publicado en el BOPA 67 de 2000. Pendiente de su toma en consideración por el Pleno. Existe un Acuerdo del Consejo de Gobierno manifestando su criterio contrario a la toma en consideración.

De acceso a la función pública docente no universitaria en Andalucía.

Presentada por el Grupo Mixto el 25 de mayo de 2001. Texto publicado en el BOPA 153 de 2001. Pendiente de su toma en consideración por el Pleno.

De fomento del asociacionismo y la participación ciudadana.

Presentada por el Grupo Popular el 22 de septiembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 561 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con los Fondos de la Unión Europea.

Presentada por el Grupo Popular el 24 de septiembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 564 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De creación de la Agencia Andaluza de Protección de Datos

Presentada por el Grupo Popular el 30 de septiembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 569 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De creación del Consejo del Audiovisual de Andalucía

Presentada por el Grupo Popular el 2 de octubre de 2003. Texto publicado en el BOPA 569 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De participación juvenil en Andalucía

Presentada por el Grupo Popular el 22 de octubre de 2003. Texto publicado en el BOPA 577 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

Propuestas de Proposición de Ley ante las Cortes Generales sobre modifica-

ción del T.R. de la Ley General de la Seguridad Social, para la protección social y la contratación laboral de los Investigadores. (Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía)

Actividad parlamentaria en general

Las cifras referidas a la VI Legislatura que ha expirado prácticamente con el año 2003 nos muestra una actividad notable, marcando índices que en su mayoría superan los de legislaturas anteriores. Así las iniciativas de impulso aprobadas se elevan a 610, máximo en la historia de la Comunidad. Las iniciativas de control oral sustanciadas ascienden a 2.979 con lo cual igualan prácticamente el máximo que había marcado la legislatura anterior. Las de contestación escrita se elevan a 12.551, duplicando las de la legislatura precedente, la más activa en este aspecto. Mas hay que reflejar el hecho, por más que parezca contradictorio, de que en el mes de junio el Grupo PP interpuso ante el TSJA ocho recursos contra el presunto retraso o negativa del ejecutivo andaluz a contestar sus preguntas escritas y solicitudes de información, estimadas en más de mil, especialmente en las áreas de salud, empleo, economía y obras públicas, protesta que subsistía al concluir el ejercicio.

Debates generales ante el Pleno

Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma

Tuvo lugar durante los días 25 y 26 de junio. El discurso presidencial puso de relieve en primer lugar el crecimiento de la economía andaluza en un 11,6 por ciento en los tres últimos años, así como 335.000 nuevos empleos (crecimiento del 15,4 por ciento), situándose la tasa de paro en el 18,9, la más baja en veintitrés años, siendo el empleo creado de carácter indefinido en sus dos terceras partes.

Hizo un detenido repaso de temas tales como la falta de inversión del Gobierno central en Andalucía, el impulso de las políticas activas de empleo una vez obtenido su traspaso y haberse creado el Servicio Andaluz de Empleo, el acelerado crecimiento empresarial con 50.000 sociedades creadas en los últimos tres años. Expuso los logros alcanzados en diversos sectores: comercio exterior, agricultura, turismo e industria, salud (realizando la disminución del tiempo de las listas de espera), medio ambiente (Plan Integral de mejora de las aguas litorales, Plan andaluz de control de la desertificación, medidas fiscales, etc), haciendo hincapié en la necesidad de avanzar en las tecnologías del conocimiento y la información.

Abordó diferentes aspectos de la política social: discapacitados (con una reserva de plazas de la oferta pública de empleo que se eleva al 4 por ciento), drogadicción; mejora de las pensiones de viudedad por el mismo importe de la revaloración que estableciera el Estado. Una cuestión a destacar es el de las medidas anunciadas contra la desigualdad de género; señaladamente, la introducción del criterio de la paridad en todos los órganos asesores y de consulta de la Comunidad Autónoma.

Hizo un balance de la intensa actividad legislativa en la VI Legislatura, así como del ámbito de los grandes Planes y Programas. Un capítulo especial fue dedicado al problema de la vivienda, glosando las medidas contenidas en la Ley de Ordenación Urbanística y en el IV Plan de Vivienda y Suelo, con unas perspectivas de movilización de financiación de 900 millones de euros al año.

Otro apartado especialmente tratado en el discurso presidencial fue el del transporte, refiriéndose al despliegue de acciones concertadas con otras Administraciones Públicas que impulsan el sistema coordinado de transporte en cuatro áreas metropolitanas, así como la construcción de los metros de Sevilla, Málaga y Granada y el tren tranvía de la bahía de Cádiz; asimismo se refirió a los ferrocarriles y la necesidad de que el Gobierno Central cumpla los compromisos que le corresponden en esta materia.

Hizo un repaso el Presidente de los temas en los que la Junta de Andalucía viene friccionando con el Gobierno (pensiones, dispensación de medicamentos excluidos por el Ministerio de Sanidad, financiación, reparto de los fondos europeos, transferencias hidráulicas) negando que ello represente una actitud de confrontación, sino la defensa de unos intereses propios obediente a unos legítimos criterios políticos, distintos a los del partido del Gobierno Central, destacando por contraste el alto número de convenios que de ordinario la Junta concierta con el Estado en muy diversos campos.

El discurso ofreció dos puntos estelares del Debate: la reforma del Estatuto y la llamada «Segunda Modernización» de Andalucía. Defendió el Presidente la oportunidad de abordar la reforma estatutaria, dada la garantía que ofrece esta región de desenvolverse siempre en el marco de la Constitución, comprometiéndose a presentar un documento de propuestas –lo hizo a final de año– para su debate por las distintas fuerzas políticas, reivindicando un superior papel de las regiones en los órganos e instituciones de la Unión Europea y señalando como medidas necesarias, entre otras, la reforma del Senado para convertirlo en Cámara de representación territorial, el refuerzo de los instrumentos de cooperación entre las Comunidades y la Administración Central y la participación de las CCAA en los Consejos de Ministros Europeos. No quiso olvidar el Sr. Chaves la dimensión mediterránea de nuestra región, aludiendo a las constructivas relaciones con el Norte de África y a la firma en este sentido del Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos.

Finalmente, el Presidente se refirió extensamente a la denominada Segunda Modernización, recordando lo ya realizado para este propósito (un debate parlamentario en mayo de 2002, recepción de opiniones y sugerencias de unos 300.000 ciudadanos a través de Internet, elaboración de un primer documento), pasando a enumerar los objetivos concretos que dan cuerpo a este concepto de Segunda Modernización; así, la consecución para el año 2010 de la conexión de todas las provincias a la alta velocidad, sistema de transporte de calidad para las grandes aglomeraciones urbanas, extensión de la red del gas a toda Andalucía, liderazgo en agricultura ecológica y modernización de los regadíos, educación por medios informáticos, aprendizaje precoz de lenguas extranjeras, extensión de las nuevas tecnologías al ámbito de la sanidad, investigación en el campo de las células madre, política de apoyo a las familias, generalización de

las relaciones con la Administración a través de Internet, rentabilización económica de la cultura, integración de las diversidad de personas de diferente cultura, religión y etnia.

Por su parte, la portavoz del grupo Popular, *Sra. Martínez Sáiz*, tachó el discurso presidencial de autocomplaciente y triunfalista, reprochándole que el largo tiempo del que ha gozado en el gobierno no se haya traducido en un avance correlativo de progreso. Se refirió críticamente a la actividad propagandística de la Junta –con cita incluso de los eslóganes conocidos– por disfrazar la realidad, aportando algunos datos económicos y laborales de signo contrario a los del discurso presidencial, a la par que realzando los logros del Gobierno Central en estos ámbitos. Y también fue refutando, a veces con mucha dureza, lo dicho por el Presidente sobre sectores tales como la educación, la cultura, el mundo empresarial (censurando en este punto el intervencionismo de la administración autonómica), y denunciando los incumplimientos de promesas en infraestructuras, vivienda, inversión en I+D, sanidad, así como el olvido del Pacto Local. En los turnos de réplicas y dúplicas, el Presidente y la Portavoz del Grupo Popular se enzarzaron en temas muy diversos, mediante intervenciones tan extensas o más que sus discursos iniciales.

El Portavoz de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, *Sr. Romero Ruiz*, lanzó en primer lugar un alegato contra la Guerra de Irak, las tramas mafiosas del sector inmobiliario, y calificó como tímidos y desenfocados los objetivos de la Segunda Modernización, así como alicortas las pretensiones reformadoras del Estatuto de Autonomía, haciendo una llamada a la movilización en defensa del Plan de Empleo Rural (PER), del subsidio, de los derechos sociales y del medio ambiente, así como a la profundización en el autogobierno. Criticó la parálisis del Pacto Local, abogando porque los porcentajes de financiación actuales del 56-34-14, se transforme en una igualdad del 33 por ciento para el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Se refirió en sentido crítico a la situación de la vivienda en Andalucía, a la corrupción urbanística de la Costa del Sol, al desempleo, a la política de subvenciones a las empresas privadas, por descontrolada e ineficaz, aportando asimismo datos sobre la pobreza en la región, cifrando en más de dos millones las personas que están en el umbral de la pobreza relativa o severa. Igualmente, hizo una firme defensa de los derechos de las personas discapacitadas, denunciando las insuficiencias e incumplimientos aun cinco años después de la aparición de la Ley andaluza de 1998. Otros capítulos objeto de especial crítica fueron los de educación y salud, aportando sobre éste último datos comparativos sobre la situación en otras Comunidades Autónomas, señaladamente respecto a Cataluña sobre el nivel de inversión por habitante, o Castilla-León en cuanto a la ratio habitante/médico. Tras la intervención se sucedieron otras donde el Presidente y el portavoz de este grupo manifestaron su coincidencia en aspectos ideológicos y su discrepancia en cuanto a los logros sobre los temas antes descritos y otros que salieron a relucir.

Por su parte, el portavoz del Grupo Mixto, *Sr. Pacheco Herrera*, señaló que la imagen ofrecida en el discurso presidencial es la de una Andalucía virtual, habida cuenta la realidad que se desprende de los datos objetivos sobre el crecimiento económico, inferior a la media de España y de Europa, afirmando

encontrarse en una sociedad andaluza subsidiada y no en una auténtica sociedad civil. Manifestó que la tupida red de Planes que se elaboran en los diversos sectores denota una vertebración sólo teórica, a la luz de los resultados. Denunció carencias de la política territorial, criticando la tendencia de dirigir la política hacia la Andalucía rural, o a la que llamó «mayoría satisfecha» (trabajadores de baja cualificación, obreros agrícolas, parados con ayudas de desempleo, jubilados...) y que con esa base es utópico hablar de modernización o salto hacia la excelencia. El líder del PSA denunció una actitud oficial intolerante hacia la discrepancia ideológica. Y salpicó todo su discurso con constantes referencias al papel de Canal Sur como instrumento propagandístico y «narcotizante», según dijo. El Presidente replicó en términos contundentes aludiendo a la ejecutoria del Sr. Pacheco en Jerez de la Frontera y en el Partido Andalucista (PA), saliendo al paso, con exhibición de datos, de los aspectos censurados por el portavoz del nuevo PSA. El tono de las siguientes intervenciones fue *in crescendo*, saliendo a relucir una cuestión que parecía inevitable: lo ocurrido en las elecciones al Ayuntamiento de Jerez, así como en otros Ayuntamientos, señaladamente en Écija, Estepona y El Puerto de Santa María (*vid. supra*).

Finalmente, el Sr. Calvo Poyato, portavoz del PA (aliado gubernamental) reivindicó en primer lugar esa su condición de aliado, reprochando al Presidente que hubiese preterido este dato en su discurso, y concluyendo con un diagnóstico positivo de la gestión de gobierno. Hizo a continuación un repaso de los agravios de las instancias centrales hacia Andalucía. En su análisis sectorial, coincidió con el Sr. Chaves en los datos positivos sobre creación de empleo y la mejora de la sanidad. Se detuvo en realzar la progresión en materia de Turismo y Deporte (es una de las dos Consejerías que regenta el PA). Insistió en la necesidad de exigir del Estado la transferencia de la cuenca del Guadalquivir, así como la de implantar una Policía autonómica, extremo éste que trató con amplitud. Contestó el Presidente, diciendo que no era necesario recordar continuamente el hecho de la coalición, al llevar ya muchos años funcionando «de una manera razonablemente satisfactoria», expresión de gran valor indicativo —decimos nosotros— sobre cuál pueda ser el futuro de esta coalición de cara a las próximas elecciones autonómicas de 2004, a la que todos los grupos se refirieron postulando su no coincidencia con las generales. Pero esto ya es cosa decidida a estas alturas: serán el 14 de marzo, conjuntamente con las elecciones a Cortes.

Tras la intervención de otros significados representantes de los grupos, algunas especialmente incisivas, como la del Sr. Caballos Mojeda (PSOE), se aprobaron un total de 127 propuestas de resolución, distribuidas por grupos parlamentarios de la siguiente forma: 35, PSOE; 34, PA; 31, Grupo Mixto; 23, IU; 4, PP.

El debate puso de manifiesto una cierta precariedad de la mayoría socialista, pues aunque teóricamente cuenta con el apoyo de 55 escaños (exactamente la mitad más uno) ha estado a expensas de una diputada militante de Los Verdes, aunque adscrita al PSOE, que se ausentó del Debate en protesta por no ser atendida en ciertas reivindicaciones.

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.

Debate en relación con el Acuerdo del Gobierno Central-Junta de Andalucía sobre financiación y transferencias (presentado por todos los Grupos parlamentarios, excepto el Grupo Popular).

Debate sobre el Plan Energético de Andalucía 2003-2006.

Tuvo lugar en sesiones plenarias de 11 y 12 de junio, sobre el Plan aprobado por el Consejo de Gobierno el 1 de abril.

Proposiciones no de Ley

Dejamos constancia a continuación de los temas sobre los que versaron dichas Proposiciones y que pueden dar cabal idea de los asuntos que durante el año merecieron la atención del Pleno de la Cámara.

- *del Grupo parlamentario socialista:* Proposición no de Ley relativa a la ampliación de Fibes; sobre los vertidos al mar en la Bahía de Algeciras; acuerdo básico para la segunda circunvalación de Granada; medidas para favorecer el acceso de los jóvenes y de las familias andaluzas a una vivienda digna; seguridad ciudadana; movilidad y comunicación ferroviaria en la Costa del Sol; relativa al acuerdo general sobre el comercio de servicios en el seno de la Organización Mundial de Comercio; relativa al Parque Tecnológico Campus de Ciencias de la Salud de Granada; plan de choque para puesta en marcha de recursos materiales y humanos que garanticen el éxito de la implantación de los juicios rápidos en Andalucía; relativa a condiciones especiales en el trayecto del AVE de Córdoba-Sevilla; sobre la llegada de la Alta velocidad a Granada; relativa al estudio de comercialización de la fresa de Huelva; sobre el desdoble de la CN-340 en el tramo Tarifa-Algeciras-Cádiz; sobre la transferencia de las cuencas hidrográficas; situación de las factorías de Altadis (antigua Tabacalera) en Andalucía; sobre las pérdidas en la actividad agraria por las altas temperaturas del verano; plan de actuación para la recuperación de los restos de las personas desaparecidas durante la guerra civil y la postguerra; reconocimiento legal de la lengua de signos española; participación del Estado en el transporte metropolitano de las ciudades andaluzas; sobre Andalucía ante la reforma de la OCM del sector del aceite de oliva; principios para el régimen de ayuda al cultivo del algodón; sobre la siniestralidad laboral en la construcción y regulación de la subcontratación; relativa a Andalucía con la Constitución.

- *del Grupo parlamentario Popular:* sobre ampliación de Fibes; relativa al Plan Territorial de Prevención y Lucha contra la contaminación y sus efectos en el litoral andaluz; sobre la normativa andaluza de concesiones y subvenciones públicas de la Junta de Andalucía en el área socioeconómica de los parques naturales andaluces; culminación de la construcción del anillo de circunvalación de la ciudad de Granada; relativa a salud mental; construcción de un nuevo hospital en la capital de Almería; atención socio sanitaria en Andalucía; relativa a la fusión de las Cajas de ahorro El Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla y Caja Provincial San Fernando de Sevilla y Jerez; sobre el nombramiento del Director de la RTVA por el Parlamento andaluz; relativa a inversiones en el casco histórico de Córdoba; reprobación de la Consejera de Economía

y Hacienda; sobre modificación del Decreto de Escolarización en Andalucía; relativa a la mejora de la atención sanitaria en verano; sobre las infraestructuras educativas en Andalucía; Plan integral de Juventud en Andalucía; relativa a la garantía de acceso a la vivienda; relativa a la reforma de la OCM del olivar y sus repercusiones en Andalucía; sobre pruebas extraordinarias en septiembre y Plan de Ayudas a las Familias para los meses de verano; relativa a infraestructuras andaluzas; sobre el Plan Integral de atención a los enfermos del SIDA; sobre el fomento del empleo autónomo.

– *del Grupo parlamentario Izquierda Unida*: sobre las repercusiones específicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía del uso de las bases de Rota y Morón por las Fuerzas Armadas de los EEUU en la guerra contra Irak; sobre la política general en relación a las personas con discapacidad; relativa a la desaparición de las fábricas de tabaco de Andalucía; relativa a rectificación del Ministro de Justicia.

– *del Grupo parlamentario Andalucista*: sobre siniestralidad laboral en el colectivo de autónomos; creación de un fondo de compensación económica para el sector hortícola; sobre la deuda del Gobierno central con Andalucía.

– *del Grupo parlamentario Mixto*: sobre reconocimiento institucional, reparación moral, política y humana a las víctimas de la Guerra Civil y el derecho de los familiares a la recuperación de sus restos y dignidad; relativa al Plan Andaluz de Coordinación territorial y ordenación del suelo en materia del litoral, del territorio rural y el control del desarrollo urbanístico.

– *de todos los Grupos (excepto Grupo Popular)*: sobre las repercusiones en Andalucía de la guerra contra Irak; relativa a ayuda humanitaria al pueblo de Irak; rectificación del Ministro de Justicia; sobre la Ley integral contra la violencia de género.

– *de todos los Grupos (excepto Grupos Popular e Izquierda Unida)*: relativa a la fusión de Caja San Fernando y El Monte.

Interpelaciones

– *del Grupo Popular*: sobre política general en materia de industria y desarrollo tecnológico; política general de consumo; en materia de minas; en materia de regadíos y estructuras; en materia de aguas; de construcciones y equipamiento escolar; de gestión del medio natural; de calidad y eficiencia sanitaria; en materia de familia; política general en materia del sector público empresarial andaluz.

– *del Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: sobre política general de vivienda; política general en materia de Justicia; política general en relación a las personas discapacitadas; en materia de patrimonio público inmobiliario.

– *del Grupo Mixto*: sobre política en materia de transportes; sobre el Pacto local.

Mociones

– *del Grupo Popular*: sobre política general en materia de justicia; sobre política general en materia de industria y desarrollo tecnológico; en materia de consumo; en materia de minas; sobre regadíos y estructuras; en materia de aguas; de gestión del medio natural; de calidad y eficiencia sanitaria; en materia de familia; del sector público empresarial andaluz.

– *del Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: sobre política general de vivienda; sobre política general en relación a las personas discapacitadas; política general en materia de patrimonio público inmobiliario.

– *del Grupo Mixto*: sobre política en materia de transporte público y la red ferroviaria.

Comparencias ante el Pleno

Se produjeron durante el año quince comparencias ante el Pleno, la más resonante de las cuales fue la del Consejo de Gobierno a instancia de los Grupos Izquierda Unida y Mixto, a fin de informar sobre las repercusiones específicas en Andalucía del conflicto militar en Irak. El resto de comparencias fue realizado por los titulares de las Consejerías de Presidencia (1), Obras Públicas y Transportes (3), Economía y Hacienda (2), Salud (1), Empleo y Desarrollo Tecnológico (3), Justicia y Administración Pública (2), Educación y Ciencia (3), Gobernación (2).

Gobierno

Ejercicio de las competencias

A nivel normativo, el ejercicio de las competencias mediante reglamentos viene a ser equivalente, en cuanto a su número, al de años pasados, destacando en esta ocasión el sector del medio ambiente o el de administración pública y quedando otros con regulación escasa o nula.

Las disposiciones *organizativas* no han sido tan abundantes como en ejercicios anteriores. Cabe destacar la creación del Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales, adscrito a la Consejería de Educación y Ciencia; la modificación del reglamento del Instituto de Fomento de Andalucía por la que asigna la presidencia del Instituto al titular de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico; la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Deporte; y la aprobación de los Estatutos del Instituto Andaluz de Investigación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción ecológica. El Decreto 279/2003 crea el Registro de Fundaciones de Andalucía y aprueba su Reglamento. Se crea el Observatorio de la calidad industrial de Andalucía, órgano consultivo adscrito a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. También tiene esta naturaleza el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente.

Cuatro Decretos de importancia han sido impulsados por la Consejería de Justicia y Administración Pública: el D. 183/2003 de 24 de junio regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de expedientes administrativos a través de Internet (página web www.andaluciajunta.es), y facilita a los interesados la obtención de la firma electrónica. El D. 72/2003, cuyo título es el de «Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento», contempla prestaciones concretas a través de Internet cuales son la libre elección y cambio de médico, receta electrónica, compra de ordenadores para los centros, educación de adultos a través de la red, etc. El D. 317/2003 regula las Cartas de Servicios y otras medidas para fomentar la calidad de aquellos. El D. 314/2002 aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios que amplía su radio de acción a las entidades instrumentales del sector público andaluz. En el capítulo de la *función pública*, hay que consignar que el Anteproyecto de la tan esperada Ley de la Función Pública no ha logrado acceder al Parlamento en esta legislatura, lo cual ha motivado no pocas críticas.

También de dicha Consejería han surgido dos disposiciones cuyo fin es el reconocimiento institucional y social de personas desaparecidas durante la guerra civil o represaliadas durante el régimen franquista, con reconocimiento incluso de indemnizaciones para las que sufrieron privación de libertad.

En cuanto al *régimen local*, es destacable el Reglamento relativo a los funcionarios de la Policía Local (D. 201/2003) y el que desarrolla la segunda actividad de estos funcionarios, o sea, sus destinos para cuando no puedan desarrollar su función típica.

En el ramo de *economía y hacienda*, sólo cabe registrar en esta ocasión el D. 217/2003 que regula la composición del sector «otras organizaciones» en las asambleas de las Cajas de Ahorro de Andalucía.

En cuanto a la *ordenación del territorio*, el D. 219/2003 aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la Provincia de Jaén. También es de citar un Decreto que delimita las aglomeraciones urbanas (46) para el tratamiento de las aguas residuales y los ámbitos territoriales de Andalucía (62) para la gestión del ciclo integral del agua.

En el ámbito del *urbanismo*, comienzan a surgir los reglamentos de desarrollo de la LOUA; así el regulador de las competencias de los órganos autonómicos en esta materia, y otro a destacar: el D. 150/2003, que determina los municipios «de relevancia territorial» en número de 164, una calificación que tiene efectos importantes en el contexto de la mencionada Ley 7/2002.

En el sector *vivienda*, hay que registrar la aprobación del IV Plan de Vivienda y Suelo 2003-2007 (D. 149/2003), con 250.000 actuaciones previstas. El Plan amplía el nivel de ingresos máximos para acceder a una vivienda protegida por lo que favorece a las llamadas «familias de renta media» con ingresos anuales de hasta cuatro veces el salario mínimo interprofesional (viviendas con superficie útil máxima de hasta 90 m² y de 120 en familias numerosas); ello aparte de otras modalidades y umbrales de acceso para rentas más modestas, así como el acceso en alquiler. Ello hace necesario activar el mecanismo de las cesiones de suelo previsto en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística en los llamados «municipios de relevancia territorial».

En materia de *agricultura*, destaca el D. 166/2003 regulador de la producción agroalimentaria ecológica; y otro relativo a subvenciones en el ámbito de la Ley de Reforma Agraria (D. 108/2003).

En el ramo de *pesca*, el D. 361/2003 regula la pesca marítima de recreo en aguas interiores.

En el sector *industria* hay que destacar el Plan Energético de Andalucía 2003-2006 (D. 86/2003), que en consonancia con la línea de la Ley 4/2003 (*vid. supra*) pretende disminuir progresivamente la dependencia del petróleo.

En materia de *comercio* hay que dejar constancia del Decreto aprobatorio del Plan Andaluz de Orientación comercial, que básicamente tiene por objeto establecer áreas territoriales y orientar sobre la toma de decisiones relativas a la implantación de grandes superficies (D. 182/2003).

El sector *consumo*, registra un Decreto impulsado por la Consejería de Gobernación (D. 256/2003) por el que se regula el derecho a la información en la adquisición de vehículos usados, con previsiones para garantía de los adquirentes de notable interés. Otra disposición, ésta procedente de la Consejería de la Presidencia, regula la prestación de servicios en talleres de reparación y mantenimiento de automóviles, recogiendo una serie de requisitos y garantías en defensa de los usuarios (D. 9/2003).

El ámbito del *medio ambiente* nos brinda disposiciones de diversa índole que vienen a completar el ya nutrido derecho andaluz en este sector. El primer reglamento a destacar es el de protección contra la Contaminación Acústica (D. 326/2003) que pretende constituir el marco para la labor de control que han de realizar los Ayuntamientos. En cuanto a la protección de espacios, hay que mencionar el D. 95/2003 por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro, así como otra serie de Decretos aprobatorios de Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de Uso y Gestión relativos a los Parques Naturales Montes de Málaga, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra de Cárdena y Montoro, Sierra de Hornachuelos, Frente Litoral Algeciras-Tarifa; y la declaración del Parque Natural del Estrecho. Por otra parte el D. 112/2003 declara Paisaje Protegido el Corredor Verde del Guadiamar, y el D. 250/2003 declara determinados Monumentos Naturales de Andalucía.

Hay que resaltar la reconducción hacia la vía administrativa de la reclamación de daños (89,8 millones de euros) a la empresa sueca Boliden por el vertido tóxico de la mina de Aznalcóllar al río Guadiamar el 25 de abril de 1998; ello como consecuencia del sobreesimiento penal y civil de la causa. Entiende la jurisdicción civil (cuya sentencia ha sido recurrida en amparo ante el TC) que al tratarse de una concesión minera, la reclamación, por incumplimiento contractual, es cuestión jurídico-administrativa y corresponde al orden contencioso.

En materia de *empleo*, se han dictado disposiciones sobre incentivos para la creación de empleo mediante reducción de la jornada laboral (D. 213/2003) y sobre Programas para la Inserción laboral (D. 85/2003), norma ésta llamada a ser un instrumento básico de la gestión del SAE, heredero del INEM en Andalucía, adscrito a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico por el D. 192/2003.

En el ramo de *salud*, polariza la atención el D. 364/2003 que viene a secundar lo establecido en la Ley andaluza 7/2003 sobre investigación con células madre. El Decreto regula el funcionamiento del Comité de Investigación, actividad que posiblemente quede paralizada por efecto del Auto de suspensión del TC que hemos comentado en este Informe. Por otra parte, el D. 127/2003 regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía.

En el sector *educativo* destaca el D. 167/2003 sobre atención a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorables.

En el campo de la *asistencia social*, el D. 355 regula el acogimiento residencial de menores, y el D. 300/2003 regula los tratamientos con sustancias opiáceas de personas adictas a las mismas. Por otra parte, impulsado por la Consejería de Gobernación, hay que registrar la aprobación del I Plan Andaluz del Voluntariado 2003-2005 (D. 123/2003). Finalmente, aunque no inserto propiamente en la llamada asistencia social, cabe citar aquí el Decreto 18/2003 sobre ampliación de las medidas de apoyo a las familias andaluzas, impulsado por la Consejería de la Presidencia.

La materia de *turismo* registra tres Decretos reguladores de la Inspección de Turismo, de la Oficina de la calidad del Turismo y los campamentos de turismo.

En cuanto a la materia de *espectáculos*, hay que destacar el Reglamento de Inspección, control y régimen sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (D. 165/2003), y también cabe mencionar ciertas modificaciones al Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas. Asimismo, es destacable el Reglamento de Festejos taurinos populares cuyo objeto es regular estos festejos realizados fuera de las plazas para evitar el maltrato de las reses y preservar la seguridad de espectadores y participantes (D. 62/2003).

En el sector *ocio*, la modificación de determinadas modalidades de juego del Reglamento de Casinos de Juego.

Finalmente, en materia *estadística*, la Consejería de Economía y Hacienda promueve el Programa Estadístico de la Comunidad Autónoma para el año 2003 (D. 134/2003).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

El día 5 de junio compareció ante el Parlamento el Presidente del TSJA para presentar la Memoria anual de actividades y funcionamiento correspondiente al año 2002. Entre otras muchas cuestiones cabe destacar que los asuntos penales pendientes de resolución en las Audiencias Provinciales ascendía a unos 3.000, siendo moderada la pendencia en el ámbito civil. En los Juzgados de Primera instancia y de Instrucción, la pendencia ascendía a unos 50.000 procesos en cada orden. El propio Presidente del TSJA señaló que en el orden contencioso-administrativo la situación era preocupante, con unos 53.000 asuntos pendientes entre las Salas de Sevilla, Málaga y Granada, especialmente en esta última. Y en cuanto a los Juzgados de lo Contencioso también señaló que se habían incrementado los asuntos pendientes aunque con mejores perspectivas futuras de normalización.

Conflictividad

Los asuntos iniciados ante el Tribunal Constitucional en año 2003 fueron los siguientes:

Promovidos por la Junta de Andalucía:

Recurso de inconstitucionalidad 488/2003 promovido por el Parlamento de Andalucía contra el artículo 8, apartados 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 17, Disposiciones transitorias 10 y 11; y Disposición final 1ª (relativos a la delimitación de competencias en materias de Cajas de Ahorro) de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Recurso de inconstitucionalidad 893/2003 promovido por el Consejo de Gobierno contra el artículo 8, apartados 2, 3, 5, 10, 15 y 17, y Disposición final 1ª (sobre delimitación de competencias en materia de Cajas de Ahorro) de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Recurso de inconstitucionalidad 1605/2003, promovido por el Consejo de Gobierno contra diversos preceptos (sobre delimitación de competencias en materia de enseñanza) de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Recurso de inconstitucionalidad 1850/2003, promovido por el Consejo de Gobierno contra los artículos 76 y 78 (sobre nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas) de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003.

Recurso de inconstitucionalidad 1851/2003, promovido por el Consejo de Gobierno contra los artículos 12, 35, 68 y 120 (sobre delimitación de competencias en materia de juego, Administración de Justicia, asistencia sanitaria y ordenación del territorio y del litoral) de la Ley 53/2002, de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social.

Conflicto positivo de competencia número 6904/2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con una Resolución de 31 de julio de 2002, de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales por la que se convoca la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales para el año 2003. El TC, por providencia de 14 de enero de 2003, lo admitió a trámite.

Conflicto positivo de competencia núm. 476/2003, promovido por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con una Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente por la que se establecen las bases reguladoras de la ayudas a la investigación relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2003. Admitido a trámite por providencia del TC de 25 de marzo de 2003

Conflicto positivo de competencia núm. 3175/2003, promovido por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con los artículos 7 y 8 (sobre delimitación de competencias en materia de pesca marítima y ordenación del

sector pesquero) de la Orden de 20 de enero de 2003 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se regula el ejercicio de la actividad pesquera con arte de almadraba y la concesión de licencias. Fue admitido a trámite por providencia de 3 de junio de 2003.

Conflicto positivo de competencia núm. 3933/2003, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con una Orden de 13 de marzo de 2003, del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se autoriza la modificación de los Estatutos y el Reglamento del procedimiento para la designación de los órganos de Gobierno de la entidad Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (CAJASUR). Admitido a trámite por Providencia del TC de 15 de julio de 2003.

Promovidos por el Estado:

Recurso de inconstitucionalidad 783/2003, promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional quinta (sobre delimitación de competencias en materia de Cajas de Ahorro) de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras. El recurso fue interpuesto el 12 de febrero de 2003 y fue solicitada y acordada la suspensión de la norma. Por Auto de 15 de julio siguiente el TC acordó levantar la suspensión de los apartados 1 y 2 de dicha Disposición adicional.

Recurso de inconstitucionalidad 1674/2003, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra los artículos 6, 7 y 23.4, párrafo último (sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y delimitación de competencias en materia de cesión de tributos) de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras. Admitido a trámite por providencia del TC de 20 de mayo de 2003.

Recurso de inconstitucionalidad 7552/2003, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación *in vitro*, en el que se discute la delimitación de competencias en materia e investigación científica y técnica y de sanidad.

Hay que dejar constancia de la iniciativa emprendida por el Partido Popular de Andalucía para impugnar ante el Tribunal Constitucional, a través de los Ayuntamientos y por la vía del recuso en defensa de la autonomía local, la Ley andaluza 7/2002 de Ordenación Urbanística, aprobada en diciembre de dicho año, por considerarla invasora de las competencias locales. Pero no se alcanzó, aunque por muy poco, el acuerdo de la séptima parte de los Ayuntamientos andaluces, es decir, los 110 municipios necesarios para la viabilidad del recurso, como exige la LOTC tras su modificación por la Ley orgánica 7/1999.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-1-2003:

Socialista (PSOE-A): 52

Popular de Andalucía (PP-A): 46

Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU-CA): 6

Andalucista (PA): 3

Grupo Mixto (integrado por 2 miembros del PSA, escindido del PA): 2

Composición a 31-12-2003: Sin cambios

Estructura del Gobierno

Presidente: *Manuel Chaves González*

Número de Consejerías: 14

Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo

Turismo y Deporte: Antonio Ortega García

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

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 Covés 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 Turismo y Deporte y de Relaciones Institucionales

Cambios en el Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 57 (23 PSOE; 20 PP; 4 IU; 3 PA; 2 Mixto; 5 conjuntas)

Mociones sustanciadas en Pleno: 14 (10 PP; 3 IU; 1 Mixto)

Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno: 17

Interpelaciones en el Pleno a miembros del Consejo de Gobierno: 16 (10 PP; 4 IU; 2 Mixto)

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

En la ya tradicional sesión pública, esta vez en la que será su futura sede, el Consejo Consultivo presentó ante el Gobierno su Memoria anual correspondiente al año 2002, año en cuyo inicio tuvo lugar el nombramiento y toma de posesión de su nuevo Presidente D. Juan B. Cano Bueso y se produjeron algunos cambios de consejeros, electivos y natos, con ocasión de la expiración de los mandatos.

Sobre los datos que arroja esa Memoria de 2002 ya hicimos un avance en esta misma crónica en el Informe del pasado año y como los datos son coincidentes nos remitimos a lo dicho allí. Sí es oportuno recordar lo que decíamos sobre la incesante progresión del número de dictámenes emitidos, el ascenso del número de asuntos en que las entidades consultantes se apartaron del sentido del dictamen, el descenso de los asuntos relativos a revisiones de oficio y contratación, así como la importante limitación introducida por la Ley de acompañamiento de 2002 (6000 euros de cuantía mínima) para la admisión de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial provenientes de entidades locales, Ley que también redujo los plazos para emitir dictamen sobre Anteproyectos de Ley, de una parte, y los Proyectos de reglamentos, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, estableciendo los exiguos plazos de 30 y 20 días, respectivamente.

Centrándonos ya en la actividad del Consejo del año 2003 podemos avanzar, sin perjuicio de los datos definitivos que ofrezca la Memoria a presentar durante 2004, que se aprecia un notable incremento de dictámenes solicitados (519) y admitidos a trámite (491). El número de dictámenes emitidos fue de 464, siendo 357 de ellos en sentido favorable a la propuesta de la Administración y 107 en sentido desfavorable, es decir, proporciones del 77 y 23 por ciento, respectivamente. El número de dictámenes emitidos sobre solicitudes formuladas por entidades locales fue de 153, o sea, el 33 por ciento del total, lo que está en línea con la media de ejercicios anteriores.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 15 dictámenes sobre *Anteproyectos de Ley* y 67 sobre *Proyectos de disposiciones reglamentarias*, cifras elevadas que concuerdan con la importante producción normativa de la Junta de Andalucía durante el año. Han sido dictaminados 4 *recursos de inconstitucionalidad* y 3 *conflictos de competencia* y no ha habido recursos de la Ley orgánica 7/1999 en defensa de la autonomía local. Ha aumentado sobre el año anterior el número de *revisiones de oficio* (43) y de asuntos referidos a *contratación* (61), y se ha mantenido la cifra de los relativos a alteración por Planes urbanísticos de *zonas verdes y espacios libres* (32), lo que resulta llamativo dado que la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002 ha ampliado los supuestos de preceptividad del dictamen a las «*dotaciones y equipamientos*», ampliación –no hay lugar para enjuiciarla aquí– que supone una importante y difícil carga añadida para el Consejo Consultivo sobre cuestiones muy apegadas

a criterios de oportunidad. Será muy interesante ver la doctrina, aun pendiente de publicación, que emita el Consejo sobre estos añadidos de la LOUA. En cuanto a lo que ha venido siendo el grueso de la actividad consultiva, los asuntos de *responsabilidad patrimonial*, el número sigue elevándose (230) si bien con un notable descenso de los referidos a entidades locales (de 133 del año 2002 han pasado a 89), sin duda por el efecto producido por el límite legal antes mencionado.

No se ha producido un correlativo incremento, que esté en línea con el aumento de dictámenes producidos, de resoluciones comunicadas al Consejo (278) tras la emisión de los dictámenes. Como venimos diciendo en estas crónicas y el propio Consejo recuerda cada año en sus Memorias, tal comunicación post-dictamen de la que resulta si la Administración actúa o no «de conformidad» con el mismo, es un deber legal que sin embargo sólo alcanza un índice de cumplimiento del 60 por ciento. No obstante, hay que registrar el dato positivo de que descende el número de asuntos (19) en los que el dictamen ha sido «oído», pero este dato es en puridad relativo dado que no consta lo ocurrido con el 40 por ciento de las resoluciones finales no comunicadas al Consejo, entre las que es lógico pensar que se encuentren en mayor medida las decisiones administrativas que desatienden el parecer del órgano consultivo.

En el aspecto institucional cabe dejar constancia, por una parte, de que hacia finales de 2003 quedó vacante la Secretaría General del Consejo por cese a petición propia de su titular, que lo ha sido desde la constitución del Consejo. Y de otra, que en este año de 2004, concretamente el día 18 de febrero, se cumple el X aniversario de dicha constitución.

Cámara de Cuentas

El día 20 de marzo de 2003 presentó el Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas ante el Parlamento el Informe anual relativo a la fiscalización de la Cuenta general del ejercicio 2001. A la luz de sus datos, los grupos del PP e IU criticaron especialmente el fuerte endeudamiento y la falta de control de las empresas públicas así como prácticas de «maquillaje contable». Otros aspectos criticados fueron el déficit acumulado de tesorería, las numerosas modificaciones presupuestarias realizadas y la elevadísima deuda del SAS.

Hay que registrar también la presentación de otros Informes; así, el dedicado al Sector Público Local Andaluz correspondiente al ejercicio 2000, del que se extrae, en síntesis, el dato significativo de que el porcentaje de Ayuntamientos que rinden cuentas es del 68 por ciento, siendo muy bajo el número de los que la presentaron en el plazo establecido por la Ley, y siendo aún menor (20) el número de ellos que aprobaron su Presupuesto en plazo. Por otra parte, un Informe sobre Diputaciones y Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes. El día 25 de marzo presentó la Memoria de actividades del ejercicio 2002 y el Plan de actuaciones para 2003.

Defensor del Pueblo Andaluz

El día 4 de junio de 2003 fue presentada por el Defensor del Pueblo ante el Parlamento su Informe anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2002. Un Informe muy voluminoso, magníficamente estructurado, que dice mucho del buen hacer de esta Institución, especialmente implicada en los graves problemas de los sectores de la sociedad menos protegidos. Esta sensibilidad queda de manifiesto en la parte introductoria del Informe, dedicada a la situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces en relación con la actuación administrativa, donde se resaltan problemas tales como el de las listas de espera, la sanidad ante las antenas de telefonía móvil, la delimitación de entornos en los Bienes de Interés Cultural, o las agresiones urbanísticas al suelo no urbanizable. Las quejas iniciadas durante dicho año fueron 4831, destacando sobre todas el área de Justicia, seguida de Medio Ambiente, Salud, Obras Públicas y Transportes, y Educación.

El ejercicio del 2003 ha supuesto para la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz una profundización en desarrollo de la función tuitiva que tiene encomendada. Para ello, se han seguido realizando las actuaciones e intervenciones destinadas a corregir aquellas prácticas y carencias administrativas que pudieran afectar al ámbito de derechos de la ciudadanía, así como nuevas medidas destinadas a fomentar y fortalecer esos derechos.

La actividad de supervisión del funcionamiento de la Administración Pública andaluza, ha seguido incrementándose. En el transcurso del año se han presentado ante la Institución 4.942 quejas, lo que supone un incremento del 2,2 por ciento respecto a las del año anterior.

Otro claro exponente de esa actividad supervisora ha sido el número de quejas de oficio tramitadas en ese período, que ascendió a 188, lo que representa un incremento del 20 por ciento respecto a las del año anterior, con la que ello supone de atención espontánea a las cuestiones que surgen y preocupan a la sociedad andaluza.

Por lo que se refiere a las materias objeto de las quejas que plantean los ciudadanos, continúan siendo en este ejercicio, como más numerosas y por este orden, las relacionadas con el funcionamiento de la Administración de Justicia y prisiones, la asistencia sanitaria, la vivienda y la educación. Hay que destacar también, en relación con este balance de quejas, el incremento que han experimentado las que afectan a materias gestionadas por Ayuntamientos y Diputaciones, que se han incrementado un 37 por ciento.

La elaboración de Informes Especiales sobre investigaciones extraordinarias realizadas por el Defensor del Pueblo es otra de las tareas habituales de esta Institución en el ejercicio de su función tutelar. Durante el año 2003 se han elaborado cuatro de estos Informes, referidos a la situación de la Justicia de Paz en Andalucía, la protección y seguridad de los centros docentes, las condiciones de habitabilidad e inaccesibilidad de muchos ciudadanos a que se refiere el informe sobre «personas prisioneras en sus viviendas», y sobre las intervenciones de la Institución en estos veinte años para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía.

Las actuaciones encaminadas al fomento de los derechos de la ciudadanía se ha concretado en la aprobación de una Carta de Servicios y Buena Práctica Administrativa por el Defensor del Pueblo Andaluz, como instrumento de garantía para los ciudadanos a recibir un servicio de calidad de esta Institución pública. Con la aprobación de esta «carta de servicios», el Defensor del Pueblo Andaluz ha querido ser la primera entidad pública de Andalucía en comprometerse con la ciudadanía en la prestación de servicios de calidad.

Por último, hay reseñar que coincidiendo con la celebración del año 2003 como Año Europeo de las Personas con Discapacidad, el Defensor del Pueblo Andaluz ha desarrollado una intensa actividad en defensa de los derechos de este sector de población que ha culminado con la remisión al Parlamento de Andalucía de los dos Informes Especiales antes referidos, así como la celebración de convenios de colaboración con todas las organizaciones sociales que componen el Comité de entidades representantes de personas con discapacidad en Andalucía (CERMI), para la cooperación con esta Institución con el fin de garantizar el respeto a los derechos de este colectivo.

Rasgos generales

Estabilidad y continuidad del Gobierno. La estabilidad proporcionada, tras las elecciones de 25 mayo 2003, por la continuidad del pacto de Gobierno PSOE-PAR es, sin duda, la principal noticia del ejercicio político de la Comunidad Autónoma. Ya se ha olvidado la sorpresa que el inesperado acuerdo entre ambas formaciones produjo en los inicios de la V Legislatura, cuando el PAR abandonó su alianza con el PP, mantenida a lo largo de tres Legislaturas. Los socios actuales parecen encontrarse muy cómodos, tanto frente a otras fuerzas políticas, dado que cuentan con una holgada mayoría parlamentaria (35 diputados sobre un total de 67), como internamente, ya que el reparto de los Departamentos sigue pautas parecidas (4 para PAR y 6 para PSOE, mientras que en la V Legislatura fueron 4 para PAR y 5 para PSOE). Parece difícil, en consecuencia, que puedan repetirse situaciones como la imposibilidad de aprobar el Presupuesto a tiempo, que ha determinado la prórroga del correspondiente al año 2002 hasta el último trimestre del 2003 (Ley 21/2003, de 24 octubre). Así, el Presupuesto para el próximo ejercicio ha recibido puntual respaldo parlamentario (Ley 25/2003, de 30 diciembre).

La continuidad se advierte incluso en la estructura departamental, aunque no dejan de advertirse cambios significativos. Desaparece el Departamento de Cultura y Turismo, cuya organización se reparte entre el Departamento de Industria, Comercio y Turismo (controlado por PAR) y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte (controlado por PSOE), que, a su vez, pierde lo correspondiente al nuevo Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad (PSOE, aunque con Consejera independiente). Del Departamento de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales (PSOE) se desgaja el Departamento de Servicios Sociales y Familia (PAR). Aunque podemos estar acostumbrados a este tipo de cambios en la organización del Ejecutivo autonómico, derivados de la potestad ilimitada reconocida al Presidente del Gobierno, lo cierto es que los producidos al inicio de la VI Legislatura no han resultado tan complejos como los establecidos en otras ocasiones. Además, la continuidad ha afectado también a las personas; nada menos que 8 de los 10 Consejeros, junto al Presidente, participaban ya en el Gobierno anterior. No obstante, cabe reseñar también la tardanza en desarrollar las nuevas estructuras de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Conviene también valorar que el PSOE ha mantenido su pacto con el PAR, a pesar de que podía haber gobernado aliándose con CHA. En todo caso, no se advierten tensiones políticas especialmente graves con CHA, que ha pasado a ser socio del PSOE en el Ayuntamiento de Zaragoza.

Debate de investidura. En el discurso de investidura para Presidente del Gobierno de Aragón, el candidato socialista manifestó su satisfacción por el funcionamiento de la coalición con el PAR en la anterior Legislatura. Resaltó, así, que esa colaboración ha permitido culminar el traspaso de competencias, oponerse al trasvase del Ebro y poner en pie políticas de progreso para crear empleo y mejorar sectores como los de educación y salud. Entre las líneas de actuación futura, propuso apoyar la reforma del Senado, a fin de dar mayor protagonismo a las Comunidades Autónomas, continuar la oposición al trasvase del Ebro, reconsiderar el Pacto del Agua, mediante la aprobación en las Cortes de Aragón de las bases de la política hidráulica de la Comunidad Autónoma, además de una serie de medidas concretas, referidas a la mejora de las prestaciones sanitarias, refuerzo de los servicios sociales y escolares, de las actuaciones en materia de vivienda y otras cuestiones.

El debate con el PP se centró en la diversidad de concepciones en torno a la política hidráulica, con encendidas defensas de posiciones opuestas. La CHA empleó buena parte de su intervención en reprochar al PSOE no haber aceptado una coalición de gobierno de izquierdas y continuar manteniendo la alianza con el PAR. En la misma línea abundó IU, aunque aprovechando también para manifestar discrepancias sobre puntos concretos, con especial atención a los relacionados con la educación. Los socios de la coalición, PAR y PSOE, defendieron tanto el funcionamiento general del Gobierno como los logros alcanzados en variados sectores.

Reelección del Justicia de Aragón. Uno de los síntomas de la estabilidad gubernamental lo encontramos en la elección del Justicia de Aragón, que requiere el voto favorable de más de tres quintos de los diputados. Aunque con bastante retraso sobre el calendario aplicable, los Grupos Parlamentarios de PSOE, PP y PAR presentaron y lograron la reelección del anterior titular (Pleno de las Cortes de Aragón de 16 diciembre 2003). Al igual que sucede en el caso del Presidente del Gobierno, es la primera vez que un Justicia de Aragón repite mandato. Lo cual dice mucho a favor del talante y la capacidad del titular, y también a favor de la capacidad de encaje y comprensión de los partidos en el Gobierno, destinatarios últimos de la mayor parte de las sugerencias de la institución.

Creación del INAGA. Dentro de ese contexto de bonanza política, ha producido gran sorpresa la creación, al final del ejercicio, del INAGA, Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (Ley 23/2003, de 23 diciembre). El mismo Gobierno de coalición que creó el Departamento de Medio Ambiente (1999) ha procedido a desmantelarlo, mediante la creación de esta entidad, con el apoyo parlamentario de PSOE, PAR e IU, oponiéndose a tal operación, en una casual alianza, PP y CHA.

La constitución de una entidad con personalidad jurídica propia para ejecutar la política ambiental no es opción que en todo caso deba valorarse negativamente, aunque conviene tener en cuenta que se encuentra en desuso. Ciertamente, en los inicios de nuestro sistema autonómico ésa fue la fórmula organizativa que mayores consensos parecía concitar, a partir de la creación de las Agencias de Medio Ambiente de Andalucía (1984), Murcia (1986) y Madrid

(1988), que supuestamente imitaban el modelo de la prestigiosa Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. Posteriormente, se averiguó que, en realidad, las agencias norteamericanas pueden más fácilmente ser identificadas con nuestros departamentos ministeriales y, así, Cataluña constituyó el Departamento de Medio Ambiente (1991), estableciendo un modelo organizativo que se ha extendido a todas las Comunidades Autónomas y al mismo Gobierno del Estado con la creación del Ministerio de Medio Ambiente (1996). En todo caso: organismo autónomo o departamento; nunca ambas estructuras simultáneamente con competencias generales.

La libertad organizativa de cada Comunidad Autónoma no impide destacar la conveniencia de extremar la prudencia en estas cuestiones y no realizar experimentos sin tener claramente establecidos los objetivos que se persiguen y los medios para alcanzarlos. En el caso del INAGA, la razón de su creación no puede estribar, como suele suceder con otros organismos autónomos, en la necesidad de especializar una parte del Departamento, dado que resulta afectada la entera estructura de éste. Dos explicaciones alternativas, ambas escasamente convincentes, se han planteado en relación con un texto que permite variadas interpretaciones.

En un primer momento, pareció que la creación del INAGA tenía por objeto sujetar su actuación a un régimen de Derecho privado, a fin de agilizar los expedientes atascados en el Departamento de Medio Ambiente. Sin embargo, la reacción frente a tal pretensión está justificada en el convencimiento de que huir de las garantías del Derecho administrativo equivale normalmente a sustituir la regla jurídica por la arbitrariedad, especialmente en la contratación y en la selección de personal. Por añadidura, la opción privatizadora es difícilmente viable, al haberse establecido en todo el Estado la necesidad de someter el ejercicio de potestades públicas al procedimiento administrativo común.

En esa tesitura, la Administración sostiene que el INAGA va a someterse a las mismas normas administrativas que el Departamento de Medio Ambiente, proponiéndose incluso su expresa calificación como organismo autónomo, para evitar otras interpretaciones. Habría que pensar entonces que el organismo autónomo tiene por objeto superar trabas procedentes del aparato burocrático, profesional y sindical de la Administración de la Comunidad Autónoma. Justificación ésta políticamente comprometida, pues llevaría a tachar de insuficiente y perjudicial la reforma aislada, ante la necesidad de medidas generales que atendieran a la entera Administración.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. Un total de 26 leyes han sido aprobadas en el año 2003, 17 de ellas todavía en la V Legislatura y las 9 restantes en la VI Legislatura, tras las elecciones autonómicas de 25 mayo 2003. Temáticamente, destacan las series de leyes dedicadas a la creación de nuevas Comarcas (6 leyes), a cuestiones de tipo financiero y presupuestario (6 leyes), a la modificación parcial de leyes vigentes (5 leyes) y a la creación de nuevas entidades y otras cuestiones organizativas (5

leyes). Las novedades normativas que parecen de mayor interés se concentran en la restante producción legislativa (4 leyes).

Así, de gran trascendencia resulta la *Ley de Régimen Económico Matrimonial y Viudedad* (Ley 2/2003, de 12 febrero), que prosigue la vía iniciada por la Ley de Sucesiones por Causa de Muerte (Ley 1/1999, de 24 febrero), conformando las piezas que pudieran conducir a la formación de un completo régimen legal del Derecho Civil Aragonés, cuya conservación, modificación y desarrollo es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 35.144ª Estatuto de Aragón). En tal sentido, poco a poco, va superándose la visión que reducía el contenido legal del Derecho Foral a las especialidades aragonesas con respecto al Derecho Común. La Compilación del Derecho Civil de Aragón (Ley 15/1967, de 8 abril), que ya fue objeto de una amplia adaptación al sistema constitucional por parte de la Comunidad Autónoma (Ley 3/1985, de 21 mayo, con modificaciones posteriores), va experimentando sucesivas derogaciones, en el horizonte de su eventual sustitución por un completo Código Civil aragonés. Horizonte que el preámbulo de la Ley de Sucesiones, según se recuerda en el de la nueva Ley de Régimen Económico Matrimonial y Viudedad, designaba como «objetivo necesario de la política legislativa de la Comunidad», en la «tarea de largo aliento» de desarrollar sistemáticamente el Derecho Foral.

El nuevo régimen no supone una ruptura sustancial con el que venía estableciéndose en la Compilación: «sería impensable tratándose de las normas que configuran el consorcio conyugal, la libertad para pactar sobre el régimen económico del matrimonio o el derecho de viudedad» (preámbulo). Ahora bien, la Ley de Régimen Económico Matrimonial y Viudedad proporciona un «marco general», que sirve de «contexto sistemático» a las normas tradicionales del Derecho Foral, la mayor parte de ellas «basadas en la experiencia histórica de siglos». Es decir, junto a las normas de Derecho Foral, se incluyen las que se consideran necesarias para completar su sentido, de manera que, si bien el Código Civil no puede dejar de ser supletorio del Derecho Civil de Aragón, el recurso a aquél resulta innecesario: «la Ley tiene buen cuidado de incluir normas propias en todos los casos en que el hipotético recurso al Código era más claramente perturbador, así como de construir un sistema cuyos principios sean siempre preferentes a los enunciados del Código» (preámbulo).

La Ley precisa los criterios para satisfacer las necesidades familiares, incluyendo el deber de los hijos de contribuir equitativamente a su sostenimiento. Reconoce una amplia libertad de pactar sobre el régimen económico del matrimonio o el derecho de viudedad, por medio de pactos matrimoniales. Regula figuras como el consorcio conyugal, que permite a los cónyuges atribuir en todo momento carácter privativo a los bienes que deseen, la comunidad conyugal continuada, que proporciona a las pequeñas empresas familiares un cauce legal para continuar su actividad tras el fallecimiento del empresario, mediante la sustitución del difunto por sus herederos y la atribución de la dirección al viudo. El derecho de viudedad se reconoce como derecho expectante y como usufructo vidual sobre todos los bienes del cónyuge que primero fallezca, con independencia del régimen económico de su matrimonio.

Por otra parte, en relación con esta materia, dentro de las medidas de apoyo

al desarrollo del Derecho Foral, cabe destacar la puesta en marcha de la Biblioteca Virtual de Derecho Aragonés. Comprende obras impresas desde la invención de la imprenta hasta nuestros días y más de cuatro mil «alegaciones en fuero y derecho», superándose las 300.000 imágenes digitalizadas.

La importancia económica del turismo, que supone la mayor aportación sectorial al PIB de la Comunidad Autónoma, con un diez por ciento del número total de puestos de trabajo, justifica la completa atención que el sector recibe en la *Ley de Turismo de Aragón* (Ley 6/2003, de 27 febrero). Se establece en ella el régimen jurídico general de la actividad turística, en ejercicio de la competencia exclusiva reconocida a la Comunidad Autónoma (art. 35.1.37ª Estatuto de Autonomía), que hasta ahora únicamente se había empleado de forma fragmentaria, estableciendo por vía legal la disciplina turística (Ley 5/1993, de 29 de marzo, que se deroga) y regulando por vía reglamentaria diversas cuestiones. La nueva Ley formaliza las normas que vertebran el turismo en Aragón, precisando los elementos esenciales de la organización administrativa, los instrumentos de ordenación y planificación de los recursos turísticos, el estatuto de las empresas afectadas, los medios de fomento y las correspondientes medidas de disciplina. De esta manera, se pretende ofrecer la estructura fundamental del sector, que determine la seguridad y estabilidad precisas para su desarrollo equilibrado.

Tratando de apoyar y potenciar la pluralidad de las actividades turísticas de la Comunidad Autónoma, la Ley establece la idea y el principio de configurar Aragón «como destino turístico integral, como territorio capaz de ofrecer respuestas adecuadas a muy diversas modalidades turísticas que conviene conectar entre sí» (preámbulo). Los valores en torno a los que se construyen los contenidos de la Ley pueden ser identificados como la protección de los recursos naturales y culturales, el incremento de la calidad de la actividad turística y la competitividad de los establecimientos turísticos, la garantía del ejercicio por los turistas de sus derechos, así como el cumplimiento de los deberes que les corresponden, y, por último, el aseguramiento a las personas con limitaciones físicas o sensoriales de la utilización de los establecimientos turísticos. En la Ley se establece detalladamente el estatuto de la empresa turística, con sus diversas modalidades de establecimientos. La intervención en el sector se modula tanto con medidas de promoción y fomento como con un régimen disciplinario. Por último, conviene destacar que la Ley tiene en cuenta el proceso de comarcalización, reconociendo un extenso marco competencial de las Comarcas en la actividad administrativa de policía y fomento del turismo.

Siguiendo las pautas de otras Comunidades Autónomas, se ha aprobado la *Ley de Protección Animal* (Ley 11/2003, de 19 marzo), que contiene la regulación general para asegurar el respeto y la defensa de los animales, conforme a lo establecido en el Derecho Internacional y Comunitario Europeo. Las garantías se refieren a los animales domésticos (productivos o de compañía), a los animales para experimentación y otros fines científicos y a los animales de la fauna silvestre en cautividad. En relación con todos ellos se establecen las atenciones mínimas que deben recibir, las prohibiciones tendentes a evitar el maltrato o la crueldad y las obligaciones de poseedores, propietarios, cuidadores y criadores de animales.

La *Ley de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida* (Ley 24/2003, de 26 diciembre) afronta la regulación de la política de vivienda de la Comunidad Autónoma con el carácter urgente que demanda el constante incremento de los precios en el mercado inmobiliario. En tal sentido, se proporciona cobertura normativa a la decisión de aumentar la construcción de viviendas protegidas, estableciendo en el Plan Aragonés de Vivienda medidas complementarias del Plan Nacional de Vivienda. En el plazo de un año, el Gobierno de Aragón queda comprometido a redactar un Libro Blanco y un Proyecto de Ley de Vivienda que lleve a cabo una regulación integral de la materia.

Técnica característica de la Ley es la ampliación de las reservas de viviendas protegidas que han de observarse en el planeamiento urbanístico. En suelo urbanizable puede llegarse a la reserva del cuarenta por ciento de la edificabilidad residencial. Al propio tiempo, se establecen nuevos regímenes de vivienda protegida, basados en la tasación del precio o de la renta máxima, pero sin los condicionantes financieros de la vigente normativa estatal en la materia. Con ello, se pretende desbloquear y agilizar actuaciones urbanísticas a gran escala, implicando a la iniciativa privada sobre suelo de propiedad particular.

Bajo la óptica de los beneficiarios de la política de vivienda, importa destacar la constitución del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Aragón. En el mismo se centralizará la información que permita articular adecuadamente los procedimientos de adjudicación de las viviendas, pues toda persona que aspire a resultar adjudicataria de una vivienda protegida en la Comunidad Autónoma deberá estar inscrita en el Registro. Conforme a lo autorizado por la legislación del procedimiento administrativo común, en un intento de aumentar la transparencia de las actuaciones públicas en esta materia, se sustituye el recurso de alzada por la impugnación ante una Comisión de Reclamaciones representativa de los diversos intereses implicados.

Proyectos pendientes. Se encuentra en tramitación la Proposición de Ley de modificación de la Ley de Parejas estables No Casadas (Ley 6/1999, de 26 marzo), presentada por IU con el objeto de permitir adopciones por parte de las parejas de hecho (BOCA núm. 19, de 6 noviembre 2003; tomada en consideración en el Pleno de 18 diciembre 2003, BOCA del siguiente día 23). Por otra parte, está pendiente de toma en consideración por el Pleno de las Cortes de Aragón la Proposición de Ley de modificación de la Ley de Archivos de Aragón (Ley 6/1986, de 28 noviembre), presentada por CHA, que pretende incluir el Archivo de la Corona de Aragón en el sistema de archivos de la Comunidad Autónoma; como se recordará, el Archivo en cuestión, situado en Barcelona, es objeto de previsiones de participación en los Estatutos de Autonomía de todos los territorios de la antigua Corona de Aragón (ej.: disp. adic. 1ª Estatuto de Aragón), ante cuya inaplicación surge la propuesta legislativa en cuestión (BOCA núm. 19, de 6 noviembre 2003).

Actividad reglamentaria

Dentro de la producción normativa, puede destacarse la aprobación de algunos Reglamentos. Así, en relación con las actividades taurinas, tan arraigadas en la Comunidad Autónoma, cabe citar el Reglamento por el que se regula la autorización y el funcionamiento de las plazas de toros portátiles (Decreto 15/2003, de 28 enero) y el Reglamento de las Escuelas Taurinas de Aragón (Decreto 16/2003, de 28 enero). Importantes resultan también el Reglamento que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de todos los entes del sector público de la Comunidad Autónoma (Decreto 23/2003, de 28 enero), el Reglamento regulador de la protección del consumidor en materia de enseñanzas no dirigidas a la obtención de títulos con validez académica (Decreto 82/2003, de 29 abril), el Reglamento de las acreditaciones profesionales, la autorización de empresas y la acreditación de entidades de formación en materia de seguridad industrial (Decreto 116/2003, de 3 junio) y el Reglamento de Carreteras de Aragón (Decreto 206/2003, de 22 julio).

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. Después de las elecciones autonómicas no se han producido hechos notables en relación con los partidos políticos aragoneses. PSOE continúa cohesionado en torno al Presidente de la Comunidad Autónoma, como es lógico tras su victoria electoral y la persistencia del pacto de gobierno. En el PP no se advierte ninguna reacción, a pesar del fuerte castigo electoral padecido, en buena medida como consecuencia del apoyo a las tesis del Gobierno del Estado en materia de planificación hidrológica, aunque no habría que descartar la incidencia de una aparente falta de liderazgo interno. La CHA no ha llegado a entrar en el Gobierno de la Comunidad Autónoma, aunque terminó apoyando para la alcaldía de Zaragoza al ex-ministro socialista Belloch, lo que determina en general un cierto compromiso por su parte con la política del Ejecutivo, consecuencia también de una relativa deferencia mostrada en su favor por el mismo Ejecutivo. El PAR, aun habiendo visto reducidas sus expectativas electorales, ha logrado un buen pacto de gobierno, que garantiza la continuidad del importante proyecto político de la comarcalización. Por último, IU se mantiene como pequeña y coherente fuerza política de la izquierda tradicional.

Conflictos institucionales. Continúa el intenso enfrentamiento de la Comunidad Autónoma con el Estado en relación con el trasvase del Ebro, previsto en el Plan Hidrológico Nacional. Todos y cada uno de los pasos relacionados con el trasvase que, en cualquier ámbito, da el Gobierno estatal, obtienen la inmediata respuesta jurídica y política por parte del Gobierno de Aragón, que ha logrado incluso la colaboración con el Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Los proyectos técnicos, la contratación administrativa de estudios o de obras, la financiación por la Unión Europea, todos los elementos del complejo procedimiento de realización del trasvase encuentran oposición política y jurídica. Así, las Cortes de Aragón han dado su apoyo expreso a las acciones desarrolladas antes las instituciones europeas por la manifestación denominada

Embajada Azul en Bruselas (7 diciembre 2003), en contra de la financiación comunitaria del trasvase. En amplios sectores de la opinión pública, no sólo aragonesa, parecen afirmarse paulatinamente ideas en contra del trasvase, bien por la conciencia de sus problemas ambientales o técnicos, bien por la seguridad de que existen alternativas socialmente menos traumáticas para satisfacer las necesidades de agua de la cuenca mediterránea.

El proceso de traspaso de medios para el ejercicio de las competencias autonómicas se encuentra prácticamente terminado. No obstante, están pendientes de acuerdo las transferencias en materia de Justicia, al existir importantes diferencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma sobre la estimación del coste efectivo del servicio.

Actividad de gestión

Comarcas. El proceso de comarcalización está ya prácticamente culminado, al haberse terminado la aprobación de las Leyes de constitución de 32 Comarcas. Queda por saber lo que ha de hacerse con el área zaragozana, pues al inicial proyecto de configurar una Comarca incluyendo la capital y los municipios de su entorno, éstos oponen la idea de crear dos Comarcas, una exclusivamente para la ciudad de Zaragoza y otra con los municipios de su entorno metropolitano. Aunque la racionalidad territorial pareciera reclamar la solución unitaria, no cabe olvidar que la experiencia autonómica comparada demuestra la existencia de una especie de rechazo autonómico de las áreas metropolitanas. En cualquier caso, la próxima finalización del mapa comarcal ha de suponer el mayor desarrollo de las funciones atribuidas a este nivel de Administración territorial.

Proyectos. El Gobierno de la Comunidad Autónoma continúa su apoyo a las plataformas logísticas de Zaragoza y Teruel. La primera es ya una realidad altamente estimable para el desarrollo del territorio regional. En esa misma línea ha de destacarse la apuesta por el turismo de nieve que supone la constitución, a partes iguales entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma e Ibercaja, de la sociedad ARAMON, que une a las estaciones de esquí de Formigal, Panticosa, Cerler y Javalambre para la resolución de problemas comunes.

Entre los proyectos estatales, siguen planteándose problemas con los pasos fronterizos de Canfranc y Vignemale, así como con el lento avance de la autovía Somport-Sagunto. Destaca, en cambio, la puesta en marcha, pese a los retrasos y abundantes problemas producidos, de la línea de alta velocidad Madrid-Guadalajara-Calatayud-Zaragoza-Lérida, pendiente de su prolongación hasta Barcelona. La sensible mejora de las comunicaciones permite reafirmar la centralidad de Zaragoza en la Comunidad Autónoma, como se demuestra con la apertura de la línea rápida Huesca-Zaragoza. Por otra parte, la misma capital autonómica está pendiente de transformaciones radicales de su trama urbana, consecuencia de los nuevos enlaces ferroviarios. Una gran ilusión colectiva supone la candidatura para la Expo 2008 que, con el lema «El agua y el desarrollo sostenible de las ciudades» y apoyada por una Comisión Nacional y un Consorcio, compite por la nominación con las ciudades de Trieste y Tesalónica.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios antes de las elecciones de 25 mayo 2003

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)

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios después de las elecciones de 25 mayo 2003

Total diputados: 67

Grupo Parlamentario Socialista: 27

Grupo Parlamentario Popular: 22

Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista: 9

Grupo Parlamentario del Partido Aragonés: 8

Grupo Parlamentario Mixto: 1 (IU)

Estructura del Gobierno antes de las elecciones de 25 mayo 2003

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Número de Departamentos: 9

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

Departamento de Economía, Hacienda y Empleo: Eduardo Bandrés Moliné (PSOE)

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

Departamento de Agricultura: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE)

Departamento de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales: 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)

Estructura del Gobierno después de las elecciones de 25 mayo 2003

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente: José Angel Biel Rivera (PAR)

Número de Departamentos: 10

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 y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE)

Departamento de Sanidad y Consumo: Alberto Larraz Vileta (PSOE).

Departamento de Industria, Comercio y Turismo: Arturo Aliaga López (PAR)

Departamento de Educación, Cultura y Deporte: María Eva Almunia Badía (PSOE)

Departamento de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR)

Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad: María Teresa Verde Arribas (independiente)

Departamento de Servicios Sociales y Familia: Ana de Salas Jiménez de Azcárate (PAR)

Tipo de Gobierno antes de las elecciones de 25 mayo 2003

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

Tipo de Gobierno después de las elecciones de 25 mayo 2003

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que le apoyan: PSOE (27 diputados) y PAR (8 diputados)

Composición del Gobierno: Gobierno de coalición PSOE-PAR

Cambios en el Gobierno

Nuevo Gobierno, como consecuencia de las elecciones de 25 mayo 2003.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Debate de investidura del candidato propuesto para Presidente del Gobierno de Aragón (DSCA VI Legislatura núm. 2, de 2 julio 2003)

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Comparecencia del Presidente del Gobierno de Aragón al objeto de informar sobre la postura del Gobierno de Aragón en relación con la propuesta del candidato socialista a la presidencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, Sr. Maragall, de creación de una eurorregión que incluye territorios de España y Francia entre los que se encontraría Aragón, así como de las implicaciones políticas y de cualquier otro tipo que tendría en nuestra Comunidad y en el conjunto de la nación (DSCA VI Legislatura núm. 6, Pleno de 18-19 septiembre 2003).

Proposición no de ley sobre rechazo al denominado «Plan Ibarreche» (DSCA VI Legislatura núm. 11, Pleno de 4 diciembre 2003).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 15 julio 2003, sobre los casos en los que se produzca empate en las votaciones en las Comisiones y en la Diputación Permanente (BOCA VI Legislatura núm. 4, de 17 julio 2003)

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

Informe anual del Justicia de Aragón (BOCA V Legislatura núm. 314, de 10 abril 2003)

Actividad político-institucional

Al igual que en las demás Comunidades Autónomas ex art. 143 CE, el año 2003 se caracteriza políticamente en Asturias por las elecciones autonómicas del 25 de mayo; aquí con la particularidad de que se pasa de un gobierno monocolor de mayoría absoluta socialista, a uno de coalición entre la minoría más mayoritaria, el PSOE, y la coalición electoral *IU-Bloque por Asturias*.

El presupuesto socioeconómico

Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, en los cuatro años de la V legislatura (1999-2003) la población de Asturias pasó de 1.084.304 a 1.075.381 habitantes. Aunque en 2003 ha aumentado ligeramente la población con respecto al año precedente (apenas 1.400 personas), lo más preocupante es la evolución negativa constante de la tasa de población asturiana en relación con el total nacional. En 1991 el porcentaje de la población asturiana sobre el total de España era del 2,8 (en 1978 era del 3,03); en 2003 fue del 2,52 y, además, en ese mismo periodo el índice de envejecimiento transitó del 103,34% al 223,31%.

Los datos tienen importantes repercusiones de todo orden, pero conviene subrayar la trascendencia que comportan en la financiación autonómica y en el peso político de Asturias en las instituciones estatales y de manera singular en el Congreso de los Diputados. Baste decir que hasta 1986 en la circunscripción asturiana se elegían 10 diputados; en las elecciones de 1989 se redujo a 9 el número de escaños y en las próximas elecciones de 14 de marzo de 2004 el número de escaños asignados es de 8.

También es perceptible el desequilibrio demográfico en el interior de la región con una alta concentración de población en las grandes ciudades y pérdida de población sobre todo en la zona occidental, lo que ha repercutido, aunque no de manera proporcional, en el cambio del número de escaños asignados a las tres circunscripciones autonómicas, como luego se verá.

Desde el punto de vista económico parece que Asturias comienza a salir de la grave y larga crisis que padece desde que la siderurgia y la minería perdieron la mayor parte del peso que antaño tuvieron en la región. No obstante, 2003 ofrece unos datos de crecimiento inferiores a la media nacional (2,1% frente al 2,3% nacional) debido entre otras razones a la intensa conflictividad laboral en las empresas auxiliares del sector metalúrgico y que afectó a la producción de Aceralía. Por el contrario el sector de la construcción y de los servicios ofreció

unos resultados más esperanzadores. Con todo, Asturias sigue siendo una región deficitaria en relación con España, por lo que necesita de los fondos de compensación interterritorial, y en relación con Europa, por lo que sigue estando calificada por la UE como región *Objetivo 1*. La incertidumbre está en qué sucederá en 2006 cuando, con la ampliación de la UE a países con regiones más deficitarias que Asturias y por efecto meramente estadístico, ésta deje de ser considerada *Objetivo 1*.

Las infraestructuras

La salida de la crisis de la región se cifra en gran medida en el establecimiento de una importante red de infraestructuras. Para ello debería existir una gran coordinación entre las Administraciones públicas, sobre todo la estatal y la autonómica, al objeto de sumar esfuerzos en la misma dirección. Sin embargo, como viene siendo ya habitual, la realidad ha sido una vez más en 2003 el desencuentro entre el Gobierno de España y el Consejo de Gobierno del Principado. Esto no significa que no se haya progresado en el capítulo de las infraestructuras, pero se han hecho ignorándose ambas Administraciones entre sí. En esto, para bien y para mal ha tenido mucho que ver el Ministro de Fomento, Francisco Álvarez Cascos, como ya se dejó constancia en anteriores informes autonómicos.

Sin duda, la infraestructura más importante y emblemática es la autovía del Cantábrico, cuyo recorrido oriental, que une Oviedo con Francia, quedó inaugurado en 2003 al ponerse en servicio el tramo que faltaba, si se exceptúan los veinte kilómetros del trazado LLanes-Unquera, paralizado por una polémica decisión del titular de Fomento hasta que se resolviese una querrela presentada contra, entre otros, el Alcalde de LLanes y ex Presidente del Principado, en relación con supuestas falsedades en la tramitación administrativa de dicho trazado. El juzgado dictó el sobreseimiento del caso en marzo de 2003 y Fomento desbloqueó la tramitación y dado luz verde para la construcción de dicho tramo. También durante el año 2003 se licitó una parte importante del recorrido occidental de esta autovía, pese al radical desacuerdo entre Fomento y el Principado por su trazado.

La autovía minera, construida por el Principado con fondos mineros acordados entre sindicatos del ramo y Gobierno de la nación e inaugurada en 2002 sin ramales de conexión a las demás autovías de la región, continúa sin ellos por falta de fondos para acometer esas obras, pese a la importancia de esta infraestructura. El desencuentro entre Fomento y el Principado es más palpable si cabe en este caso. Mientras, el Ministro ha puesto todo su afán en emprender una infraestructura no pretendida por el Principado como es la autovía del Sella. También con cargo a los fondos mineros se está realizando, en este caso por el Ministerio de Fomento, la autovía Oviedo-La Espina, cuyo primer tramo Oviedo-Trubia se inauguró en julio de 2003.

Aunque fuera de Asturias pero con repercusión en la región, en 2003 se puso en servicio dentro de la provincia de León el tramo de autovía Onzanilla-Benavente, por lo que definitivamente Asturias está unida con Madrid por auto-

pista. Este tramo no es de peaje, pero a cambio se ha privatizado la autopista del Huerna, con prórroga del peaje existente.

En relación con el ferrocarril, la infraestructura más relevante en fase inicial de realización es la variante de Pajares, que permitirá la llegada a Asturias del tren de alta velocidad. En 2003 se licitó el estudio del proyecto de construcción de los túneles de Pajares, la parte más esencial de la obra. También, para compensar el desastre ecológico del hundimiento del petrolero *Prestige*, el Gobierno de la nación aprobó el plan Galicia, que incorpora el proyecto de un tren de alta velocidad que una a través de Asturias Galicia con el País Vasco. Hasta el momento, en 2003 tan sólo se han licitado los concursos de consultoría y asistencia para la redacción de los estudios informativos y la obra es incierta si se tiene en cuenta que la UE no contempla esta línea de alta velocidad y la previsión de su puesta en servicio es para el 2020.

Por lo que respecta a la llamada sociedad de la información, el Principado en colaboración con diversos ayuntamientos de la región está construyendo con co-financiación de la UE lo que, según versión oficial, será la mayor red de telecentros de Europa. En 2003 ya se ha puesto en marcha una red de 80 telecentros.

Una de las infraestructuras más señeras del Gobierno del Principado es el Hospital Universitario Central de Asturias, que ha de sustituir al complejo hospitalario actual. Se trata de una promesa hecha en la anterior legislatura y que volvió a renovarse en las elecciones de 2003. Es otra de las obras que ha enfrentado a la Administración regional y a la nacional por causa de la financiación, como ya se dejó constancia en el Informe Autonómico 2002. En 2003 se redactó el plan funcional y se puso la primera piedra.

Elecciones de 25 de mayo de 2003

Como se anunciaba al comienzo del informe, la actividad política más relevante de 2003 se centró en las elecciones autonómicas y sus consecuencias en la formación de un nuevo gobierno. La campaña electoral se desarrolló con el consabido enfrentamiento entre PP y PSOE, personalizado en Álvarez Cascos, Ministro de Fomento, y Álvarez Areces, Presidente del Principado y candidato a renovar el cargo. El uso de la publicidad institucional como instrumento electoral concluyó en recíprocas denuncias judiciales e intervenciones de la Junta Electoral autonómica.

Con un censo electoral de 976.104 personas (3.500 menos que en 1999), el porcentaje de participación fue prácticamente igual (63,84%). El resultado político fue sustancialmente diferente al de 1999. En aquella ocasión, la derecha concurre dividida, como consecuencia de la formación de un nuevo grupo político, la Unión Renovadora Asturiana (URAS), constituida por el entonces Presidente del Principado, Sergio Marqués, expulsado del PP, y sus fieles seguidores. De ello se había beneficiado doblemente el PSOE: un adversario dividido y un electorado deseoso de pasar factura a un PP que no había sabido gestionar su crisis interna. Tras cuatro años de gobierno, la mayoría absoluta que obtuvo el PSOE

en 1999 desapareció en 2003 y bajó en casi 35.000 votos (40% de los votos frente al 46% anterior). El PP recuperó gran parte del electorado que en 1999 se había desviado a URAS, grupo que no consiguió representación parlamentaria y perdió los 3 escaños que tuvo en la V legislatura. EL PP incrementó en 42.000 votos su resultado (242.396; el 39% frente al 32% de 1999) que, no obstante, dista mucho de su mejor registro electoral, en 1995 (272.495 votos; un 42% del total).

La otra fuerza política que obtuvo representación parlamentaria fue IU que, en esta ocasión concurrió en coalición con Bloque por Asturias, una formación política que en 1999 no llegó a los 1.400 votos. IU-BA recibió 68.360 votos, casi 13.000 más que en 1999, pasando de un 9 a un 11% y consolidando lentamente su ascenso como tercera fuerza política, pero muy alejada aún de sus 106.538 votos de 1995, con una penetración del 16,42%). De las demás fuerzas políticas que consiguieron escaños, cabe recordar el desplome de la URAS, que sin embargo aún recogió 17.552 votos (2%), y mencionar al Partiu Asturianista, que en 1995 tuvo 1 diputado, pero que desde entonces retrocede posiciones (en 2003 obtuvo sólo 11.376 votos, un 1%, con una pérdida de casi 5.000 votos).

Debido a las transformaciones demográficas en Asturias, con un trasvase de población de la zona occidental al centro, cambiaron su composición dos de las tres circunscripciones que componen el sistema electoral del Principado, de manera que del total de 45 escaños en juego, la circunscripción Occidental pasó de 8 a 7 escaños, la Central incrementó un escaño, de 32 a 33, mientras que la Oriental, aunque subió algo de población, continuó con 5 escaños. El resultado por circunscripciones fue en el Occidente, 4 escaños PSOE, 3 PP; en el Oriente, 3 PSOE, 2 PP; y en el Centro 15 PSOE, 14 PP y 4 IU-BA. En total, PSOE 22 (antes 24), PP 19 (antes 15) e IU-BA 4 (antes 3); URAS 0 (antes 3). De haber una sola circunscripción, como sucede en la mayoría de la Comunidades Autónomas uniprovinciales, el resultado hubiera sido 20 PSOE, 20 PP y 5 IU-BA.

Formación de un gobierno de coalición PSOE-IU

El sistema de elección de Presidente del Principado favorece la formación de gobiernos en minoría. Los candidatos son propuestos por al menos 5 diputados de la Junta General y sale elegido en primera vuelta aquel que obtenga la mayoría absoluta; de no ser así, pasan a una segunda vuelta los dos más votados en la primera y es electo el que de ellos obtenga mayor número de votos. Los diputados votan a favor de un candidato o se abstienen. Al no haber la posibilidad de votar en contra, si hay un solo candidato, éste tiene garantizada su elección, aunque tenga una mayoría absoluta en contra, porque ésta no puede manifestar su rechazo; únicamente abstenerse. Así las cosas, el candidato a Presidente avalado por los diputados del PSOE, el mismo que fue Presidente en la anterior legislatura, Vicente Álvarez Areces—podía alzarse con la Presidencia en minoría salvo una coalición contranatura PP-IU. Sin embargo, la situación en minoría no garantizaría la gobernabilidad. De ahí que tras laboriosas negociaciones se llegase a un acuerdo para formar un gobierno de coalición PSOE-IU. IU accedía así a un gobierno autonómico tras la truncada experiencia en Baleares y su

todavía presencia en el gobierno vasco. La falta de sintonía que se produjo en la III Legislatura, en la que IU no dio su apoyo al PSOE y propició el acceso del PP al gobierno regional al ser la minoría más mayoritaria en la Junta General, no se reprodujo en esta ocasión. El Presidente fue elegido en primera votación por mayoría absoluta. De esta forma se abrió tras las elecciones de mayo de 2003 la perspectiva de gobiernos autonómicos de coalición de izquierdas. La Comunidad de Madrid parecía que iba a seguir el ejemplo del Principado de Asturias, pero acabó en el fiasco, del que se da cumplida cuenta en este mismo volumen. En cambio, la experiencia de la coalición de izquierdas fructificó posteriormente en Cataluña, tras las elecciones de autonómicas en esta Comunidad en noviembre de 2003.

La idea del gobierno de coalición fue contestada en tono duramente reprobatario por la Federación Asturiana de Empresarios (FADE), que tuvo amplio eco en medios de comunicación. Finalmente se formó un gobierno en el que se remodeló su composición para acomodarlo a la nueva situación. Lejos de ampliar el número de Consejerías, se redujo de 11 a 10, pero a cambio en las macro-consejerías se crearon Viceconsejerías que por su importancia equivalen en algunos casos a antiguas Consejerías. En el apartado II de este Informe se da cuenta de ello. En el nuevo Consejo de Gobierno hay dos Consejeros procedentes de IU y que ocupan las carteras de Vivienda y Bienestar Social, por un lado, y Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, por otro. El PP, desde la oposición, no ha dejado de recordar que es una coalición «social-comunista» en la que, además, hay una bicefalia. De este modo se quiere hacer ver que se trata de un gobierno radicalizado en el que el Presidente es cautivo y está ensombrecido por su socio de gobierno. Hasta el presente no ha habido crisis en la coalición, aunque sí alguna divergencia de criterios convenientemente amplificadas por la oposición y los medios de comunicación afines.

La actividad política del Consejo de Gobierno y de la Junta General

En la primera mitad del año, la política gubernamental se centró en rentabilizar las obras realizadas, emprendidas o simplemente previstas en los cuatro años anteriores, sobre todo en materia de mejoras en la red viaria regional, el plan funcional e inicio de las obras del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias, la televisión regional, el consorcio de transportes y los servicios sociales. La cita electoral marcaba en general la agenda de gobierno. También se dedicó especial atención a las consecuencias de la catástrofe causada por el buque *Prestige*, y a la política relacionada con los discapacitados en el año internacional a ellos dedicado y, en general, a aquello que tiene reflejo en la actividad normativa del Gobierno y que se refleja en el apartado II de este Informe. A la vez, el Consejo de Gobierno, tanto antes como después de las elecciones, no dejó de denunciar la dificultad para desarrollar su labor por la deslealtad institucional del Gobierno de la Nación, concretada en la persona del Ministro de Fomento Álvarez Cascos. Por ejemplo, en relación con la catástrofe del *Prestige* y la política ministerial de marginación de la Administración del Principado en la Comisión de seguimiento o el trato en materia de indemnizaciones, en relación

con la negación de apoyo financiero para el nuevo hospital central frente a la ayuda suministrada por igual concepto a Cantabria, o en relación con decisiones unilaterales sobre el trazado de las autovías estatales. En todo caso, el balance de cuatro años de gestión no fue del todo positivo. No se exhibió la realización de ninguna obra emblemática, salvo la Autovía minera, construida sin retrasos pero también sin enlaces con el resto de autovías, por falta de fondos. El Museo del Jurásico sufrió un nuevo retraso, el nuevo hospital sólo apareció en maqueta y la televisión regional, sólo en el papel de la ley, sin Consejo de Administración que la ponga en marcha. Quizá tenga algo que ver con todo ello la pérdida del partido gobernante de 35.000 votos y la caída de casi un 6% electoral entre 1999 y 2003.

El Consejo de Gobierno también vio con frecuencia condicionada su orientación política por el permanente marcaje al que es sometido por los sindicatos mineros, en especial el SOMA-UGT dirigido por el hombre fuerte de la Federación Socialista Asturias, Fernández Villa. La buena relación que mantiene éste con Álvarez Cascos incrementó los quebraderos de cabeza del Presidente autonómico, acusado por el líder minero de no invertir suficientemente en las cuencas mineras y, por el Ministro, de no saber gestionar los cuantiosos fondos mineros concedidos por el Gobierno nacional para la reindustrialización de dichas cuencas.

Tras las elecciones, el nuevo gobierno de coalición abordó una profunda reestructuración de las Consejerías, creó la figura del Delegado del Principado de Asturias en Madrid, retomó las negociaciones sobre las transferencias pendientes y acometió la tarea de negociar un gran pacto entre empresarios y sindicatos que cristalizó a finales de año en la llamada Concertación social, con una duración de cuatro años, en la que se programan inversiones y creación de empleo. Su elaboración fue especialmente difícil, tanto por las reticencias iniciales de la FADE al gobierno de coalición por la presencia de IU, como por la renuencia a suscribirlo del sindicato Comisiones Obreras. El pacto estuvo a punto de no firmarse e IU, que hizo de ese concierto uno de los puntos esenciales del programa de gobierno de coalición, tuvo que emplearse a fondo para que CCOO no lo echase abajo.

Uno de los empeños personales del Presidente del Principado fue la creación de la televisión autonómica que, aunque figuraba en el programa electoral del PSOE en 1999, siempre fue objeto de grandes polémicas internas dentro de la familia socialista, porque para algunos sectores influyentes (liderados por Fernández Villa) no se trata de un objetivo prioritario. Lo cierto es que en marzo se aprobó la ley 2/2003, de medios de comunicación social, que prevé la implantación de la televisión regional. Tras las elecciones, el gobierno de coalición quiso impulsar el proyecto, con la oposición frontal del PP, que entendía que lo que se quería organizar era un instrumento de propaganda electoral al servicio del Gobierno, mientras el Gobierno le recordaba al PP las Comunidades gobernadas por ellos que tenían televisión autonómica. La primera medida era nombrar el Consejo de Administración del Ente Público de Comunicación del Principado, competencia asignada a la Junta General, que debería aprobar ese nombramiento a propuesta de los grupos parlamentarios «en la

forma que establezca la legislación básica del Estado», que exige una mayoría de dos tercios. El PP se negó a proponer candidatos y boicoteó la votación. Sin su concurso no se podían alcanzar los dos tercios requeridos, y sin el Consejo de Administración no se podía poner en funcionamiento la televisión. En la Ley 6/2003, de acompañamiento de los Presupuestos generales del Principado, se modificó la Ley 2/2003, permitiendo que la Junta General eligiese en segunda votación por mayoría absoluta a los candidatos que hubiesen sido propuestos por los grupos parlamentarios y previendo la posibilidad de que el Consejo pudiese actuar aunque un grupo parlamentario no presentase candidatos. Este intento de soslayar el veto puesto por el PP no fructificó, porque el Gobierno de Aznar, a instancias del PP asturiano, impugnó la Ley ante el Tribunal Constitucional haciendo uso de la facultad de suspensión de la vigencia de la ley prevista en el art. 161.2 CE.

La política del gobierno de coalición formado para los próximos cuatro años se comienza a vislumbrar sobre todo en la Ley de presupuestos y en la ley de acompañamiento. Incremento del gasto social, recargo sobre el impuesto de hidrocarburos para financiar el nuevo hospital, creación de sociedades públicas de gestión de infraestructuras sanitarias, y ampliación de objetivos de la sociedad encargada de gestionar viviendas promocionadas por el Principado, voluntariedad de la colegiación del personal al servicio de las Administraciones del Principado o de sus organismos o entes; disposición esta última impugnada también por el Gobierno ante el TC con iguales efectos suspensivos.

Por su parte, la Junta General, tras las elecciones de 2003, quedó formada por 3 grupos parlamentarios, Socialista (22), Popular (19) e IU (4). Desapareció el que en la pasada legislatura componían los diputados de la URAS y, salvo situaciones anormales, no habrá Grupo Mixto. María Jesús Álvarez González (PSOE repite como Presidenta de la Junta y la Mesa de la Cámara está formada, además de por la Presidenta, por 1 miembro del grupo Socialista, 2 del Popular y 1 de IU. Tras el acuerdo entre PSOE e IU, la Junta eligió por mayoría absoluta en una única votación a Vicente Álvarez Areces como Presidente del Principado, renovando así su mandato. También nombró como Senadores autonómicos a los Secretarios de los partidos Socialista y Popular, que obviamente son diputados regionales.

La labor legislativa de la Junta no fue intensa al tratarse de un año electoral. De entre las resoluciones y declaraciones del Pleno habidas a lo largo del año son de destacar las siguientes. La adoptada tras el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2003-2004 y en la que se insta al gobierno a acometer diversas iniciativas tanto legislativas como no legislativas. Dos resoluciones de condena de la intervención militar a Iraq y a favor de una solución pacífica a la crisis, una de rechazo y de petición de retirada del llamado Plan Ibarretxe y otra sobre el dictamen de la Comisión Especial de Derecho Consuetudinario Asturiano. Además la Junta se pronunció sobre cuestiones de actualidad como la violencia doméstica, juventud, centros de menores etc. y sobre asuntos de naturaleza laboral y económica, algunas de las cuales de difícil encaje en la función de un parlamento regional (planes industriales de la empresa Santa Bárbara, recolocación de trabajadores

de Sintel, apoyo a las acciones que tienen como objetivo garantizar el acceso a la salud y a los medicamentos de los ciudadanos y ciudadanas de América Latina, etc.)

Las relaciones entre el Consejo de Gobierno y la oposición han cambiado lógicamente, tras las elecciones de 2003. En el último tramo de la V legislatura, la oposición siguió la tónica de los años anteriores. El PP con un control de la actividad de Gobierno dirigido básicamente al desgaste político del Gobierno, mientras que IU se dedicaba a una labor más minuciosa de oposición, combinando el control con las proposiciones tanto no de ley como de ley. Las estadísticas que la propia Junta hace públicas así lo evidencian. Tras las elecciones y la integración de IU en el Gobierno regional, la única oposición la hace el PP en la tónica anteriormente descrita; a ello se añaden además las críticas a IU por guardar silencio ante situaciones que antes no compartía.

Relaciones institucionales

Como ya se ha dejado constancia, las relaciones del Gobierno del Principado con el Gobierno de la nación continuaron siendo tensas, no tanto por el diferente signo político de uno y otro, sino por el enfrentamiento histórico de socialistas y populares personalizado desde la pretérita vida municipal gijonesa en su ex Alcalde y desde 1999 Presidente del Principado, Vicente Álvarez Areces, y el eterno jefe de la oposición y ahora Ministro de Fomento, Francisco Álvarez Cascos. El fuerte impulso de éste a las grandes infraestructuras viarias que pasan por la región se acompañó de un menosprecio institucional al Principado. La inauguración de tramos asturianos de la autovía del Cantábrico no contaron con la invitación al Presidente del Principado, el trazado de esta autovía hacia Galicia se hizo en contra de la propuesta del gobierno regional que vindicaba sus competencias en materia de ordenación del territorio, e igual sucede con la proyectada autovía del Sella. El Gobierno del Principado también destacó la existencia de deslealtad institucional en algunas decisiones de Ministro de Fomento sobre la inversión del 1% de sus obras públicas en bienes culturales en Asturias, que afectan a competencias del Principado (por ejemplo, creación de un Museo Histórico de la Tecnología y la Industria Militar en la localidad oveense de Trubia), en las decisiones adoptadas para paliar las consecuencias de la catástrofe del *Prestige* o en las actuaciones sobre el *metrotrén*, algunas de las cuales parecen invadir a juicio del Principado sus competencias en materia de transporte ferroviario intracomunitario.

También, junto con otras Comunidades Autónomas, se denunció la falta de coordinación y deslealtad institucional al adoptar unilateralmente el Gobierno de la nación decisiones que afectan a competencias autonómicas. Por ejemplo, en relación con la calidad de la enseñanza o la protección de menores.

Dentro de la región, aunque con puntuales fricciones se cerró un acuerdo de financiación con la Universidad, tanto en materia de gastos corrientes como de investigación, y con los llamados agentes sociales se alcanzó la llamada Concertación social.

Con la Administración de Justicia mantuvo en el último trimestre del año una intensa relación la nueva Consejería de Justicia al objeto de preparar la transferencia en esta materia. El Tribunal Superior de Justicia de Asturias cambió de Presidente, siendo nombrado para el cargo el magistrado Ignacio Vidau Argüelles, quien mostró su plena colaboración para la elaboración de una buena transferencia.

Con la Administración local el Principado desarrolló numerosos convenios culturales, sociales y asistenciales, si bien la oposición acusó un año más al Gobierno regional de favorecer a los concejos políticamente afines y perjudicar a los regidos por el PP. La bandera de esta denuncia se materializa en el conflicto que todavía mantiene el Ayuntamiento de Ribadesella (PP) con el Principado por el museo Tito Bustillo y en abierto rechazo a la pretensión autonómica de hacer un museo de la Prehistoria en Teverga.

Las relaciones exteriores se potenciaron con la Creación de una Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores gestionada por IU. Dentro de la Presidencia del Principado existen con rango de Viceconsejerías dos Delegaciones: la Delegación del Principado de Asturias en Bruselas y se crea la Delegación del Principado de Asturias en Madrid.

Transferencias y sistema de financiación

Después de las elecciones de 2003 se reanudaron desde la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores las negociaciones sobre las siguientes materias: *Administración de Justicia*, traspaso solicitado en el año 2000, pero sólo con reuniones de grupos de trabajo en 2003. El traspaso previsiblemente no se cerrará hasta enero de 2005. *Instituto Social de la Marina*, solicitado en 2000, con negociaciones retrasadas primero por la prioridad en el traspaso del Insalud y luego por las dudas sobre si su financiación está incluida en el nuevo sistema de financiación de las CCAA. La falta de información por parte del Estado ha bloqueado hasta el momento este traspaso. *Profesores de Religión*, asunto que se refiere a la ampliación de la transferencia de enseñanza no universitaria. La diferencia económica entre ambas administraciones mantiene pendiente el cierre definitivo de esta materia.

Aún no hay negociaciones pese a las reiteradas solicitudes del Principado en las siguientes competencias: *Recursos y aprovechamientos hidráulicos*; solicitada en 2000, el Estado mantiene que ya ha traspaso todas las competencias transferibles al respecto. Está en discusión el concepto de *cuenca única* hidrográfica. *Canales de los puertos asturianos*; hechos los traspasos en materia de puertos en 1982, todavía no se ha procedido a la obligada adscripción de los correspondientes bienes de dominio público marítimo terrestre, que, sin embargo, están de hecho siendo gestionados por el Principado con cargo a su presupuesto. Pese a las reiteradas peticiones de adscripción no ha habido todavía respuesta del Ministerio de Fomento. *Ferrocarriles*; solicitada en 2000. El Ministerio considera que todas las líneas asturianas son transcomunitarias, confundiendo, a juicio del Principado, el concepto de línea, vía o trazado con el de itinerario, pues hay

itinerarios tanto de FEVE como de RENFE-Cercanías que son claramente intracomunitarios. La regulación de los mismos invade según el Principado sus competencias, por lo que no se da sólo una situación de ausencia de transferencias en esta materia, sino también un posible conflicto positivo de competencia.

En lo que respecta a *inmuebles relacionados con servicios ya transferidos* se negocia tanto la regularización de la deuda pendiente por el Estado en este capítulo, como la inclusión de nuevos inmuebles, sobre todo en materia de cultura y de servicios y asistencia sociales.

Por último debe reseñarse que el Principado está descontento con el sistema de financiación firmado bajo la presión comentada en el informe 2002 y con el resultado de la transferencia del *Insalud*, que se ha demostrado deficitaria, tanto por no incluir un convenio adicional de financiación del nuevo hospital, como por el gran incremento del gasto sanitario. En la ley 5/2003 de Presupuestos se ha aprobado un recargo sobre el impuesto de hidrocarburos destinado a financiar las infraestructuras sanitarias. Para el Estado y la oposición del PP se trata de una mala gestión del gobierno regional y una mala planificación de las prioridades, en las que se incluye pese a la crisis económica la creación de la televisión autonómica.

Actividad normativa

Leyes

Ya se ha dicho que la actividad legislativa fue escasa comparada con los años anteriores. 14 leyes en 2001, 16 en 2002 y sólo 6 en 2003, 4 aprobadas al final de la V legislatura y sólo 2 tras las elecciones de mayo.

La Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales deroga la Ley 5/1987 y plantea desde nuevas bases la organización de uno de los sectores que más han cambiado en los 15 años que van de una a otra ley, tanto por la aparición de nuevas modalidades de servicios sociales, como por la creciente demanda de una sociedad como la asturiana, marcada por el envejecimiento de la población, el desempleo y los movimientos migratorios internos y, en menor medida, externos. Especial énfasis se pone en el sistema público y concertado de centros de asistencia, en el servicio de inspección y sanción y en la financiación. También en la configuración de unas prestaciones básicas exigibles como derechos subjetivos.

La Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, que sienta las bases para la creación de medios de comunicación social de titularidad del Principado, particularmente de radio y televisión regidos desde el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias. Destaca en la Ley el hecho de que la televisión autonómica no se organiza sobre la base del llamado *tercer canal*, de titularidad estatal y gestionado por las Comunidades Autónomas, sino, siguiendo el modelo vasco, como *cuarto canal* o canal de titularidad propia del Principado. Contrasta con esta filosofía, la remisión que hace a la legislación básica del Estado en materias que no son enteramente básicas. Por ejemplo la

forma concreta de composición y elección del Consejo de Administración del Ente o el sistema de designación de su Director General.

Aunque en el Preámbulo de la Ley se afirma que se busca la independencia del de aquel Ente Público, lo cierto es que el sistema de designación del Consejo acaba concretándose en un sistema de cuotas de partido. Esto cabía suponerlo de la remisión a la legislación básica del Estado y del uso que de la misma se ha hecho tanto por el ente público de RTVE como por el de las televisiones autonómicas. Pero la reforma de la Ley 2/2003, hecha por la Ley 6/2003 para salvar el ya mencionado veto puesto por el PP, acaba por confirmar la sospecha, pues abiertamente se establecen esas cuotas, tanto en las propuestas como en la aprobación de las mismas. El Director General es nombrado por el Gobierno, circunstancia criticada en su día por la oposición y considerada negativa para la independencia del Ente. La confusión del legislador es grande si se tiene en cuenta que justifica la reforma de la Ley 2/2003 para «garantizar la efectiva prestación del servicio público de televisión mediante el *tercer canal*».

Más novedosa en la existencia de un Consejo de Comunicación de composición mixta con representantes de la Administración del Principado y de entes locales y representantes de organizaciones e instituciones sociales.

El Gobierno puede fijar periódicamente directrices para que se cumplan obligaciones de servicio público del Ente de Comunicación y se prevé el acceso a sus emisiones tanto de los grupos políticos y sociales significativos como de grupos minoritarios.

La vigencia de esta ley está suspendida, al haber sido impugnada en febrero de 2004 por el Gobierno de la nación ante el TC haciendo uso de la facultad prevista en el art. 161.2 CE.

Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas. De los dos órganos institucionales auxiliares previstos en el Estatuto de Autonomía tras su reforma de 1999, Consejo Consultivo y Sindicatura de Cuentas, sólo ésta última fue objeto de regulación en 2003. Se configura como órgano dependiente de la Junta General del Principado, aunque independiente en su funcionamiento, y con labores no sólo de fiscalización, sino también de asesoramiento de la Junta en materia presupuestaria, de contabilidad, intervención y auditoría.

Ley 4/2003, de 24 de marzo, de declaración del Parque Natural de Ponga, que regula, como es habitual en este tipo de leyes, la declaración de espacio protegido y su finalidad, el órgano de gestión del parque y el plan rector del mismo.

Ley 5/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2004. Se trata de una ley fruto del pacto de gobierno PSOE-IU y dentro del marco de estabilidad presupuestaria impuesto por la legislación básica del Estado. Como se anuncia en su preámbulo, las políticas sociales constituyen uno de los principales ejes en los que se vertebran estos presupuestos, con especial atención a los servicios sociales, educación y cultura, sanidad y empleo, equilibrio territorial y cohesión social. Fuera de los gastos corrientes, los presupuestos están en gran parte dedicados a poner en práctica la Concertación social firmada con Empresarios y Sindicatos, a arbitrar los créditos destinados a la ejecución de la cuarta anualidad del Plan complementario de reactivación de las comarcas mine-

ras según el acuerdo alcanzado entre Principado y centrales sindicales mineras, financiación del pacto local, vivienda de protección oficial, y partidas para el nuevo hospital y para indemnizaciones a causa de la catástrofe del *Prestige*.

Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales. Esta ley de acompañamiento modifica, entre otras normas, la *Ley 6/1991, de ingreso mínimo de inserción*, que supone la ampliación del ámbito subjetivo de este tipo de ayudas y se apunta el objetivo final de instaurar la renta social básica. La *Ley 2/1995, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias*, ya que se suprime, en consonancia con las regulaciones de la mayor parte de las CCAA, el recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno de los actos de los titulares de las consejerías que no agotan la vía administrativa, actos que serán fiscalizables en vía administrativa mediante la interposición potestativa del recurso de reposición. La *Ley 2/2003, de Medios de Comunicación Social*, en el sentido ya mencionado de establecer un sistema provisional de elección de los miembros del Consejo de Administración del Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias para el supuesto de que tal elección no se produzca por el procedimiento ordinario. Además, la *Ley 6/2003* en su art. 11 suprime la colegiación obligatoria del personal al servicio exclusivo de la Administración del Principado, sus organismos o entes; precepto que ha sido recurrido ante el TC por el Gobierno de la nación.

Desde el punto de vista fiscal, se establecen algunas mejoras y deducciones en impuestos directos, pero se grava con un recargo el impuesto sobre hidrocarburos y se vincula su rendimiento en su totalidad a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria.

Existe un especial apartado sobre sociedades públicas creadas o reformadas tanto para la gestión tanto de viviendas como de infraestructuras sanitarias del Principado de Asturias.

Decretos

El número de Decretos fue muy elevado en relación con años precedentes, pero muchos de ellos tenían por objeto exclusivo el cese y nombramiento de altos cargos tras la formación del nuevo Consejo de Gobierno.

A través de Decretos se regularon, entre otras, las siguientes materias dignas de mención:

Reorganización administrativa del Consejo de Gobierno y de las Consejerías. El Decreto 9/2003 del Presidente del Principado reestructuró la composición del Consejo de Gobierno al objeto de acomodarlo a la nueva situación política nacida del pacto de gobierno de coalición entre PSOE e IU. Conviene dejar constancia de la disfunción que supone el que el art. 8.2 de la *Ley 8/1991*, de organización de la Administración del Principado de Asturias, disponga que la creación, modificación y supresión de las Consejerías se establecerá por Ley de la Junta General del Principado. Ello obliga a que la Junta tenga que adelantarse a los planes del Presidente sobre su intención de reestructurar las Consejerías

o bien éste paralizar dichos planes hasta que la Junta los apruebe. Ello condujo a que por una vía tan irregular como la Ley 14/2002, de Presupuestos Generales para 2003, la Junta autorizase al Presidente del Principado para variar, mediante Decreto, el número, denominación y competencias de las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. Hubiera sido más adecuado con el Estatuto de Autonomía y también más funcional que se hubiese reformado la Ley 8/1991 y, como sucede con la ley estatal 50/1997, del Gobierno, se afirmase en ella que es competencia del Presidente crear, modificar o suprimir las Consejerías. De esta forma el Presidente no tendría que contar con una habilitación expresa para ejercer una competencia que estatutariamente ha de entenderse que le pertenece.

Las Consejerías pasaron de 11 a 10, si bien se ha de tener en cuenta que dentro de algunas Consejerías se han creado Viceconsejerías. Esta es la relación completa:

1. Presidencia.
2. Economía y Administración Pública. (En la que se incluye la Viceconsejería de Presupuestos y Administración Pública)
3. Educación y Ciencia.
4. Cultura, Comunicación Social y Turismo.
5. Vivienda y Bienestar Social. (En la que se incluye la Viceconsejería de Bienestar Social)
6. Salud y Servicios Sanitarios.
7. Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. (En la que se incluye la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio)
8. Medio Rural y Pesca. (En la que se incluye la Viceconsejería de Instituto de Desarrollo Rural)
9. Industria y Empleo.
10. Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores.

La Consejería de Vivienda y Bienestar Social y la de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores están gestionadas por Consejeros procedentes de IU.

Diversos Decretos del Consejo de Gobierno realizaron una amplia reestructuración de las Consejerías y sus Direcciones Generales.

Protección de la naturaleza y el medio ambiente. Como viene siendo una característica de los Gobiernos del Principado, en 2003 hubo un buen número de Decretos cuyo objeto fue la declaración de parques y monumentos naturales, la constitución de reservas de caza, la aprobación de planes de conservación de animales o la prórroga de la moratoria de parques eólicos.

Sanidad y Servicios sociales. Tras la profunda reorganización del *Sespa* después de la transferencia del *Insalud*, se aprobaron en 2003 dos Decretos de

importancia. Uno sobre el procedimiento de solicitud y concesión de las prestaciones sanitarias en las modalidades de ortoprótesis, gastos por desplazamiento y manutención y reintegros de gastos por asistencia sanitaria con medios ajenos al Sistema Nacional de Salud. El otro sobre regulación del conjunto Mínimo Básico de Datos de Atención Especializada.

También se aprobó en materia social el Reglamento de la Ley 5/1995, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, en los ámbitos urbanístico y arquitectónico y el Reglamento sobre normas de régimen interior de centros de alojamiento de menores.

Hacienda, Economía y Turismo. En el plano fiscal, se aprobó el Reglamento del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. En lo que se refiere a organismos económicos, se modificó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias y se aprobaron los estatutos de organización y funcionamiento del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias. En el terreno turístico se reguló la ordenación de la actividad de restauración y el régimen de viviendas vacacionales y se aprobaron declaraciones de interés turístico. También se reguló el régimen de las federaciones deportivas.

Resoluciones

A través de resoluciones se llevó a cabo la ejecución de las políticas gubernamentales sobre todo en materia de educación, sanidad, empleo, ayudas a la reactivación económica, vivienda, medioambiente, etc. Una lista cronológica de todas ellas se puede consultar en: http://www.constitucion.rediris.es/oapa/codigaut/cronologico_resoluciones.html#2003

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL 25 DE MAYO DE 2003 (Entre paréntesis, resultados en 1999)

Candidaturas	Votos	%	Escaños
PSOE	250.474 (284.972)	40,48 (46,00)	22 (24)
PP	242.396 (200.164)	39,18 (33,31)	19 (15)
IU-BA	68.360 (55.747)	11,05 (9,00)	4 (3)
URAS	17.552 (44.261)	7,14 (2,84)	0 (3)

**CONSEJOS DE GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
Año 2003 (V Legislatura)**

PRESIDENTE D. Vicente Alberto Álvarez Areces

CONSEJEROS

Consejera de Presidencia	D ^a . María José Ramos Rubiera
Consejero de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos	D ^a . Angelina Álvarez González
Consejero de Hacienda	D. Jaime Rabanal García
Consejero de Educación y Cultura	D. Francisco Javier Fernández Vallina
Consejero de Asuntos Sociales	D. José García González
Consejero de Salud y Servicios Sanitarios	D. Francisco Sevilla Pérez
Consejero de Infraestructuras y Política Territorial	D. Juan Ramón García Secades
Consejero de Medio Ambiente	D. Herminio Sastre Andrés
Consejera de Medio Rural y Pesca	D. Santiago Menéndez de Luarda Navia- Osorio
Consejera de Industria, Comercio y Turismo	D. Jesús Urrutia García
Consejera de Trabajo y Promoción de Empleo	D. Jesús Urrutia García

Año 2003 (VI Legislatura)

PRESIDENTE D. Vicente Alberto Álvarez Areces

CONSEJEROS

Consejera de Presidencia	D ^a . María José Ramos Rubiera
Consejero de Economía y Administraciones Públicas	D. Jaime Rabanal García
Consejera de Cultura, Comunicación Social y Turismo	D ^a . Ana Rosa Migoya Diego
Consejero de Educación y Ciencia	D. José Luis Iglesias Riopedre
Consejera de Vivienda y Bienestar Social	D ^a . Laura González Álvarez
Consejero de Salud y Servicios Sanitarios:	D. Rafael Sariego García
Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras	D. Francisco González Buendía
Consejera de Medio Rural y Pesca	D ^a . Servanda García Fernández
Consejero de Industria y Empleo	D. Graciano Torre González
Consejero de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores	D. Francisco Javier García Valledor

**JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO
Año 2003 (V Legislatura)**

PRESIDENTA: Dña. Mª Jesús Álvarez González

GRUPOS PARLAMENTARIOS

Socialista: 24
 Popular: 15
 IU: 3
 URAS: 3

Año 2003 (VI Legislatura)

PRESIDENTA: Dña. Mª Jesús Álvarez González

GRUPOS PARLAMENTARIOS

Socialista: 22
 Popular: 19
 IU-BA: 4

**SENADORES DESIGNADOS POR LA JUNTA
TRAS LAS ELECCIONES DE 2003**

Don Javier Fernández Fernández (PSOE)

(antes, D. José Ángel Fernández Villa)

Don Ovidio Sánchez Díaz (PP) (renovación de nombramiento, desde 1999)

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ASTURIAS

Presidente: D. Julio Alberto García Lagares (Hasta noviembre de 2003)

Presidente entrante: D. Ignacio Vidau Argüelles (Desde noviembre de 2003)

Fuentes de consulta en internet relativas al Principado de Asturias

Legislación autonómica: Francisco J. Bastida y otros, *Código Autonómico del Principado de Asturias*: <http://www.constitucion.rediris.es/codigaut>

Resultados electorales y datos en general del Principado

- SADEI (*Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales*), <http://www.sadei.es>
- Francisco J. Bastida, *Observatorio Autonómico del Principado de Asturias*, <http://constitucion.rediris.es/observaut>

Webs institucionales del Principado de Asturias

- *Junta General del Principado*: <http://www.jgpa.es/>
- *Gobierno del Principado*: <http://www.princast.es>

Rasgos generales

Sin duda de ninguna clase, tal como ha sucedido en muchas otras Comunidades Autónomas, la celebración de elecciones autonómicas y locales (25-Mayo) ha representado el episodio más importante en la vida política e institucional del archipiélago. La trascendencia de dicho suceso no puede pasar inadvertida y recibirá en las líneas que siguen el tratamiento que merece. No obstante esto, el obligado esfuerzo por la síntesis al que también es preciso atender impone una cierta contención, a fin de no dejar de referirnos a otros acontecimientos igualmente relevantes en el marco de este Informe, no pocos de los cuales se sitúan por lo demás en clara conexión con el hecho mismo de las elecciones.

En Canarias, preciso es comenzar por recordarlo, tres son los niveles territoriales en los que se desarrollan las elecciones, porque al autonómico y al municipal se suma asimismo el insular, en nuestro caso, lo que dificulta los equilibrios en la formación de los gobiernos de las instituciones implicadas y, además, favorece que los pactos alcanzados por las diversas fuerzas políticas en su caso, una vez firmados con carácter general y aplicados también con tal carácter, tropiecen puntualmente con diversos obstáculos (por ejemplo, razones de carácter personal), a veces insuperables, para llevarlos a la práctica en algunas instituciones.

Así ha sucedido en Canarias: pronto llegaron PP y CC a sellar un acuerdo general con proyección sobre los tres niveles de gobierno, pero el pacto —si bien llegó a observarse de manera generalizada— no pudo funcionar de modo absoluto pese a las consignas de los partidos implicados. Ocurrió sobre todo en el ámbito de las Islas de Gran Canaria y Fuerteventura, tanto a nivel insular como municipal; y también hubo alguna otra desviación, ya aislada, en otras Islas. Probablemente, difícil era haber llegado más lejos, dado el carácter de algunas rivalidades así como el sesgo más «izquierdista», valga esta expresión convencional, de CC, en las Islas antes mencionadas. En cualquier caso, hay que reconocer que el pacto alcanzado a escala global supo imponerse incluso en situaciones nada fáciles de reconducir.

Las circunstancias expuestas influyeron a su vez en la formación del propio Gobierno de Canarias. Probablemente, en la correlación finalmente resultante en punto a la distribución de Consejerías (además de la Presidencia y la Vicepresidencia en los términos que inmediateamente se indicarán, CC obtuvo 7 Consejerías, por 3 para el PP) tuvieron aquéllas mucho que ver, aunque el PP obtuvo la Presidencia del Parlamento, como cierta compensación al desequilibrio en la formación del Gobierno, de haberse procedido a la aplicación puramente mecáni-

ca del resultado electoral y la composición del Parlamento (23 Diputados, para CC; 17, para PP; lo mismo que para PSOE; los cuales, junto a los tres obtenidos por el PIL en Lanzarote, suman el total de 60 Diputados de la Cámara).

A la vista de estos resultados, la Presidencia del Gobierno se mantuvo, desde luego, para CC, que igualmente alcanzó la Vicepresidencia, si bien han cambiado sus respectivos titulares. El Presidente ha pasado a ser ahora quien antes ocupaba la Vicepresidencia: su nominación como candidato al cargo fue el resultado de un proceso interno de CC que cristalizó en una transacción respaldada así de manera unánime, porque igualmente aspiraba a lo mismo quien había sido Presidente durante toda la Legislatura precedente. Por virtud de la transacción alcanzada, se aceptaba el relevo personal y el principio de alternancia entre Islas consiguiente (de resultados de la distinta procedencia de los aspirantes) a cambio de una inversión de los roles, por así decir: de este modo, el candidato a Vicepresidente del Gobierno vino a ser quien hasta ahora ostentaba la Presidencia que retenía además la importante Consejería de Economía y Hacienda. Tras la contienda electoral, su resultado y su traducción en la conformación de las instituciones locales, esto último sin embargo no se llevó a efecto: se escindió la Vicepresidencia y la Consejería mencionada y se atribuyeron a distintas personas (la Vicepresidencia, para una mujer), ninguna de las cuales era la prevista inicialmente, esto es, el anterior Presidente. Tal circunstancia ha venido a producir una fuerte desavenencia y crispación interna en CC, no tanto por arrumbar el principio de alternancia en sí (formalmente respetado, en tanto la Vicepresidencia y la Consejería de Economía y Hacienda recaen en sendas personas de procedencia de la Isla capitalina distinta de la que proviene el Presidente), como por la escisión y el relevo personal producido en contra del criterio institucional establecido por la propia organización política antes mencionada en el nivel insular afectado. En la designación de los nuevos altos cargos del gobierno y de la administración, ello ha tenido también su reflejo en los términos que más adelante se indicarán, remisión que también se hace extensiva otros avatares igualmente acaecidos con ocasión de la formación del nuevo Gobierno autonómico.

El acontecimiento electoral vino también a influir sobre un segundo suceso que igualmente ha de ser destacado en estas líneas introductorias: la vertiginosa actividad legislativa desarrollada por el Parlamento de Canarias en menos de cuatro meses, los primeros del año, el tiempo que restaba para agotar la V Legislatura ¡Hasta veinte Leyes llegaron a aprobarse antes de las elecciones! Para evaluar estos datos no hay sino que confrontarlos con los de los años inmediatos: en los tres años anteriores correspondientes a esta misma Legislatura, el ritmo anual fue de 7, 9 y 13, sucesivamente. Todavía mayor impresión causa la avalancha de Leyes si se repara en la circunstancia de que de las aprobadas apenas las hay reconducibles a la categoría de Leyes-acto o Leyes-medida, como en otros años precedentes; tampoco se trata de meras reformas puntuales; al contrario, la mayor parte de ellas tiene por objeto la ordenación de sectores enteros relevantes de la vida social (puertos, vivienda, pesca), o bien sus aspectos concretos más importantes (comercio: licencia comercial específica; empleo: servicio canario de empleo). Otras no menos importantes quedaron ya para la próxima Legislatura (transportes, farmacia). Habrá ocasión más tarde de detenerse en todo ello, aunque en este punto forzoso es referirse a la aprobación de la Ley

de Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003), con la que prácticamente vino a culminar la actividad legislativa de la Legislatura. De este modo, vino asimismo a coronarse un extraordinario esfuerzo que arrancó casi tres años antes, de cuya evolución se ha dado cumplida noticia también en informes anteriores.

Ya por último, resulta menester aludir dentro de este capítulo introductorio a un suceso de la máxima relevancia desde la perspectiva jurídica estricta. En este año el Tribunal Constitucional ha sentado (y consolidado) una doctrina sobre el alcance y límites de la garantía constitucional del régimen económico-fiscal del archipiélago, por fin, hay que agregar, expresión que no puede emplearse mejor, porque hasta diez años ha tardado en resolverse alguno de los recursos pendientes de sentencia. Sin duda de ninguna clase, éste es el apartado que mayor conflictividad jurídica despierta en el ámbito de las relaciones Estado-Canarias. Una buena parte de los contenciosos planteados ante el Tribunal Constitucional versan precisamente sobre ello, lo que explica el elevado número de asuntos pendientes, por otra parte. El Tribunal Constitucional ha dictado cuatro sentencias capitales en 2003 que, por lo demás, han venido a zanjar definitivamente diecisiete asuntos (entre recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, así como conflictos de competencias): los pendientes todavía indudablemente estarán decisivamente condicionados por la doctrina ahora elaborada (sobre todo, la que contiene la STC 16/2003), que en general produce un debilitamiento de la garantía constitucional del REF (Régimen Económico y Fiscal y Especial de Canarias) sometida al examen del Alto Tribunal, sea tanto en sus aspectos materiales como formales. Justamente, alrededor de estos últimos (efectos del informe previo del Parlamento de Canarias) se ha centrado la polémica que, en realidad, atendiendo a este punto concreto, no parece dar mucho de sí. Pese a ello, ha llegado a plantearse en el Parlamento de Canarias, también este año al final de la Legislatura precedente, una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, sólo para encauzar el asunto antes indicado, precisamente, después de dada a conocer la doctrina del Tribunal Constitucional. Otros aspectos diferentes, que sin embargo han sido soslayados, sí parecen susceptibles de alcanzar mayor grado de aceptación política, por una parte, y de tener mejor encaje jurídico, por otra.

La legislación

Impresionante ha sido, ciertamente, la actividad legislativa desarrollada por el Parlamento de Canarias en 2003, sobre todo, durante los cuatro primeros meses del año, como se ha destacado en las líneas introductorias de este Informe; o, en otros términos, antes de concluir la V Legislatura (en los dos últimos Plenos ordinarios llegaron a aprobarse 10 Leyes, 8 en su solo día; después, hubo otros dos Plenos Extraordinarios, asimismo para aprobar sendas Leyes). Imposible es acortar a resumir ahora los contenidos de las Leyes aprobadas, por mucho que intente este examen ceñirse estrictamente a lo básico y fundamental.

Por lo demás, ámbitos materiales enteros han sido objeto de regulación; o bien, destacados aspectos dentro de dichos ámbitos; a decir verdad, Leyes estrictamente puntuales o meras Leyes-medida han sido la excepción.

Entre las primeras habría que situar las relativas a la Vivienda (Ley 2/2003, de 30 de enero), el Consumo (Ley 3/2003, de 12 de febrero), los Puertos (Ley 14/2003, de 8 de abril), la Pesca (Ley 17/2003, de 10 de abril); incluso, cabe ubicar dentro de este mismo grupo la de Asociaciones (Ley 4/2003, de 28 de febrero), la Electoral (Ley 7/2003, de 20 de marzo), Haciendas Territoriales (Ley 9/2003, de 3 de abril) y Cámaras de Comercio (Ley 18/2003, de 11 de abril). De aspectos concretos, aunque relevantes, dentro de un mismo sector, se ocupan las Leyes de Parejas de hecho (Ley 5/2003, de 6 de marzo), Mediación Familiar (Ley 15/2003, de 8 de abril) y Prevención frente a la Violencia de Género (Ley 16/2003, de 8 de abril); así como en Universidades, las Leyes reguladoras de Becas y Ayudas Universitarias (Ley 8/2003, de 3 de abril) y de Consejos Sociales y de Coordinación Universitaria (Ley 11/2003, de 4 de abril); en comercio, la de la Licencia Comercial Específica (Ley 10/2003, de 3 de abril); en empleo, la creación del Servicio Canario de Empleo (Ley 12/2003, de 4 de abril) y en asuntos sociales (o educación), la de Formación de Adultos (Ley 13/2003, de 4 de abril); incluso, en ordenación del territorio y urbanismo, la importantísima Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003, de 14 de marzo), que merece una atención singular. De este modo, al grupo de Leyes puntuales o meras Leyes-medida habría que adscribir únicamente la del Deporte (Ley 1/2003, de 24 de enero), la de Protección del Barranco de Veneguera (Ley 6/2003, de 6 de marzo), la cesión gratuita de un bien (Ley 21/2003) y la del Himno de Canarias (Ley 20/2003, de 28 de abril). Cierra la lista, ya a finales de año, la Ley de Presupuestos (Ley 22/2003, de 30 de diciembre).

Cabe perfectamente ajustar ahora nuestra exposición al criterio sistemático propuesto, por otra parte, siempre convencional y por ello mismo siempre discutible.

Sobre la Ley de Vivienda (Ley 2/2003), los aspectos más importantes que cabría destacar son: 1) La Ley encomienda la gestión de las competencias ejecutivas en materia de vivienda a una nueva entidad pública, el Instituto Canario de la Vivienda, organismo autónomo del Gobierno de Canarias, y en cuyo consejo de administración participan los cabildos insulares; junto a los representantes autonómicos e insulares se prevé la incorporación de cuatro representantes de los municipios canarios al menos dos de los cuales han de ser de municipios mayores de 100.000 habitantes; 2) La Ley aborda también el problema de la escasez del suelo aprovechando un instrumento que viene siendo utilizado por otras Comunidades Autónomas: la afectación directa de suelo a la construcción de viviendas protegidas mediante el establecimiento de un estándar urbanístico mínimo que deben incorporar los instrumentos municipales de planeamiento. En concreto, la Ley atribuye a los Planes Insulares de Ordenación y en su caso también a los Planes de Vivienda la determinación de los municipios en que es prioritaria, incluso perentoria, la construcción de viviendas protegidas. La consecuencia básica es la obligación de destinar al menos el 20% del suelo urbanizable de uso residencial y del suelo urbano afectado por operaciones de reforma interior a esta clase de uso residencial, sin que se puede destinar a este uso más del cincuenta por ciento del aprovechamiento del ámbito o sector. Para la cobertura de este estándar urbanístico la Ley admite la afectación expresa de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados a éste. Con el

fin de asegurar el cumplimiento de esta medida y evitar la inactividad de los propietarios afectados se declara causa de expropiación el incumplimiento del deber de edificación en los plazos que se señalen; 3) La Ley establece el régimen básico de las viviendas protegidas (sujetas a protección pública), bajo una regulación común y sin perjuicio de las especialidades que se establecen: en cuanto a las viviendas protegidas de promoción privada, y las asimiladas, su régimen jurídico tiende a equipararse con el de las viviendas libres, reduciéndose la intervención, control y limitaciones administrativas a lo indispensable para garantizar el adecuado destino y empleo de los fondos públicos, por otra parte, se introduce una nueva modalidad de financiación, el subsidio de préstamos no cualificados, habida cuenta que los tipos de interés de los préstamos hipotecarios se encuentran en un nivel que permite a los adquirentes obtener en el mercado libre préstamos hipotecarios de iguales condiciones que los cualificados; 4) Se define el Plan de Vivienda como el instrumento que ordena y coordina todas las acciones públicas en materia del suelo protegido y vivienda; 5) La Ley actualiza y acomoda a los principios del ordenamiento vigente el régimen de la potestad de deshaucio y el de la potestad sancionadora en materia de vivienda y, en particular, en viviendas protegidas, así como el procedimiento para su ejercicio.

En la Ley de Consumo (Ley 3/2003) se ha aprovechado la elaboración de la norma para colmar lagunas de la ley estatal, especialmente, en el campo de la actuación administrativa. Destacan aspectos novedosos como el establecimiento de un modelo único de hoja de reclamación para todos los sectores económicos y profesionales, la apertura de las actuaciones de control e inspección hacia modalidades de carácter preventivo, con especial regulación de las medidas provisionales y la previsión de mecanismos de resolución voluntaria de reclamaciones de los consumidores y usuarios a través de la mediación y del sistema arbitral de consumo. Se apoyan decididamente las fórmulas participativas, creando el marco que afianzará el desarrollo del movimiento asociativo y consolidando foros de diálogo en los que participen los consumidores, las organizaciones empresariales y las Administraciones Públicas, habiéndose elevado al más alto nivel el Consejo General del Consumo de Canarias, como órgano de colaboración, participación y consulta.

Tampoco es fácil intentar sintetizar el contenido de la Ley de Puertos (Ley 14/2003). Atendiendo a sus diversos Títulos cabe señalar: El Título Preliminar recoge la nueva asunción de competencias por la Comunidad Autónoma en esta materia, definiendo legalmente los puertos e instalaciones portuarias; el Título I regula la delimitación física y jurídica de los puertos, la planificación y construcción de nuevos puertos o ampliación de los existentes y la necesaria articulación entre el planteamiento urbanístico y territorial con la planificación sectorial portuaria; el Título II constituye el armazón de la Ley y la mayor dosis de novedad: se ha optado por configurar el organismo gestor de los puertos autonómicos como una Entidad de Derecho Público de la Comunidad Autónoma; el Título II se destina a la regulación de los servicios portuarios, siguiéndose en líneas esenciales la ordenación existente en el Estado y otras Comunidades Autónomas; el Título IV regula las concesiones y autorizaciones portuarias, introduciéndose la necesidad de utilizar el sistema del concurso cuando existan varias solicitudes sobre el mismo espacio, a fin de garantizar la concurrencia y

la publicidad; por último, el Título V incluye un completo y exhaustivo catálogo de infracciones y sus correspondientes sanciones, así como determinadas medidas de policía portuaria para afrontar las contingencias relativas a la seguridad del puerto o a la disponibilidad de las instalaciones y para garantizar el cobro de ingresos por los servicios y actividades portuarias.

En cuanto a la Ley de Pesca (Ley 17/2003), la pesca marítima y el marisqueo son tratados en el Título I, repitiéndose la misma estructura: clases de pesa y marisqueo y sus distintos conceptos, autorización de dichas actividades y ordenaciones específicas, con la previsión de dar protección singular a determinadas zonas por su especial interés para la preservación y regeneración de los recursos; en el Título II se regula la acuicultura, destacando la previsión de un Plan Regional de Ordenación de esta actividad, así como la regulación de la concesión acuícola como concesión de actividad distinta de la demanial, y la reserva de la acuicultura al sector público cuando dicha actividad vaya a desarrollarse en el dominio público marítimo-terrestre; en el Título III se establecen algunas previsiones en materia de formación náutica y marítimo-pesquera, procediéndose a la regulación de los agentes del sector pesquero especialmente las confradías de pescadores; el Título IV es dedicado a la investigación pesquera; la inspección y vigilancia se regula en el Título V; por último, el Título VI aborda la tipificación de las infracciones y sanciones.

La Ley de Asociaciones (Ley 4/2003) está concebida con una vocación integral, de tratamiento completo del mundo asociativo de Canarias: se contempla la posición jurídica de las personas asociadas, las bases de la organización asociativa, las reglas para su disolución y liquidación, y la intervención administrativa, no restringida a la función de registro prevista en la Constitución sino comprensiva de un notable elenco de acciones de promoción y apoyo. La Ley tiende exclusivamente a convertirse en un instrumento suficientemente transparente del régimen de funcionamiento de la asociación y de los derechos que en ella gozan sus integrantes, tanto por lo que se refiere al acceso como a la permanencia en ella, a la viabilidad de desarrollar las actividades para la que está proyectada y a participar en su gestión en la medida del interés o conveniencia de cada persona. Las reglas de organización responden también en la Ley al principio de intervención mínima de los Poderes Públicos, prácticamente enfocada sólo a posibilitar el funcionamiento operativo de la asociación, propósito que coincide con el pretendido en la regulación de la convocatoria y constitución de sus órganos internos. En la regulación del Registro de Asociaciones, la Ley subraya su carácter meramente declarativo; y en el ámbito de las relaciones con la Administración, se pretende potenciar las asociaciones por su convergencia con el interés general protegible por la acción pública; por último, para hacer efectiva de manera continuada la participación y consulta de las asociaciones, se instituye el Consejo Canario de Asociaciones como órgano consultivo de la Administración.

La Ley Electoral (Ley 7/2003) contiene una regulación global del sistema electoral canario, afrontando el desarrollo de los preceptos estatutarios y regulando todos los aspectos del sistema a excepción de los referidos en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía (número de diputados a

elegir, escaños que corresponden a las islas y distintas barreras electorales que operan a nivel de la Comunidad Autónoma o de cada una de las Islas). Excluidos estos aspectos, se regulan así los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo, las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, la Administración Electoral, la convocatoria de elecciones y, dentro del procedimiento electoral, la presentación y proclamación de candidaturas, la campaña electoral, las papeletas y sobres electorales, el escrutinio general y los gastos y subvenciones electorales.

Por lo que hace a la Ley de Haciendas Territoriales Canarias (Ley 9/2003), su propósito es el de crear las condiciones que hagan efectiva la estabilidad de tales Haciendas mediante el establecimiento de una serie de medidas tributarias y de financiación que les permita la planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad, a cuyo efecto elemento esencial para la consecución de tal objetivo es el régimen de distribución de los recursos provenientes del REF que corresponden a las Administraciones canarias, lo que se lleva a efecto en la Ley mediante la determinación expresa del concepto «Bloque de financiación canario», base para el reparto, que se conforma por los rendimientos anuales del IGIC (Impuesto General Indirecto Canario) y AIEM (Arbitrio Insular sobre Entrada de Mercancías) y del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. Para la distribución se fija un porcentaje entre las Corporaciones territoriales canarias y el Gobierno de Canarias, con lo que se pone fin a los sistemas transitorios propios de la situación existente hasta ahora caracterizada por la inestabilidad de las Haciendas territoriales canarias. Atendiendo a la misma finalidad se crea el Fondo Insular para Inversiones, como instrumento que contribuye a la planificación y coordinación a largo plazo entre las Administraciones canarias. Y otra de las medidas de la Ley es, en fin, la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal, dotando a los Cabildos Insulares de una capacidad tributaria propia, que se concreta en la posibilidad de fijar el tipo de la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción, dentro de unas bandas inicialmente fijadas.

Finalmente, dentro de este primer bloque, ha de hacerse alusión a la Ley de Cámaras (Ley 18/2003). Esta Ley pretende adaptar la normativa de Cámaras a la realidad de Canarias, potenciando los aspectos que más deben coadyuvar a profundizar en el papel representativo de los intereses generales del comercio, la industria, el turismo y la navegación y de colaboración con la Administración y en la gestión eficaz al servicio de las empresas de canarias. Estas Corporaciones, con estructura y funcionamiento democráticos, e integradas por todas las empresas en condición de electores, disponen de autonomía económica de actuación, sin perjuicio de la tutela de la Comunidad Autónoma y de la fiscalización superior por la Audiencia de Cuentas del destino de los ingresos procedentes del recurso cameral permanente. La Ley crea, por lo demás, el Consejo General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Canarias con el fin de coordinar la actividad de todas las Cámaras canarias y de garantizar la interlocución coordinada con las principales instituciones del país.

Entre las Leyes ocupadas de desarrollar piezas más limitadas, pero importantes, dentro de un conjunto más amplio, en el fecundo y extenso ámbito de la

ordenación de las relaciones privadas, cronológicamente, debe mencionarse primero la Ley de Parejas de Hecho (Ley 5/2003): esta Ley comienza extendiendo su ámbito de aplicación a cualquier situación creada por la convivencia libre, pública y notoria de dos personas, con independencia de su orientación sexual, y da un especial tratamiento a las exigencias necesarias para la constitución de este tipo de uniones, prohibiendo el acceso al registro creado al efecto, tanto a las personas que tengan entre sí un vínculo matrimonial o no, las que tengan relación de parentesco entre sí, los menores de edad emancipados y los incapacitados judicialmente. En cuanto al registro en sí mismo, es de destacar que, bajo la regla de la voluntariedad, pueden inscribirse determinados sucesos que afectan a la vida de la pareja; también es objeto de atención su régimen de publicidad. Respecto a la acreditación de la existencia de la pareja de hecho, la Ley contempla varias fórmulas abiertas a la libre elección de los convivientes. Mención especial merecen los pactos de convivencia, que se conciben como el instrumento regulador de las relaciones personales y económicas que puedan derivarse de la convivencia. En cuanto a la extinción de la pareja de hecho, se señalan sus causas, así como la inscripción registral de la eventualidad. La Ley otorga a las parejas los mismos beneficios que a las parejas que hayan contraído matrimonio, tanto en el ámbito de la función pública canaria como para el resto de la normativa autonómica de Derecho público, con excepción de la tributación conjunta respecto del tramo autonómico del IRPF.

Sin cambiar de tercio, la Ley de Mediación Familiar (Ley 15/2003). La mediación familiar constituye una fórmula para resolver conflictos familiares, recomponiendo la propia familia desde dentro, en un clima de cooperación y respeto mutuo; para este fin, los miembros de la familia en conflicto solicitan y aceptan la intervención confidencial de una tercera persona ajena, neutral y cualificada, denominada mediador, que trabajará con y para la consecución de un acuerdo justo, duradero y aceptable para los familiares en conflicto. La Ley opta por establecer el sistema como voluntario y extendido a cualquier conflicto que pueda surgir entre cónyuges, parejas de hecho, entre padres e hijos o entre hijos y en general, entre familiares hasta el cuarto grado de consaguinidad o aquellos que surjan entre persona adoptadas y sus familiares biológicos o adoptivos. La Ley no crea, pero tampoco excluye, el establecimiento de algún órgano público de mediación; en cambio, sí contempla la posibilidad de que los ciudadanos con pocos recursos puedan acceder a estos servicios mediante el establecimiento de un mecanismo similar al establecido en nuestro país para acceder a la justicia gratuita o turno de oficio.

Y acaso también sin forzar en exceso el planteamiento, en el campo de las relaciones privadas (o, alternativamente, en el de los servicios sociales), finalmente podría situarse la Ley contra la Violencia de Género (Ley 16/2003), cuyo objetivo es la creación del Sistema Canario de Intervención Integral contra la Violencia hacia las Mujeres, con el que se pretende establecer de forma integrada y multisectorial un conjunto unitario de servicios y prestaciones de carácter social, educativo, sanitario y de seguridad, desarrollados por las Administraciones Públicas canarias en el cumplimiento de sus respectivas competencias y por las entidades públicas y privadas que colaboren con ellas, tendentes a la prevención y erradicación de las situaciones de violencia de género en el ámbito de

la Comunidad Autónoma. La Ley se organiza a partir de la descripción de las distintas formas de violencia de género, con un carácter exhaustivo para abarcar todas sus manifestaciones, y se contemplan acciones concretas de apoyo y asistencia, definiendo las funciones de cada uno de los centros y servicios asistenciales: los Dispositivos de Emergencia para Mujeres Agredidas, los Centros de Acogida Inmediata, las Casas de Acogida y los Pisos Tutelados. A su vez, prevé la colaboración de las instituciones, asociaciones y fundaciones sin ánimo lucrativo con las Administraciones Públicas canarias en el desarrollo de los planes y programas relacionados con la violencia de género.

En materia universitaria, se ha aprobado la Ley de Becas y Ayudas (Ley 8/2003), que aspira a instaurar un marco normativo general lo suficientemente flexible para permitir que las convocatorias anuales de becas puedan adaptarse a las cambiantes circunstancias del sistema universitario. Para alcanzar esa flexibilidad, se confiere al Gobierno la fijación en las sucesivas convocatorias de las modalidades y cuantías de las becas, así como los requisitos a cumplir por los beneficiarios. Se contempla además un régimen administrativo para el procedimiento de concesión, que garantice los principios de objetividad, publicidad, concurrencia e igualdad, sin entorpecer o demorar innecesariamente el control de las ayudas. Finalmente, se pretende el logro del mayor grado de coordinación posible, no sólo en cuanto a la complementariedad de las ayudas, sino también en lo que respecta a la propia tramitación administrativa de las solicitudes.

Igualmente, en este mismo campo, la Ley sobre Consejos Sociales y Coordinación Universitaria (Ley 11/2003). Las funciones del Consejo Social pueden agruparse en tres categorías: a) planificación, programación y promoción de la eficiencia de los servicios prestados por las Universidades; b) supervisión de la actividad económica y rendimiento de los servicios y de su gestión; c) interacción con los agentes sociales, económicos y productivos. En la composición de estos órganos se potencia la participación de representantes de los distintos sectores de la sociedad canaria, estableciéndose la presencia de vocales de la Administración regional y local, y de otros ámbitos sociales, productivos y culturales (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones empresariales, personalidades de la vida cultural, empresas implantadas en Canarias con presencia en el ámbito de la investigación, etc.). El funcionamiento del Consejo, para obtener la eficacia postulada, contempla mecanismos para reforzar el carácter ejecutivo de ciertos cargos y dotarlos de infraestructuras operativas. Por otra parte, como mecanismos para la coordinación universitaria, la Ley prevé la planificación plurianual del sistema universitario y, por otro lado, el Consejo Universitario de Canarias, ya existente, cuya regulación se considera oportuno elevar de rango. Por último, la Ley establece los procedimientos para la creación y reconocimiento de Universidades, centros y estudios universitarios, así como su reorganización o supresión. Entre los aspectos más destacados figura la fijación de unos criterios generales a tener en cuenta por el Gobierno de Canarias en punto a la aprobación o implantación de nuevas Universidades, centros o estudios en la Comunidad Autónoma.

En ordenación del comercio, forzoso es referirse a la Ley reguladora de la Licencia Comercial Específica (Ley 10/2003), cuyo contenido real es más am-

plio de lo que parece. De entrada se fija la tipología, calificación y consideración de los grandes establecimientos comerciales. Igualmente se aborda como instrumento básico de ordenación de las estructuras comerciales los supuestos en que habrá de requerirse el pronunciamiento previo de la Administración autonómica, bien mediante la solicitud de licencia comercial específica, bien mediante la solicitud de previa autorización administrativa. Asimismo se regulan aspectos relativos a la caducidad y revocación de las licencias comerciales, así como los supuestos en que habrán de informar Ayuntamientos, Cabildos y el Servicio Canario de Defensa de la Competencia y los efectos de sus informes. En cuanto al régimen sancionador, se tipifican como infracciones muy graves el ejercicio de actividades comerciales sin la previa obtención de licencia comercial específica, así como la venta directa efectuada al consumidor final realizada por establecimientos comerciales mayoristas, y se cuantifican las sanciones en relación con su importancia.

Todavía quedarían por tratar algunos sectores donde ha habido innovaciones importantes como, en el campo del empleo, con la creación del Servicio Canario de Empleo (Ley 12/2003). Para facilitar la ejecución de las funciones de intermediación en el mercado de trabajo y de orientación profesional, así como las políticas de empleo y de formación profesional ocupacional, se crea este organismo autónomo: el principio de eficacia, por lo demás, aconseja reunir en un solo ente gestor todas las competencias y áreas de actuación administrativa vinculadas al empleo, lo que le permitirá asimismo constituirse en un observatorio laboral del análisis y prospección del mercado de trabajo, que a su vez ayudará a definir y programar adecuadamente las políticas de formación y de ocupación del servicio. Ejercerá, además, actuaciones de apoyo a la economía social y, en coordinación con otros departamentos, acciones de estímulo a la emprenduría. A su vez promoverá iniciativas de cooperación internacional en las materias de su competencia.

Y, ya por último, a asuntos sociales (o acaso, también, a educación) cabe reconducir la Ley de Formación de Personas Adultas (Ley 13/2003). Recoge esta Ley, además de los objetivos, líneas de actuación, requisitos de acceso e impartición de enseñanzas y estructuras organizativas propias de los Centros de educación de personas adultas, los mecanismos de coordinación entre Administraciones y los de participación de los individuos en su propio proceso formativo y en los centros sostenidos con fondos públicos. Contando para todo ello con la Comisión Canaria de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas que se crea como órgano consultivo y de participación de los sectores educativos, económicos y sociales.

Mención singular muy especial merece la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003) Su objeto es precisamente aprobar tales Directrices, como establece su artículo único, y las Directrices se incorporan a la Ley como anexo. A decir verdad, las Directrices fueron objeto de una doble tramitación parlamentaria; o, si se prefiere, pasaron en dos ocasiones sucesivas por la Cámara Legislativa, de acuerdo con las previsiones de su propia normativa reguladora: una primera, que se prolongó desde noviembre pasado hasta febrero, en que quedaron aprobadas con base al procedimiento seguido para los

programas de gobierno; y otra segunda, entre marzo y abril, en que quedó definitivamente aprobado el texto normativo. Quizás convenga detenerse algo más en el «iter» legislativo, lo que, por lo demás, permitirá conocer el contenido esencial de las Directrices.

En su fase inicial, junto a la aprobación de las Directrices (mediante la votación favorable del Informe presentado por la Ponencia constituida al respecto), se agregaron entonces una serie de conclusiones. Los Grupos parlamentarios clasificaron en efecto la Ponencia en una parte inicial, donde se expone la adecuación de las Directrices al Plan Director de Infraestructuras de Canarias y a la Ley de Ordenación del Territorio; a continuación, se estudia su contenido; y, por último, se recogen las normas que deben desaparecer o en su caso mejorarse: en este punto, la Ponencia mostró sus discrepancias en una docena de contenidos a los que se ofrecen soluciones alternativas.

El Gobierno quedó así emplazado a introducir los cambios propuestos. Dentro de éstos, el más trascendental es el cambio del crecimiento turístico previsto del 1%, por el 0%, hasta 2006 inclusive. En los próximos tres años, así, pues, no se podrá construir ningún nuevo complejo turístico, de ninguna categoría: solamente se salvarán los proyectos que el Parlamento califique de interés general, casos excepcionales y, casi siempre, instalaciones complementarias al turismo (parques temáticos). Junto a esta importante modificación, se postula también la imposibilidad de compatibilizar los usos residenciales y turísticos). Como norma general, se permite la sustitución de una cama vieja por una nueva, pero también se propugna la reducción del número de camas a favor de la calidad del complejo. Por lo demás, como el crecimiento inicialmente previsto es cero, se relegan las polémicas surgidas sobre el procedimiento de la subasta o el concurso para nuevas autorizaciones, y si es el Parlamento o el Cabildo el que fija los ritmos de crecimiento. El concepto clave de capacidad de carga, que ya estaba contemplado, se desarrolla en algún aspecto y, desde luego, ha de tener en cuenta las características multidisciplinares de un territorio insular, es decir, los aspectos sociales, de infraestructuras y de necesidades energéticas entre los principales. Por último, se contempla la necesidad de recabar un análisis jurídico sobre las posibles repercusiones de la caducidad de licencias de obras otorgadas y de las modificaciones de planeamiento que deban promoverse para adaptarse a las Directrices.

Incorporados estos contenidos al documento propio de las Directrices, como era obligado, el trámite del Consejo Consultivo también dio lugar a una nueva depuración del texto en vías de tramitación: fundamentalmente, el procedimiento para la prórroga de las licencias turísticas pasó a configurarse dentro del ámbito de las competencias básicamente municipales, lo mismo que la declaración de caducidad de dichas licencias, lo que, además, por otra parte, sólo procede por circunstancias imputables al particular.

En estas condiciones, llegó el texto de vueltas al Parlamento. El PSOE se muestra proclive a respaldarlo: el principal escollo era el antes señalado, esto es, la determinación de la Administración competente para fijar los ritmos de crecimiento, que en la fase inicial, con un crecimiento cero, pasa a segundo plano. Con el PP las diferencias eran mayores al menos inicialmente, si bien tras una

prolongada negociación se acercan las posiciones. El PP consigue evitar el bloqueo en la construcción de viviendas, así como la limitación de la desclasificación del suelo a los supuestos de uso turístico que, además, en estos casos, no pasa a ser suelo rústico de protección salvo en parcelas aisladas; también consigue dar salida a los problemas de los suelos mixtos, al contemplarse la posibilidad de licencia para uso no turístico si el turístico no alcanza el 35 %; y, en fin, obtiene por último el aplazamiento de la vigencia del sistema previsto para la sustitución de plantea alojativa. Se alcanza así la unanimidad de la Cámara. En la tramitación como Proyecto de Ley de artículo único, se adopta el criterio de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Canarias, en el sentido de que el anexo tiene también rango de ley y, por tanto puede ser enmendado. Y con ello se llega así al final de este largo e intrincado camino.

En resumen, la Ley contiene casi 200 disposiciones cuya inmensa mayoría no tiene carácter inmediato. Directamente sí afecta a la actividad de construcción y al turismo y a los niveles de la Administración Pública. La Ley impide a Ayuntamientos y Cabildos otorgar licencias y autorizaciones sectoriales para la construcción de nuevas camas turísticas durante los próximos tres años (Fuerteventura, Lanzarote, Gran Canaria y Tenerife). Es lo que se ha dado en conocer como crecimiento cero, si bien no es así porque existen 52.00 plazas pendientes, es decir, con licencia otorgada que pueden pues ser ejecutadas (otras 25.000 sí quedan congeladas pese a tener autorización previa, pero no licencia): la idea con las que subsisten es aumentar la calidad de los proyectos a la vez que ralentizar su construcción en los próximos diez años. En las restantes Islas se abre la mano: La Palma, La Gomera y El Hierro pueden subir su oferta a 1750, 1100 y 200 plazas anuales, respectivamente. Por lo demás, siguiendo con otras observaciones, el freno a la suspensión no afecta a los hoteles ciudad, hoteles rurales o la rehabilitación urbana. No se establece límite a la construcción de viviendas, aunque sí se corrige el modelo urbanístico actual: aumenta el tope de habitantes por hectárea a 400, por lo que se apuesta por la construcción en altura sobre la vivienda familiar. Tampoco se impide ni se desincentiva la adquisición o construcción de las segundas residencias. Sólo se legalizarán hoteles de más de cuatro estrellas que funcionen antes de enero de 2001. Se impide, en fin, la ocupación de suelo por nuevos asentamientos urbanos y se promueve la concentración en zonas habitadas. Del modo expuesto, en conclusión, 736.510 plazas turísticas potenciales quedan paralizadas. En los Presupuestos de 2004 (Ley 22/2004), ya se consigna casi un millón de euros para el desarrollo de las Directrices, lo que, respecto de los planteamientos iniciales, es considerado un giro decisivo para asegurar auténticamente su efectividad.

Por último, para el tercero de los bloques inicialmente establecidos a efectos sistemáticos, y reservado ya para las disposiciones legales de menor alcance, quedarían sólo la Ley 1/2003, que modifica puntualmente un aspecto estricto del régimen electoral de la legislación deportiva; la Ley 6/2003, para la declaración del barranco de Veneguera como espacio natural protegido (Parque Rural, que se incorpora al Parque Rural del Nublo), auténtico emblema en la lucha por el medio ambiente en la Isla de Gran Canaria; la Ley 20/2003, para el establecimiento de la letra y la música del Himno de Canarias, su utilización y régimen de protección; y la Ley 21/2003, para la cesión gratuita de un bien de la

Comunidad Autónoma a una entidad local (Puntallana, en la Isla de La Palma), para la ejecución del mercadillo municipal y la bodega comarcal. Completa esta serie y cierra el capítulo de Leyes aprobadas la Ley de Presupuestos (Ley 22/2003).

En el último instante, y no obstante haber seguido una tramitación paralela, ha quedado demorada a 2004 la Ley de Acompañamiento que, en esta ocasión, ha de merecer mejor consideración no sólo por el hecho mismo, acabado de destacar, de su tramitación paralela a los Presupuestos (durante todo el procedimiento, esto es, podemos decir que desde su gestación misma, hasta la fase última de la aprobación parlamentaria), sino también por los contenidos limitados a los que afecta, en este caso, comprensivo sólo de medidas fiscales y tributarias. Asimismo, queda en su caso para la nueva Legislatura la tarea de volver a impulsar Leyes en sectores como el transporte, la biodiversidad, las farmacias o la juventud, así como en materia de silencio administrativo; todas ellas fueron promovidas por el Gobierno precedente, pero que no pudieron culminar su tramitación parlamentaria al agotarse la Legislatura.

Actividad normativa del Gobierno

Más que nunca resulta imprescindible remitirse en este apartado a las fichas que acompañan este Informe, de inusual extensión, como podrá ir constatándose; aunque, probablemente, resulta ello inevitable, a la vista de los acontecimientos acaecidos este año en el archipiélago.

No ha sido desdeñable la tarea realizada. Acaso sí pueda afirmarse, no obstante, que en este caso ha quedado contraída esencialmente a la profundización de los aspectos técnicos de la actividad legislativa requeridos de desarrollo y ejecución. Por eso, sin dejar de ser relevante este quehacer y así ha quedado anotado este instante, sí cabe formular la remisión antes apuntada en los términos más amplios, nada relevante queda obviado, de este modo.

Realmente, no ha habido tiempo para mucho más. No tardaron en convocarse elecciones al Parlamento de Canarias (Decreto 52/2003, de 31 de marzo del Presidente), para el 25 de mayo, y con carácter simultáneo así a las elecciones a Cabildos Insulares (en el caso de Canarias) y a Ayuntamientos. Con anterioridad, en los primeros cuatro meses, por así decir, bastante fue la atención requerida para llevar a buen puerto la actividad legislativa en vías de tramitación: hasta veinte Leyes se aprobaron durante el período señalado, como ya ha sido suficientemente resaltado. Y, después, el nombramiento de Presidente y la constitución de Gobierno, lo que tampoco es inmediato sino que precisa un cierto intervalo de tiempo, dentro del cual por lo demás se adelanta la constitución de los gobiernos locales, lo que siempre puede condicionar o influir de alguna manera u otra en la formación del gobierno regional (en Canarias, al menos, en algún aspecto lo hace, sin la menor duda).

Elegido Presidente del Gobierno, y nombrados por éste los nuevos Consejeros (Decreto 241/2003, de 11 de julio, del Presidente), toca después retocar o, en otros casos, algo más, reorganizar las Consejerías estableciendo su nueva

planta (fijación de sus estructuras centrales y periféricas, ubicación de sus sedes, etc) (Decreto 123/2003, de 17 de julio), a la que con frecuencia sigue con posterioridad algún ajuste (así, en nuestro caso, destaca sobre todo el Decreto 263/2003, de 23 de septiembre, para asignar las competencias de la Presidencia del Gobierno en materias de medios de comunicación social, relaciones institucionales, emigración, acción exterior y cooperación).

En seguida llega así el verano que de suyo aboca a una inevitable ralentización de las tareas cotidianas. El nuevo Gobierno de Canarias, por otro lado, lejos está de ser de continuidad en sentido estricto respecto del anterior: sólo repiten dos Consejeros, cambia el Presidente y, sobre todo, pasa de ser un Gobierno monocolor de CC con apoyo externo del PP a ser un Gobierno de Coalición CC-PP, en el más puro sentido. Es preciso acoplarse a las nuevas circunstancias y familiarizarse también con métodos de actuación, igualmente sin estrenar. Todo ello, evidentemente, lleva su tiempo, aunque sí se advierte un cambio y un mayor impulso a la actividad normativa del Gobierno, ya a finales de 2003, durante el último trimestre.

Destacado del modo expuesto, el ambiente general, entre los logros concretos, algunos en ordenación del territorio y urbanismo pueden destacarse, como la aprobación de los Planes Insulares de Fuerteventura (en la parte que restaba: el denominado «documento turístico») (Decreto 55/2003, de 30 de abril) y de Gran Canaria (Decreto 277/2003, de 11 de noviembre); asimismo, la modificación de la composición de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Decreto 254/2003, de 2 de septiembre). En aguas, la aprobación (más bien, su publicación: BOCA de 26 de julio) de los Planes Hidrológicos Insulares de El Hierro (Decreto 102/2002, de 26 de julio) y de La Gomera (Decreto 101/2002, de 26 de julio). Los Reglamentos de la Ley de Caza (Decreto 42/2003, de 7 de abril) e Intervenciones Arqueológicas (Decreto 262/2003, de 23 de septiembre) merecen asimismo anotarse, al igual que otras disposiciones normativas, como la aprobación de los criterios generales de equipamiento comercial (Decreto 54/2003, de 30 de abril), las normas marco y otras normas de coordinación de policías locales (Decreto 75/2003, de 12 de mayo), las medidas mínimas de seguridad y protección de las playas (Decreto 98/2003, de 21 de mayo, suspendido más tarde por Decreto posterior: Decreto 289/2003, de 9 de diciembre), la introducción de un procedimiento administrativo más ágil (fiscalización limitada) para la fiscalización previa de determinados gastos (Decreto 27/2003, de 24 de febrero), el establecimiento de plazos máximos de respuesta para determinados procedimientos quirúrgicos a cargo del Servicio Canario de Salud (Orden de 15 de mayo de 2003) o la regulación de la instalación y explotación de los parques eólicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias (Decreto 53/2003, de 30 de abril). Son, en todo caso, simple botón de muestra de una lista que en su integridad sería demasiado extensa para pretender ahora reproducirla.

Junto a la actividad desarrollada por el Gobierno, sin embargo, sí merece destacarse que, en el ámbito parlamentario, se ha procedido a la aprobación de un nuevo Reglamento de la Cámara (aprobado en sesión plenaria de 26 y 27 de marzo; publicado el 22 de octubre) –de cuyo contenido se dará cuenta más ade-

lante en otro lugar de este Informe-, lo mismo que la modificación de las Normas de Gobierno Interior (aprobado en sesión de 4 de abril, publicadas también el 22 de octubre).

Conflictividad constitucional

Habría que dar cuenta en este apartado de los nuevos conflictos suscitados a lo largo de este 2003, junto a los surgidos antes o incluso durante este mismo año y que se han «arreglado», por así decir, por alcanzar la Comunidad Autónoma un entendimiento con el Estado o viceversa, dentro del procedimiento transaccional previsto e impulsado por la propia LOTC. Asimismo, de los definitivamente resueltos este 2003: como éstos últimos, precisamente, son los que sobresalen en número y relevancia serán los primeros en ser examinados aquí y ahora.

Apenas iniciado el año se produjo la primera y más importante de las decisiones (STC 16/2003, de 30 de enero) que resuelve a la vez 6 asuntos acumulados, 3 recursos de inconstitucionalidad (todos, provenientes del lejano 1993) y 3 conflictos de competencia (1993, 1995 y 1997): la normativa objeto de enjuiciamiento es extensa asimismo, pues abarca la regulación del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, desarrollada a través de normas legales y reglamentarias (Decretos y Ordenes) de distinto rango. Cuatro son, en síntesis, las cuestiones conflictivas que se suscitan a propósito de la regulación antes mencionada: aparte de la doble infracción de la garantía material y formal del REF, la titularidad autonómica de la competencia para el desarrollo y gestión de los tributos integrantes del REF y, de modo subsidiario, la titularidad de la misma competencia por el carácter cedido de los tributos que integran dicho régimen.

Frente a lo aducido por el Estado, el Impuesto sobre el que gravita la controversia se considera un auténtico impuesto encaminado a gravar el consumo (en este caso, la adquisición de vehículos), y no así una tasa, dirigida a retribuir la prestación de un servicio de carácter administrativo). No obstante esto, no se considera infringida la supuesta garantía material del REF, constitucional y estatutariamente protegida, consistente en la consagración de la existencia de una franquicia sobre el consumo (al menos, en fase minorista, según se alega).

En defensa de su planteamiento, el Tribunal Constitucional invoca el «sentido profundamente finalista y, a la vez y por consecuencia, marcadamente evolutivo» del REF, consideración que funda sobre: 1) la Disposición Adicional Tercera de la Constitución (cuya elaboración revela el propósito de apartarse de la Primera al sustituir los términos «reconocimiento, amparo y actualización» inicialmente recogidos por el de «modificación»), 2) una interpretación igualmente sistemática de la Norma Fundamental y de sus antecedentes y contexto (la finalidad del REF es la realización efectiva del principio de solidaridad atendiendo a las «circunstancias» del hecho insular, lo que resulta además de un examen de su normativa reguladora en diferentes etapas -Leyes de 1972 y 1991- y de su amparo por el Derecho comunitario, el cual se dice ha confirmado e inclu-

so intensificado el carácter evolutivo del REF; así como del propio art 138 de la Constitución) y 3) una relativización del texto estatutario aplicable (en el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la apelación a la franquicia fiscal no tiene carácter absoluto: la expresión «franquicias» en plural acredita que éstas operan como directrices, esto es, rasgos básicos del sistema y que no se pretende asegurar en consecuencia una franquicia global sobre el consumo). Sobre esta base se hace difícil, siempre en la opinión de este Tribunal Constitucional, compartir la consagración constitucional y estatutaria de una garantía institucional «con un determinado contenido, inmutable e indisponible en su núcleo esencial»; y si así fuera por lo demás tampoco estaría asegurada su perpetuación, conforme a una doctrina constitucional suficientemente conocida y consolidada: la única interdicción constitucional claramente discernible es la ruptura clara y neta con la imagen comúnmente aceptada de la institución. Así las cosas, resulta evidente que el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, por sí sólo, no ha producido una modificación significativa en el contenido del REF: dado su carácter evolutivo, ha podido identificarse en él, en efecto, un cierto elemento diferencial de tributación con respecto al territorio nacional —presión fiscal indirecta menor—, así como la existencia de tributos de ámbito canario atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos Insulares; pero nada de esto viene a quebrar el impuesto impugnado.

En cuanto a la garantía formal del REF, concretada en la exigencia de informe previo al Parlamento de Canarias para la modificación del REF, ésta realmente no se discute en sí misma y tampoco en el caso suscitado donde se ha atendido a la indicada exigencia, sino en punto a la determinación de su alcance, esto es, en concreto, el supuesto carácter obstativo del informe desfavorable. Así lo postulan los recurrentes respecto del indicado informe, para evitar su consideración como mero trámite formal de audiencia previa y no como lo que a su juicio es la expresión de una «auténtica concurrencia de voluntades». Pero tampoco comparte el Tribunal Constitucional esta apreciación, que no puede deducirse ni de los antecedentes históricos (Ley de 1972), ni de las actuales referencias constitucionales y estatutarias a dicho informe. La competencia sobre el REF corresponde en exclusiva al Estado, por razón de su competencia sobre las materias a las que alude el art. 46.1 del Estatuto de Autonomía (aduanas, comercio exterior y régimen fiscal), y atribuir efectos vinculantes al informe no sólo negaría dicha competencia sino que sería también conceder un derecho de veto a la Comunidad Autónoma recurrente, mejor dicho, a la minoría de su Parlamento, pues bastaría con 21 diputados —de un total de 60— para bloquear cualquier iniciativa del Estado dirigida a modificar el REF de Canarias. Si el Estatuto de Autonomía contempla separadamente el informe y la audiencia, se señala, en fin, es por el sistema de mayorías aplicables en el Parlamento Canario en uno y otro caso.

Sobre la supuesta competencia de la Comunidad Autónoma para regular el Impuesto controvertido en este caso, por constituir éste un tributo integrante del REF, y disponer aquélla en tal hipótesis de las competencias para el desarrollo legislativo y ejecución, que incluyen la regulación y gestión de los procedimientos tributarios y los procedimientos económico-administrativos relacionados con todos los tributos del REF (afirmación que se hace descansar sobre

todo en el art. 32.14 del Estatuto de Autonomía, aunque también en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en la LOFCA), la posición de los recurrentes no corre mejor suerte que en los casos anteriores. Sólo la norma estatutaria antes indicada se considera en rigor norma atributiva de competencias, y por la índole de la materia no puede corresponder a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia controvertida: el Impuesto objeto de consideración es un impuesto creado por el Estado en el ejercicio de una competencia exclusiva, le corresponde a él su desarrollo y ejecución salvo delegación o título estatutario; del art. 32.14 del Estatuto no basta para deducir sin más la atribución de una competencia, pues aquél únicamente autoriza a la Comunidad Autónoma a dictar las normas de los procedimientos administrativos, económico-administrativos y fiscal que vengan reclamadas por las «especialidades» que derivan del REF canario. Y, como pone de manifiesto la expresión «especialidades», es precisa la existencia de determinadas peculiaridades que, puestas en conexión directa con aquel régimen, requieran necesariamente una normación de desarrollo específica. Sin embargo, las especialidades que para Canarias establece la regulación enjuiciada (un elemento diferencial en el tipo de gravamen y la atribución del rendimiento a la Comunidad Autónoma) no reclaman por sí mismas, para la efectividad del impuesto en el archipiélago canario, singularidad procedimental alguna. Es más, tampoco ofrece el Gobierno canario justificación alguna sobre la necesidad de un desarrollo normativo específico del tributo estatal, ni se puede deducir de sus alegaciones «especialidad» alguna que autorice el ejercicio del título competencial previsto en el art. 32.14 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La reconducción de la competencia autonómica sobre la base del carácter cedido del Impuesto tampoco es admitida por el Tribunal Constitucional. La cesión de tributos exige la concurrencia de un doble requisito: la previsión estatutaria expresa en tal sentido y la existencia de una ley específica que establezca la cesión, circunstancias inexistentes al plantearse el conflicto. Sí se ha cedido el Impuesto, es cierto, tras el último sistema de financiación autonómica (la condición de cedible del impuesto -Ley Orgánica 7/2001- se trasmuta en la de tributo cedido -Ley 21/2001-); pero la cesión abarca el producto de la recaudación en Canarias, la fijación del tipo de gravamen y la gestión, liquidación, recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión; no implica, pues, transmisión, ni de titularidad (y, por tanto, cabe la revocación de la cesión), ni del ejercicio de las competencias inherentes a ella, entre otras, las competencias normativas.

Un Voto Particular, suscrito por 6 magistrados al sentir mayoritario, no altera un ápice el sentido de las consideraciones precedentes, por tratarse en este caso de un voto concurrente, y no discrepante, que expresa sólo la innecesariedad de entrar a determinar las circunstancias en que podría exigirse al Parlamento de Canarias un informe ulterior al inicialmente evacuado por la Comunidad Autónoma, si después se introducen modificaciones en el texto que había sido sometido a la consideración de aquél, cuestión ésta que, al decir del voto, ni afronta ni resuelve ninguno de los argumentos sustentados en el proceso constitucional, razón por la que justamente resulta improcedente pronunciarse sobre ella.

Hasta aquí, la STC 16/2003, sin duda, como ya se indicó, la más relevante de las resoluciones adoptadas en el asunto que nos ocupa, pero no la única. Es importante recordar también otras resoluciones posteriores, en cuanto que consolidan así una doctrina madurada y estable. La siguiente en el tiempo fue así la STC 62/2003, de 27 de marzo, que resuelve igualmente otros 6 asuntos, esta vez, se trata de diversas cuestiones de inconstitucionalidad (todas, de 1994) planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias: aquí la controversia reside en la normativa reguladora de los aspectos fiscales del REF (Ley 20/1991). Prácticamente, toda Ley es puesta bajo sospecha de constitucionalidad. Pero el Tribunal Constitucional va a considerar que los aspectos relativos al APIC (Arbitrio sobre la Producción e Importación de Canarias) y sobre la competencia para revisar los actos dictados en aplicación de este tributo no han de ser resueltos, por carecer de relevancia para los procesos judiciales en curso de los que se derivan las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas: en esos procesos, sólo se impugnaron los aspectos relacionados con el IGIC, de modo que a ello sólo ha de limitarse el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Delimitada de este modo la cuestión, los temas que se plantean coinciden esencialmente con los examinados en la STC 16/2003; y así, se reconoce abiertamente que las mismas razones conducen a rechazar la consagración constitucional y estatutaria de una garantía material para la defensa del REF en los términos ya expuestos que se reiteran ahora. Del carácter evolutivo del REF se infieren, sin duda, algunos rasgos que han venido manifestándose de manera constante, según se precisa en esta ocasión: en primer lugar, la concurrencia en Canarias de impuestos indirectos, tanto de ámbito estatal como insular, cuya materia imponible ha sido el consumo y, en particular, el comercio minorista; en segundo lugar, la exclusión de determinados productos del ámbito de esa imposición indirecta; y, en tercer lugar, la atribución de la gestión y el rendimiento de determinados impuestos y arbitrios a los Cabildos Insulares. Ahora bien, tal como han puesto de manifiesto las Exposiciones de Motivos de las Leyes reguladoras del REF actualmente en vigor (Leyes 20/1991 y 19/1994), la característica fundamental de este régimen es la de mantener una presión fiscal indirecta diferenciada y menor que en el resto del Estado, mediante una estructura impositiva con tributos equivalentes o similares a los existentes en el resto del territorio nacional.

Así las cosas, la introducción del IGIC no se considera en este contexto una modificación significativa en el contenido del REF. La previsión del impuesto, enunciada entre las condiciones exigidas para la aplicación en Canarias de las disposiciones comunitarias (Reglamento CEE 1911/1991) inicialmente excluidas tras la adhesión de España en 1986, vino a ampliar la imposición indirecta en Canarias, hasta ese momento representada por el ITE (Impuesto sobre Tráfico de Empresas) y el Arbitrio sobre el Lujo, eso sí, a tipos inferiores a los de la imposición indirecta vigentes en el resto del territorio nacional (también, con previsiones diferentes respecto de los bienes excluidos o los límites de las operaciones); todo ello, con el fin de mantener las peculiaridades del REF. El Impuesto impugnado no viene a quebrar los principios constitucionales del REF, que cabe identificar, vuelve a reiterarse, en el marco de su carácter evolutivo en el mantenimiento de un diferencial de tributación respecto al resto del

territorio nacional –presión fiscal indirecta menor–, así como en la existencia de tributos de ámbito canario, atribuidos en su recaudación a la Comunidad Autónoma o a los Cabildos Insulares.

Una STC inmediatamente posterior a ésta (STC 63/2003) vino a resolver otra cuestión de inconstitucionalidad suscitada desde Canarias; aunque, en este caso, por razón de su objeto: el canon correspondiente a la concesión administrativa para la ocupación del dominio público portuario, y de su parámetro constitucional de aplicación: el ámbito de la reserva de ley tributaria, de alcance general, no procede su examen en el marco de este Informe. Destacar sólo, por lo indicado, que esta cuestión de inconstitucionalidad sí fue estimada.

Sí merece comentario, en cambio, la ulterior STC 72/2003, de 10 de abril, por referirse nuevamente al REF, aunque dicho comentario puede ser más sucinto, por la explícita apelación que esta resolución formula a la STC 16/2003. No podía ser de otro modo, a la vista de lo controvertido en este caso, la titularidad autonómica de la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de procedimiento administrativo respecto de los tributos del REF y, subsidiariamente, la misma titularidad de la competencia para la gestión de los tributos cedidos. El Tribunal Constitucional resuelve 2 recursos de inconstitucionalidad (1994 y 1995) y 2 conflictos de competencia (1994), acumulados, que plantean la constitucionalidad de las disposiciones fiscales para la renovación del parque de vehículos de turismo. Dada la similitud de supuestos, y después de recordada la doctrina establecida (STC 16/2003), el Tribunal Constitucional concluye que Canarias no puede reivindicar la competencia en disputa, al no ostentar título alguno que le habilite para regular el régimen sustantivo: las especialidades que para Canarias establece la normativa enjuiciada (un diferencial en el tipo de gravamen y la atribución del rendimiento a la Comunidad Autónoma) no reclaman por sí solas especialidad procedimental alguna de ningún tipo, se cuida el Tribunal Constitucional de recordar. Tampoco la reivindicación subsidiaria es atendida: la atribución del rendimiento de un impuesto no confiera a éste la naturaleza de impuesto cedido, lo que exige la concurrencia de sendas circunstancias suficientemente subrayadas ya en la doctrina constitucional elaborada en torno a este concreto aspecto, que vuelven ahora a ponerse de relieve.

La lista de resoluciones de interés en 2003 se cierra con la STC 137/2003, de 3 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad (1995), sobre la normativa reguladora del impuesto sobre determinados medios de transporte. Contiene interesantes consideraciones sobre los límites constitucionales a los Decretos-Leyes sobre los que sin embargo no es ahora el caso referirse, por su carácter general. Además de esto, reitera la doctrina sobre las garantías constitucionales del REF (con cita expresa de la STC 16/2003). No se observa tampoco en este caso infringida la garantía material, concretada, como ya sabemos, en el mantenimiento de un diferencial tributario respecto del Estado y en la atribución a la Comunidad Autónoma de los rendimientos derivados del impuesto. Sí considera infringida en cambio la garantía formal, por la falta de petición del preceptivo informe al Parlamento de Canarias: en este punto, se estima el recurso y se declara la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, con unos efectos que en todo caso se mitigan después. Vuelve a destacarse sin embargo la

falta de carácter vinculante del Informe que nos ocupa. En todo caso, sí merece destacarse que su omisión en el caso determina la inconstitucionalidad de la normativa impugnada, por aprobarse ésta sin dicho trámite.

En total, han venido así a resolverse 17 asuntos pendientes, cifra muy importante, que va a suponer una notable disminución de la conflictividad existente. En el aspecto por lo demás crucial o de mayor relevancia en el ámbito de las relaciones entre Canarias y el Estado, la determinación de las garantías constitucionales del REF. Esta cuestión entra a partir de ahora en nuevos derroteros, puesto que si lo pretendido es perseverar en la descentralización de dicho régimen especial, lo pertinente será, o bien impulsar la reforma de la propia legislación ordinaria del Estado o, en su caso, la modificación del actual texto estatutario.

En distinto orden de consideraciones, apenas se han planteado este 2003 asuntos nuevos sustancialmente. No lo es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad problemática de la supuesta discriminación en el trato propinado a los profesores de religión o sobre la limitada reforma (Ley 5/1999) de Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, aunque sí pudiera considerarse así la duda puntual de constitucionalidad sobre la Ley canaria de Coordinación de Policías Locales (Disposición Transitoria Segunda). Por otra parte, en lo que concierne a los recursos de inconstitucionalidad, la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias se ha dado un plazo (en su sesión de 27 de julio) y ha constituido un grupo específico de estudio para superar las discrepancias manifestadas en torno a sendas previsiones asimismo puntuales, contenidas en dos Leyes recientemente aprobadas por la Comunidad Autónoma, en Puertos y Pesca Marítima.

Por último, cabe agregar que esta misma Comisión Bilateral de Cooperación sí ha conseguido alcanzar un acuerdo (en su sesión de 29 de septiembre) sobre diversas disposiciones impugnadas por la Comunidad Autónoma, y contenidas en la anterior Ley de Acompañamiento del Estado (Ley 53/2002). Sobre el art. 82 el Estado se compromete a modificarlo (precisamente en la próxima Ley de Acompañamiento), tanto para suprimir en dicho precepto el inciso «así como de los» que consta en su letra a) (art. 82.1), como para incorporar la expresión «cuya gestión se le encomiende» al inciso «por la Administración General del Estado» (art. 82.2); ambas matizaciones, a fin de limitar las atribuciones de AENA respecto de aeródromos y helipuertos. En punto al art. 100, ambas partes convienen en que este artículo (exigencia de autorización previa para construir o participar en la construcción de aeropuertos de interés general) se aplicará de acuerdo con la distribución del competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; lo mismo que respecto del art. 101, ambas partes entienden que lo dispuesto en este precepto (concreción de las competencias urbanísticas de AENA) es conforme con la distribución constitucional y estatutaria de competencias si se interpreta de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002. Más importante todavía es la última declaración incorporada al acuerdo alcanzado, en este caso, respecto del art. 120.6, que introduce en el art. 114.2 de la Ley de Costas un segundo párrafo: la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio

público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores. En virtud del acuerdo alcanzado tal previsión debe «interpretarse en el sentido de que no impide que las normas e instrumentos de ordenación de la Comunidad Autónoma se proyecten sobre las aguas del mar cuando exista un título competencial propio que, como los puertos, la ordenación de la pesca en las aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura., los espacios naturales protegidos o la protección del medio ambiente, lo ampare, con el alcance que en cada materia determine la Constitución, el respectivo Estatuto de Autonomía y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional».

Elecciones y vida política

Como en las demás Legislaturas anteriores, la VI Legislatura vino a abrirse en Canarias sin que ninguna de las fuerzas políticas concurrentes a las elecciones autonómicas alcanzara la mayoría absoluta. Los resultados obtenidos arrojaron la siguiente distribución de escaños en el Parlamento de Canarias: 23 Diputados (CC), 17 (PSOE), 17 (PP) y 3 (PIL).

En este contexto, CC mantuvo la mayoría relativa, al igual que en la Legislatura anterior, y suya vino a ser por tanto la responsabilidad de formar nuevo Gobierno. En concreto, el ejercicio de dicha responsabilidad correspondió a quien había sido designado candidato al cargo de Presidente por dicha formación política, lo que fue resultado de un «arreglo» interno cuyos pormenores ya han sido destacados en líneas precedentes dentro de este Informe.

Difícil era alcanzar el propósito pretendido, sin embargo, sin el concurso de otra fuerza política, al menos, con la solidez y estabilidad deseadas. En cualquier caso, el acuerdo se produjo pronto con el PP (la noticia sorprendió por su rapidez y tuvo eco y trascendencia nacional) y su objetivo era que el mismo tuviera proyección sobre los tres niveles territoriales implicados en las elecciones del 25 de mayo (Comunidad Autónoma, Islas y Municipios).

La primera «prueba de fuego» para dicho acuerdo, por así decir, fue la configuración de los gobiernos insulares y municipales. La composición del Gobierno de Canarias y la determinación de su programa de actuación quedó así a la espera. En la formación de los gobiernos insulares no se registraron sorpresas de ningún tipo en seis Islas: en las occidentales, la Presidencia del Cabildo correspondió a CC de resultados de la mayoría absoluta alcanzada en ellas por dicho formación, salvo en La Gomera, que fue para el PSOE por el mismo argumento, al igual que, ya entre las orientales, Gran Canaria, para el PP.

Tampoco, a decir verdad, hubo incidencias notables en Lanzarote, donde sin embargo nadie obtuvo la mayoría absoluta: la Presidencia correspondió finalmente al PIL, formación que había ganado las elecciones, como consecuencia de un pacto de gobierno con el PP y CC, proceso cuya efectividad tropezó con algunas resistencias provenientes de determinados sectores de CC. La auténtica excepción se produjo en Fuerteventura: la Presidencia del Cabildo correspondió también aquí a la fuerza ganadora CC (como en otras tres Islas), por tratarse igualmente de una victoria por mayoría relativa, sólo que, en este caso, el

socio elegido fue el PSOE, lo que dejaba al PP fuera al gobierno insular en contra de lo que hubiese resultado de una aplicación estricta del pacto alcanzado con carácter general.

En el ámbito municipal, las desavenencias fueron mayores, sobre todo, en Gran Canaria donde en muchos lugares pactos conformados aquí entre PP y PSOE-PSC (a veces, con otras fuerzas locales) dejaron fuera a CC, que venía ejerciendo el gobierno en los lugares afectados, a veces, desde hacía ya mucho tiempo.

A tenor de estos avatares, el pacto rubricado entre CC y PP pocos días después de celebradas las elecciones vino a concretarse y, de este modo, el Parlamento de Canarias se constituyó el 18 de junio con cuatro Grupos parlamentarios, bajo la Presidencia del candidato al cargo designado por el PP. Ya el día anterior se había acordado en Madrid que tres serían finalmente las Consejerías que el PP gestionaría en un Gobierno de coalición con CC, sin concretar cuáles.

Esto expuesto, se impone como conclusión, confrontando la situación así resultante con la de la pasada Legislatura, que si bien no puede decirse que en Canarias bajo un Gobierno de coalición (CC-PP) se ha producido una auténtica alternancia, lo cierto es que tampoco cabe hablar de continuidad en el sentido estricto de la expresión, cuando se pasa, conforme a los datos apuntados, de un Gobierno monocolor de un partido con el mero apoyo externo de otro a un Gobierno de coalición (CC-PP), con nuevo Presidente y, por otra parte, con una nueva correlación de las fuerzas internas dentro de CC, en los términos ya expuestos con anterioridad en este Informe.

El acuerdo definitivamente alcanzado se desarrolla en dos documentos independientes, uno, para el Gobierno de coalición y otro, programático. Entre las condiciones que se establecen en el acuerdo, destacan la imposibilidad de presentar o apoyar una moción de censura durante toda la Legislatura, el respaldo a los Presupuestos regionales y a todos los proyectos legislativos relacionados en el acuerdo programático, así como la renuncia a presentar iniciativas parlamentarias de cualquier tipo (interperlaciones, mociones, solicitudes de comparecencia o preguntas orales) sin autorización de ambos Grupos parlamentarios y sin previo consentimiento del Gobierno. Además, CC y PP deberán consensuar su posición respecto a las iniciativas de la oposición y garantizar la presencia de todos los partidos con representación parlamentaria en las distintas instituciones y órganos de representación de la Comunidad Autónoma.

En relación con el documento programático, ya en concreto, dicho documento avanza lo que será ya el discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno y se articula en seis ejes básicos de actuación, entre los que destaca lo que se denomina la «Optimización del ámbito institucional en los ámbitos europeo, estatal y canario». En general, se posibilita un amplio desarrollo estatuario con el ejercicio de nuevas competencias, la reforma de la Ley Electoral y también una Ley sobre la Disolución del Parlamento (asimismo, se mencionan las reformas del REF, la delimitación de las aguas archipelágicas, la Ley de Cabildos Insulares y la regulación de las consultas municipales): se cuan-

tifican incluso en 28, al menos, los proyectos legislativos precisos para llevar a efecto todas las iniciativas y hasta se contiene una referencia genérica a la eventualidad de proceder a una modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias. Los ámbitos de mayor actividad, de acuerdo con el propio documento, son el económico y el de las infraestructuras. En el primero, se proponen proyectos relacionados con sociedades cooperativas, la producción de actividades productivas sensibles, el fomento de la competitividad empresarial, la Ley canaria de defensa de la competencia y, sobre todo, la de cajas de ahorro. En el segundo, se promueven Leyes como las de biodiversidad, infraestructura vial, calidad de la edificación, transportes o actividades extractivas, la ordenación de explotaciones agropecuarias y del suelo agrario productivo, la de rentas mínimas de inserción y la Ley reguladora de la dependencia. Sin duda, aunque el programa incluye seis ejes de actuación, como ya se ha indicado, la mejora de los servicios públicos es el primer y principal capítulo y define las diversas actuaciones a realizar en sanidad, educación, vivienda, televisión autonómica, justicia y seguridad. Dentro de ellas, el apartado sanitario a su vez es el más extenso: recoge la aprobación del II Plan de Salud que dará prioridad a la cardiopatía isquémica, el cáncer, la diabetes, la prevención de los accidentes de tráfico y laborales, la salud mental y las derivadas del envejecimiento; y la fijación de plazos máximos de espera en los procedimientos quirúrgicos, si no hay urgencia extrema que pueda afectar a la vida de los pacientes o de dos meses para la realización de pruebas complementarias.

En fin, importa haberse detenido en el contenido del documento programático sobre el que descansa el Pacto de gobierno alcanzado entre CC y PP, porque en la sesión de investidura iniciada después el 3 de julio, el candidato a la Presidencia del Gobierno tuvo ocasión en efecto de incidir sobre todos estos planteamientos, como no podía ser de otro modo, aportando acaso su discurso un calendario más preciso de actuaciones y las prioridades inmediatas (dentro de éstas, el acceso a la vivienda encontró con claridad un lugar preponderante: se habló de más de 20.000 viviendas en los próximos cuatro años; también destacó el compromiso de profundizar en la inserción de las mujeres en el mercado laboral, el Plan de Escuelas Infantiles, el establecimiento de rentas mínimas de inserción, la austeridad y sobriedad en el gasto público y la defensa de las singularidades de Canarias en Europa).

Servirá ello, por lo demás, como elemento para contrastar los logros obtenidos a fines de Legislatura. Sobre esta base programática indicada, en cualquier caso, se fraguó el entendimiento entre CC y PP.

Donde sí se manifestaron en cambio las dificultades fue en el interior de la propia CC y, en concreto, se produjeron en punto a la determinación de las personas propuestas para ocupar el Gobierno y los altos niveles de la Administración autonómica. En el origen de las desavenencias, cabe apuntar, sin la menor duda, el episodio de la Vicepresidencia, ya destacado suficientemente en este Informe. Por el señalado motivo, la dirección de la organización política de Gran Canaria rechazó el pacto, convocó su Consejo Político como órgano supremo y se opuso en líneas generales a entrar incluso en el segundo nivel del gobierno (algunas excepciones puntuales fueron admitidas por la organización insular; otras, no tanto).

De cualquier manera, el candidato a la Presidencia del Gobierno obtuvo la mayoría absoluta necesaria en la Cámara Legislativa (43 votos afirmativos: CC, PP y PIL), frente a la minoría (PSOE: 17 votos negativos). Se cierra así el episodio estelar de la vida política en Canarias durante este año 2003. Permanecen en cualquier caso, a la vista de lo expuesto, algunas incógnitas por despejar, sobre todo, dentro de CC, y con vistas a las próximas elecciones generales de 2004. Justamente, el año acaba con la designación adelantada de las cabezas de lista por esta formación política en sendas provincias canarias.

Desde un plano ya más general, y de cara a afrontar la nueva contienda electoral, debe resaltarse el anuncio de que la provincia oriental verá incrementados sus escaños (8, en lugar de los 7 actuales, número que hasta ahora compartía con la provincia occidental), a partir de la actualización de los datos resultantes del padrón municipal.

En relación a los debates políticos en curso, y de cara al mismo horizonte, las reformas constitucionales y estatutarias y la posible decantación de un nuevo Estado descentralizado parece que puede ser un tema llamado a acaparar parte sustancial de la atención dentro de la contienda. Las reivindicaciones en la línea de que la descentralización exija modificaciones constitucionales han terminado propagándose también Canarias: si bien inicialmente no parecía haberse puesto en ello especial hincapié, el clima y los nuevos tiempos van imponiendo su estrategia y se han fortalecido y han subido de tono las reivindicaciones que en esta línea se formulan. No es solamente ya desde el aparato de los propios partidos políticos, sino que implican también al mismísimo Gobierno de Canarias: y las demandas no se contraen ya a las cuestiones puramente competenciales como la profundización en los niveles de autogobierno, cuestiones en definitiva ya suscitadas con anterioridad (al menos, en materias tales como comercio exterior, puertos y aeropuertos y tráfico aéreo); sino que se extienden a otras (a título de ejemplo, se patrocina la reforma del art. 94 de la Constitución, para que cualquier intervención del ejército español fuera de nuestras fronteras requiera la aprobación de una mayoría cualificada de tres quintos por el Congreso. Tiene ello mucho que ver sin duda con el episodio de la Guerra de Irak, que en seguida habrá de ser también objeto de nuestra atención en el marco de este Informe).

Otros aspectos de la vida institucional de la Comunidad Autónoma

En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, pocas son las consideraciones que cabe agregar ahora. Apenas ha habido tiempo para el desarrollo de otras acciones dignas de resaltarse ahora, como ya ha habido ocasión de advertir tras las elecciones, la celebración de la investidura y la formación del gobierno.

El número de Consejerías quedó definitivamente establecido en diez (Decreto 241/2003): su denominación, y competencias se fijan asimismo por esta norma. Acaso lo más destacable sea la escisión de la Consejería de la Presidencia e Innovación Tecnológica, que desaparece a los dos o tres escasos años de su creación: el área tecnológica se incorpora a la nueva Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías, que también asume por otra parte tanto

Comercio (proveniente de la antigua Consejería de Economía, Hacienda y Comercio, convertida pues en Consejería de Economía y Hacienda) y Consumo (que se separa de Sanidad, lo que deja a la Consejería de Sanidad sólo con esta área: si bien a su titular le corresponde la Vicepresidencia del Gobierno). En la conformación del nuevo Gobierno gana peso también la antigua Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, que se transforma en la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (incorpora Transportes, de modo que la de Turismo se queda sin esta materia aunque se le añade ahora la de Costas). Las demás Consejerías permanecen iguales en líneas generales, salvo acaso algunos cambios menores de denominación.

Mayor calado posee sin duda la reforma de las atribuciones en los niveles internos de las Consejerías, aunque en este asunto por razones de espacio no es posible ya profundizar. En cualquier caso, se determina una nueva estructura central y periférica de las consejerías, así como de sus sedes respectivas (Decreto 123/2003): de este modo, se deroga la normativa precedente en este punto (Decreto 12/2001).

Si el Gobierno y la Administración autonómica apenas han dispuesto del tiempo requerido sino para iniciar su singladura, todavía más el hecho de estrenarse una nueva Legislatura se ha dejado sentir en el ámbito de la actividad parlamentaria. En el período de sesiones iniciado tras el verano, los objetivos han sido, básicamente, los de ultimar la organización interna del Parlamento de Canarias mediante la composición de sus órganos y tener aprobados a tiempo, esto es, antes de finalizar el año los Presupuestos correspondientes a 2004. En este último marco se sitúa la adopción de medidas fiscalizadoras de las empresas públicas canarias: para la reordenación del sector público entero se ha establecido un plazo de seis meses, pero se han adelantado medidas provisionales (económicas, de personal y gestión: entre las primeras, los consejos de administración de las empresas públicas deberán celebrar reuniones trimestrales para la evaluación de sus objetivos, estados contables, balance de situación y cuenta de pérdidas y ganancias; y, entre las últimas, la improcedencia de conceder subvenciones salvo su consignación expresa por los Presupuestos de la Comunidad Autónoma y la imposibilidad de encomendarles por la Administración la ejecución de actividades que no tengan financiación suficiente para cubrir su costos). La denominada «Ley de Acompañamiento», por una vez tramitada en paralelo a la de Presupuestos, como ya se indicó (antes era habitual su demora entre cuatro y cinco meses), vio truncada su aprobación en el último momento, porque al margen de las previsiones fiscales (ayudas para la movilidad laboral y compra de viviendas, éstas últimas, también para las personas con minusvalías), tributarias (modificación de los impuestos de combustible y juego) y de gestión (extensión al sábado de los días inhábiles), venía asimismo a establecer las reglas para el reparto de los fondos entre Islas y Municipios provenientes de los rendimientos del REF, lo que ha tropezado con importantes obstáculos por el perjuicio que representa ello para algunos municipios, al parecer de los propios afectados.

Retrocediendo sin embargo en el tiempo, en la fase final de la Legislatura pasada, junto al ingente e inhabitual paquete de leyes discutidas y aprobadas,

merece destacarse, como ya hubo ocasión de adelantar, la culminación (por otro lado, como ha sido habitual en otras Legislaturas anteriores, justamente, al llegar a su término) de un nuevo Reglamento de la Cámara (en este caso, también, junto a unas nuevas Normas de Gobierno Interior). La novedad más destacada del Reglamento acaso sea regular por vez primera las peticiones y preguntas de los ciudadanos al Parlamento: tales peticiones serán tramitadas a través de la Comisión del Estatuto de los Diputados y Peticiones donde serán estudiadas y contestadas, pudiéndose incluso dar audiencia a los peticionarios para explicar personalmente los motivos de su solicitud. Aparece también por primera vez la posibilidad de que cualquier ciudadano presente una pregunta al Gobierno, pero con el requisito de que ésta sea asumida por un diputado que indicará que la formula en nombre de la persona que la presentó. Con el nuevo Reglamento, por lo demás, el Gobierno de Canarias no tendrá prórrogas para presentar documentación a la Cámara. Los Cabildos, por otra parte, adquirirán mayor protagonismo al poder comparecer sus Presidentes ante la Comisión General de Cabildos para dar cuenta de su gestión al frente de las competencias transferidas. La reforma reglamentaria, en fin, establece que podrán comparecer ante el Parlamento de Canarias las autoridades y demás cargos nombrados por el Gobierno que ejerzan funciones directivas, a solicitud de un grupo, al igual que los dirigentes de empresas privadas que gestionen servicios públicos, y se regula más destalladamente las comparecencias del Director General de la Televisión pública canaria.

Por terminar las referencias a los acontecimientos sucedidos en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma este 2003, en el capítulo de nombramientos, junto a los indicados ya en este Informe (Presidente del Gobierno y Consejeros, Presidente del Parlamento y Mesa), entre los órganos de autogobierno destaca la renovación parcial de tres miembros de la Audiencia de Cuentas (Acuerdo de 20 de enero de 2003) y el nombramiento por el Gobierno de un nuevo Consejero del Consejo Consultivo de Canarias para una vacante por renuncia (Decreto 19/2003, de 3 de febrero).

En relación a los episodios atinentes a la vida local sobresalen, como casi siempre, los relativos a ordenación del territorio y urbanismo. Y, dentro de éstos, y por lo demás estrechamente asociados al turismo, habría que destacar la culminación de la tramitación del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (Decreto 55/2003), con la incorporación al mismo del denominado «documento turístico» (que limita el crecimiento turístico en los próximos diez años, estableciendo en 35.600 el techo de camas turísticas, repartidas en nueve áreas: el documento plantea como nuevas plazas un total de 17.377, a las que hay que añadir 18.233 que cuentan ya con licencia y autorización), así como la práctica aprobación también del Plan de Gran Canaria, todavía pendiente de algunas correcciones menores (Decreto 277/2003: «aprobación definitiva», según se lee, pendiente de unas correcciones que el Cabildo conoce y acepta introducir), que pone fin a un suplicio de ocho años (y permite al Cabildo asumir la ordenación de las nuevas carreteras, aeropuertos, puertos y franjas litorales de la isla: playas artificiales y cultivos marinos, si bien sus previsiones han de desarrollarse a través de distintos Planes Especiales Territoriales, como, entre otros, el de telecomunicaciones y el agropecuario). Seguramente, pudo aprobarse ya a finales de

la pasada Legislatura, y así incluso se intentó a última hora, pero al final se optó por demorarlo: por una vez, la decisión apenas se ha dilatado.

En este mismo orden de cosas, Lanzarote ha iniciado el camino de la Revisión Parcial de su Plan Insular (se ha procedido ya a su aprobación inicial), para adaptarlo a la legislación canaria vigente (Decreto Legislativo 1/2000), un rumbo por lo demás al que habrán de orientarse todos los Planes Insulares en fechas próximas, no sólo para efectuar los ajustes legales precisos, sino también para adaptarse a las recientes Directrices de Ordenación General y del Turismo, que constituyen ahora el nuevo documento de planeamiento de referencia para todos ellos (a fin de agilizar la referida adaptación se prevé que la misma se haga por medio de Planes Especiales Territoriales en el plazo de tres años).

Por otro lado, en un terreno muy cercano se sitúan los avatares en punto a la aprobación de los diversos instrumentos de ordenación de los recursos naturales previstos por la normativa vigente, proceso al que en líneas generales se le ha dado un notable impulso, si bien incluso los Planes aprobados pueden después malograrse por la desidia en la creación de los organismos previstos o en la falta de los fondos necesarios. Así, por ejemplo, en Gran Canaria hay ahora 8 espacios ordenados, 6 están pendientes sólo de aprobación definitiva y otros 8 en un estado de tramitación menos avanzado; pero después se observan las carencias antes apuntadas. No sucede lo mismo en Tenerife, cuyos dos grandes espacios naturales (Teno y Anaga) disponen de sus juntas rectoras y de recursos económicos.

En el gobierno puntual del territorio, hay que completar el panorama descrito con una mención de dos actuaciones judiciales importantes para Lanzarote: por un lado, se ha dado cumplimiento por fin en el municipio turístico más importante de la Isla en vías de desarrollo (Yaiza), y por medio del Secretario de la Corporación, de la obligación impuesta de dar conocimiento al Cabildo Insular de todas las licencias turísticas otorgadas durante el período en que se tramitó la aprobación del Plan Insular, venciendo así la resistencia ofrecida al efecto; y, por otro lado, se ha dispuesto la publicación y ejecución de la Sentencia de 16 de julio de 2002 (Tribunal Supremo) sobre el Plan Insular de Lanzarote de 1991, anulatorio de las determinaciones introducidas después de su aprobación provisional y que además declara el derecho de los recurrentes a ser indemnizados de los gastos de urbanización que hayan devenido innecesarios en los términos que resultan de los propios fundamentos de la sentencia.

Por último ya, ha de destacarse que el conflicto prolongado por más de dos años en torno al desarrollo del Parque de Jinámar, en su momento álgido presentado como fuente de corrupción y que a punto estuvo de desatar una crisis política importante afectando al propio Gobierno de Canarias, parece entrar en fase de liquidación con la firma de un convenio por el Ayuntamiento afectado (Telde) con el promotor de la operación: a cambio de autorizar la construcción de las infraestructuras previstas en la zona afectada (la regeneración ambiental de una parcela de 650.000 m², además de la instalación de un gran equipamiento comercial y de ocio con diez áreas temáticas), la Corporación recibe un total de 5,87 euros en concepto de plusvalías, que se abonará coincidiendo con el otorgamiento de las respectivas licencias de obras, urbanización y apertura

(también, la cesión de una parcela de 8.500 m² de edificabilidad en concepto de 10% de aprovechamiento urbanístico). Por su parte, el Ayuntamiento retira el recurso contencioso-administrativo que obstaculizaba la construcción del parque marítimo: el desbloqueo del asunto en la vía administrativa asegura así la efectividad de la operación. No obsta ello a la continuidad de los procesos penales en curso, con una acusación concreta de malversación de fondos públicos, que gravita sobre algunos políticos y funcionarios, por la fiscalía anticorrupción.

Epílogo: Relaciones Canarias-Estado (y Unión Europea)

La evolución de las relaciones entre Canarias y el Estado, puede notarse, ha ido de menos a más. Claramente enfriadas al inicio del año, sea por el impulso desde el Estado de algunas Leyes que enfrentaron políticamente a CC y PP (por ejemplo, la de Cohesión Sanitaria, a raíz de la falta de reconocimiento del volumen de población extranjera atendida en las Islas), por la Guerra de Irak (a propósito de este singular acontecimiento se llegó a afirmar por algún destacado dirigente de CC que las relaciones entre ambas formaciones política atravesaban el pero momento de la historia), o por la proximidad de la cita electoral (hay, con todo, algunas excepciones significativas, como el respaldo a los criterios de estabilidad presupuestaria previstos por el Estado para los próximos tres años), superados los comicios (25 de mayo) y alcanzado el pacto de gobierno en Canarias, lo cierto es que claramente la colaboración se ha renovado y hasta fortalecido. Al final, no ha podido ser más palmaria.

Aparte el propio PP que sustenta al Gobierno de la Nación, CC ha sido el único Grupo parlamentario en apoyar a éste en la decisiva cita de la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 (hasta CiU votó en contra: ya el año anterior se había abstenido). El respaldo ha tenido lugar no sin ciertas contrapartidas, desde luego, aunque para algunos sólo sobre el papel.

La principal consecuencia será la superación del déficit del sistema sanitario a través de la renuncia del Estado a parte de la compensación que aún hoy venía recibiendo por la desaparición del ITE. En 2004, el Estado reducirá en otros 40 millones de euros dicha compensación (ya había cedido al Gobierno regional la mitad de la recaudación del extinto Impuesto sustituido ahora por el IGIC, que recauda el Gobierno canario). La reducción irá aumentando progresivamente en 2005 y 2006 hasta alcanzar en 2007 el 50% de la compensación: de esta forma, permanecerán en la Hacienda canaria en los próximos tres años al menos 40 millones anuales más para afrontar sus propios servicios públicos, fundamentalmente, la sanidad (hasta una cantidad cercana a los 90 millones, a partir de 2007). El Estado descontaba hasta ahora el total de la recaudación teórica del ITE. Un desfase en el cobro de las cantidades que le correspondían venía impidiendo la conclusión del acuerdo que, a la vista de sus propios términos, garantiza la compensación por la lejanía e insularidad no sólo en infraestructuras, sino ahora también para afrontar gastos de gestión directa de servicios de competencia de Canarias. Lo que trasciende el marco legal inicialmente de referencia (art. 12 de la Ley del REF, que obliga al Estado a asumir una inversión en infraestructuras como mínimo del 50% de la recaudación normativa como compensación por la

supresión del ITE) y ha sido en consecuencia calificado como un pacto que va «mucho más de los objetivos iniciales» y «un acuerdo político mucho más relevante que lo del pacto presupuestario».

Por otro lado, la Administración del Estado gastará en Canarias 60 millones de euros adicionales, respecto de las cifras del Presupuesto correspondientes al año anterior en vigor, aunque esta parte del acuerdo no concreta si se está hablando de gasto o inversión. Se alude sólo al cumplimiento de las previsiones normativas contempladas en el REF y a inversiones del conjunto de los ministerios en Canarias, y no se aclara qué cantidad irá a infraestructuras, aunque éste parece el destino principal.

Del modo expuesto, el acuerdo alcanzado supone en conjunto 100 millones de euros adicionales, justamente, la reivindicación de CC a cambio del apoyo político proporcionado a los Presupuestos Generales del Estado y en definitiva al Gobierno de la Nación. La Comisión Bilateral Canarias-Estado habrá de trasladar al ámbito administrativo y jurídico el acuerdo así alcanzado (que en el Senado se vio incluso mejorado: junto a una partida de 3 millones de euros para el Palacio de Congresos de Fuerteventura se contempla otra que incrementa el vigente convenio de carreteras en 29,3 millones de euros).

Junto a la Ley de Presupuestos (Ley 61/2003), otro hito importante en la colaboración entre Canarias y el Estado se ha producido con ocasión de la aprobación de la denominada la Ley de Acompañamiento aprobada al tiempo que aquélla (Ley 62/2003). Además de las habituales modificaciones sobre el REF, merecen destacarse otras que trascienden dicho ámbito. Las primeras son técnicas normalmente y tratan sobre el régimen de los tributos de aplicación en el archipiélago (art. 12). Hay alguna de mayor calado, como la previsión que habilita a la Comunidad Autónoma de Canarias para la regulación normativa de los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del IGIC y AIEM, así como para la revisión de los actos de gestión dictados en aplicación de dichos impuestos; también se incluyen aquí las modificaciones relacionadas con la RIC (Reserva de Inversiones para Canarias) (art. 13). Pero no es sólo esto.

Por un lado, se modifica la normativa de puertos: para garantizar la suficiencia de servicios de transporte regular con destino a las Islas, el Gobierno queda autorizado a imponer obligaciones de servicio público, o bien un contrato administrativo especial para atender la misma finalidad (art. 109): la fijación de las obligaciones será objetiva, transparente y habrá de ser conocida de antemano. También, de forma más específica para Canarias, se altera la regulación preexistente del Parque Nacional de Garajonay a fin de clarificar el régimen de su zona periférica de protección: para compatibilizar los objetivos de protección del Parque con la aspiración de los vecinos de la zona (art. 28: «excepcionalmente, y en los núcleos de población existentes, los instrumentos de planeamiento correspondientes podrán autorizar nuevas edificaciones destinadas a hacer frente al crecimiento natural de las poblaciones actualmente asentadas en dichos núcleos, así como en la rehabilitación de edificaciones preexistentes con destino al turismo rural»); y en fin, se procede igualmente a la reforma de la Ley de Hidrocarburos: para introducir el informe previo de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de concesión de explotación de yacimientos y

de almacenamiento subterráneos de hidrocarburos (Disposición Adicional Segunda), con el propósito de garantizar la intervención de Canarias en las prospecciones de petróleo realizadas por REPSOL en el mar en la zona adyacente al archipiélago y en las proximidades también de Marruecos. Aunque con escasas posibilidades, en efecto, el programa de prospecciones va a proseguir en 2004, ahora con dos nuevas perforaciones. La inversión se considera de alto riesgo y no se cifran sino en un 10% las posibilidades de éxito. La garantía del informe previo de la Comunidad Autónoma aspira así a velar por el respecto al medio ambiente, pero en ningún caso proporciona base alguna para exigir el pago de canon de ningún género, porque el único tributo asociado a la indicada actividad es el pagado al Estado.

La cuestión del petróleo nos sitúa, sin solución de continuidad, con las siempre delicadas y polémicas relaciones del Estado español con el reino de Marruecos. Estrechamente vinculado a esta cuestión está por lo demás el problema de la delimitación de las aguas marítimas entre ambos Estados, un asunto siempre pendiente que afecta singularmente a Canarias; pero no es el único.

La normalización de relaciones diplomáticas con el país vecino, una vez restablecidas éstas de modo general, experimentó un impulso con la visita a España a finales de año de una delegación de autoridades marroquíes (entre éstas, el Ministro del Interior) para tratar diversos aspectos sobre todo en materia de extranjería, destacando la lucha contra la inmigración irregular y, dentro de ella, el capítulo relativo a la repatriación de menores. Parece haberse avanzado en estos aspectos: Marruecos ha procedido por su parte a la creación de organismos espaciales para vigilar las fronteras y luchar contra las redes de emigración clandestina. Pero se contempla también la realización de patrullas conjuntas dentro de un ambiente general de cooperación policial entre ambos países, tanto en suelo español (canario) como marroquí; y por último se admite asimismo imprimir mayor agilidad a los procedimientos de devolución de menores, con el fin de proceder al reagrupamiento con sus familiares, sin necesidad de exigir el cumplimiento de formalidades especialmente rigurosas cuando la interceptación se produzca en los puntos fronterizos. Lo que en cambio no queda tan claro son las contrapartidas asociadas a esta mayor implicación de Marruecos, evidentemente mayor que la de otras épocas, que puede revelar incluso un auténtico cambio de talante: algunos sitúan tales contrapartidas en el campo económico (se habla de un gasto nunca antes sufragado por España fuera de ella) y otros hablan también de la dispensa de un trato menos favorable a productos españoles (y, especialmente, canarios) como el tomate.

Lo cierto es que el asunto introducía también extraordinarias tensiones internas entre Canarias y el propio Estado. La nueva Ley de Extranjería, pese a ello, fue respaldada por la Comunidad Autónoma, si bien en este mismo frente hay que dejar constancia de las conclusiones finalmente hechas públicas por el Comité de Expertos sobre Población e Inmigración constituido el año anterior en Canarias. Se postula en ellas que la Comunidad Autónoma ejerza por delegación las competencias en materia de permisos de residencia y trabajo de extranjeros al amparo del art. 37.1 del Estatuto de Autonomía, así como un mejor nivel de coordinación entre las políticas autonómicas de formación, acti-

vidades prestacionales y servicios sociales en relación al volumen de inmigrantes, la creación de una Dirección General de Migraciones, y hasta la posibilidad de que pueda limitarse temporalmente la entrada de extranjeros en base a las especificidades de Canarias, esto es, teniendo en cuenta la capacidad de carga demográfica de las Islas y los antecedentes existentes en la Unión Europea (como las medidas transitorias en la República Checa, Chipre, Hungría o Polonia o el caso de Malta, donde se ha reconocido un régimen singular para la adquisición de segundas residencias).

En cambio, donde no se han registrado avances de ninguna clase –antes bien, retrocesos– es en la delimitación de las aguas marítimas en Canarias. A tal fin se presentó al iniciarse el año en el Senado una Proposición de Ley por CC, que partía de trazar líneas de base rectas entre los puntos exteriores de las islas e islotes que integran la Comunidad Autónoma: las aguas interiores serían así incluidas dentro de dicho perímetro y los restantes espacios marítimos empezarían a contarse desde las líneas así trazadas.

Aceptada su toma en consideración poco después, y remitida consecuentemente la Proposición de Ley al Congreso de los Diputados para su ulterior tramitación, los servicios jurídicos de la Cámara destacaron la incoherencia entre la finalidad aparentemente pretendida, en principio, la fijación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y la regulación incorporada a la Proposición, además de una posible contravención de la Convención sobre Derecho del Mar de 1982. Lo más adecuado al fin propuesto habría sido, a su parecer, la presentación de una iniciativa de reforma estatutaria, limitada exclusivamente a expresar la extensión de las aguas sobre las que la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias, esto es, sin definir en ningún caso las aguas interiores.

Se pone así en cuestión lo que era, no ya sólo una vieja y tradicional reivindicación nacionalista, sino también una de las piedras angulares del Acuerdo de gobierno suscrito entre CC y PP a fines de 2002, con vistas a extenderse incluso más allá de las próximas elecciones generales. CC mantiene la tesis de que el modelo de los Estados archipelágicos es aplicable a Canarias; en el PP en cambio subsisten dudas al respecto, pese a su voto favorable a la toma en consideración de la Proposición en cumplimiento del Acuerdo antes mencionado; y del PSOE puede decirse otro tanto, en la medida en que se inclina por soluciones de diverso tipo, como la creación de un servicio nacional de guardacostas que coordine todos los medios y actuaciones en seguridad marítima, o la gestión ante la Organización Marítima Internacional de una Zona Especial de Protección para Canarias (de modo que los 30.000 buques que anualmente pasan por aguas próximas tengan que navegar al menos a 20 millas al oeste del punto más occidental del archipiélago).

La rutina de retrasar la tramitación parlamentaria de la Proposición, mediante la continua ampliación del plazo de enmiendas, vino a romperse al final. Ya al término de 2003, con la presentación por el PP de una enmienda encaminada a reducir la fijación del perímetro del archipiélago sobre líneas de base recta a cada Isla en singular o grupos de dos o más Islas, siempre que en este caso no haya discontinuidad entre sus mares territoriales. Lo que, en opinión de CC, desvirtúa completamente el contenido de la Proposición de Ley, hasta convertir

ésta a su juicio en un texto absolutamente insatisfactorio: la finalidad pretendida de la iniciativa, de desarrollar así el art. 2 del Estatuto de Autonomía, se queda en nada. De cualquier forma, la tramitación de la Proposición de Ley ha decaído con la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones generales. En su caso, pues, habrá de volver a comenzar desde cero.

La exposición de los grandes temas atinentes a las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma podría darse aquí por agotada en lo que puede destacarse respecto de su evolución a lo largo de 2003, pero tampoco desde una perspectiva amplia podría considerarse cerrado el capítulo, porque no son pocas las iniciativas legislativas de las Cortes Generales que repercuten de alguna manera, directa o indirectamente, en el archipiélago canario.

Así, por ejemplo, entre sus decisiones adoptadas antes de culminar la Legislatura, la Ley de Subvenciones puede afectar gravemente al sistema de ayudas al desempleo establecido en Canarias, mediante la impartición de cursos por entidades subvencionadas: éstas ahora han de acreditar el valor añadido que generan sus servicios para mantener las subvenciones, en otros términos, se pretende determinar la existencia de beneficios o si las subvenciones tienden sólo a cubrir el pago por las prestación de servicios realizados o la utilización de bienes y equipos (gastos corrientes). Ello puede comprometer la viabilidad del sistema implantado en Canarias. También, entre las últimas iniciativas legislativas, la Ley de Puertos permitirá a los usuarios quedar exentos del pago del canon portuario en las Islas, esto es, un porcentaje incluido en los billetes y fletes (lo que implicará la desaparición «de ipso» de las tarifas T-1 (atraque), T-2 (carga) y T-3 (pasaje); aunque, como contrapartida, las autoridades portuarias de ambas provincias reducirán su recaudación, que cae en torno a los 42 millones de euros). Asimismo, la denominada Ley de Grandes Ciudades (o de Modernización del Régimen Local), que se concreta en suma en una importante modificación de la normativa básica reguladora dicho régimen local, va a permitir, como en el caso anterior merced a una enmienda presentada en el Senado, la equiparación a las grandes ciudades de los Cabildos Insulares, concretamente, los Cabildos de las Islas con más de 175.000 habitantes (Gran Canaria y Tenerife), y más de 75.000 (La Palma y Lanzarote), si así lo decide el Parlamento canario.

A un nivel normativo inferior, pero igualmente importante, sobresale la aparición a fines de año de un nuevo Reglamento regulador de las Servidumbres Aeronáuticas, que permitirá que las afecciones de las servidumbres sobre el ámbito territorial puedan matizarse de acuerdo con criterios más reales, basados en el impacto de los posibles obstáculos sobre seguridad y operatividad aeroportuaria. Con esta disposición, los Municipios canarios situados en el entorno aeroportuario dispondrán del cauce legal preciso para rebajar en ciertos casos las afecciones con impacto en los desarrollos urbanísticos. Ello propiciará a su vez el desarrollo de importantes operaciones, como en Gran Canaria es la construcción del Parque Aeroportuario de Actividades Económicas (para dar cabida a distinto tipo de actividades, como las industriales, almacenaje y exhibición de productos, reparación de bienes y servicios vinculados al vehículo, actividades aeroportuarias, oficinas, hoteles, sede institucional, dotaciones y equipamientos varios). Y, asimismo, todavía más próximo el final de 2003, el Real Decreto

1747/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, el cual vino precedido de una larguísima gestación de años y fue convenido finalmente con las Comunidades Autónomas implicadas (Canarias y Baleares) y con las ciudades de Ceuta y Melilla, para adaptar la regulación general de la ordenación del sistema eléctrico a las singularidades y condicionantes de estos territorios.

Para la nueva Legislatura, se relegan otras iniciativas legislativas (en realidad, cabe esperar que hasta el segundo semestre de 2004 no se impulse de manera efectiva la acción de gobierno), como la reforma del AIEM (sobre todo, con vistas a reducir la lista de productos gravados y los tipos aplicables: a punto estuvo ello de incluirse en la Ley de Acompañamiento, aunque se desechó finalmente para así prorrogar la evaluación de la incidencia del tributo un año más y constatar su incidencia en el conjunto del sistema), la posibilidad de promover una Ley Orgánica para atribuir a la Comunidad Autónoma la facultad de modificar los tipos de los impuestos indirectos derivados del REF o, en distinto orden de cosas, la regulación de la delimitación de las aguas marítimas de Canarias, en cuyo caso habrá de iniciarse el trámite desde el principio. Igualmente, el propósito del Gobierno canario de recabar para sí el control de la totalidad de la gestión de las infraestructuras, para agilizar su ejecución. También, queda diferida, en fin, la futura Ley básica de Agricultura y Desarrollo Rural: en este caso, las desavenencias se situaban en la petición de que el tamaño mínimo de explotación agraria en Canarias se redujera a la mitad (de 1 hectárea a 1/2), y a la ampliación del período inicialmente previsto de tres años para los contratos de arrendamiento, por insuficiente para recuperar una explotación y ponerla en funcionamiento.

Este «excelente» ambiente reinante, por así decir, en el ámbito de las relaciones entre Canarias y el Estado a finales de 2003, tanto para las iniciativas que prosperan como para las que de mutuo acuerdo deciden dilatarse en el tiempo para tratar de alcanzar posiciones comunes tropieza con algunos datos públicos. Acaso puede explicarse que Canarias sea en la Legislatura que concluye la penúltima Comunidad Autónoma atendiendo al valor de los traspasos recibidos: 137 millones de euros (entre las 7 que accedieron a la autonomía por el art. 151 de la Constitución: sólo el País Vasco anda por detrás). Pero más sorprendente aún son las previsiones de inversión real hasta 2006: Canarias es la quinta autónoma donde el Estado invertirá menos (734 millones de euros, en estimaciones de inversión directa, esto es, la inversión directamente ejecutada por él, esto es, excluidos pues los convenios de colaboración).

Restaría todavía un último aspecto por desarrollar en este capítulo: las relaciones de Canarias con la Unión Europea, directamente, o a través del Estado.

En general, las regiones europeas han mostrado su satisfacción con el trato recibido por la Constitución europea, por sus elementos positivos: al menos, así ha sido valorada en Canarias. Si bien se lamentan algunas omisiones, como la falta de una consagración explícita de la cooperación trasfronteriza. Lo cierto es que el actual art. 299. del Tratado vigente, la clave de bóveda de todo el sistema sobre el que descansan las singularidades canarias en Europa, se reconvierte en el III.326, en garantía del estatuto de ultraperifericidad (lo que habilita al Consejo,

a propuesta de la Comisión, a adaptar los reglamentos y decisiones dirigidas a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en estas regiones, incluidas las políticas europeas; se añade ahora, previa consulta al Parlamento europeo). Un documento conjunto de las regiones ultraperiféricas ha sido elaborado por vez primera en defensa de dicho estatuto por los tres Estados concernidos y las siete regiones ultraperiféricas actuales (Canarias, Azores, Madeira, Martinica, Guayana, Guadalupe y Reunión, «status» al que Holanda aspira a incorporarse para sus territorios de Aruba y las Antillas Holandesas).

Sin perjuicio de lo indicado, Canarias se inclina por alcanzar la interlocución directa de las regiones en la Unión Europea; y, en este sentido, apoyó la tramitación de la Proposición de Ley presentada al efecto en el Congreso por el Parlamento de Cataluña, para así ser oída en temas como la reforma del plátano y el tomate y, sobre todo, el modelo definitivo para el encaje económico canario en Europa.

Descendiendo ya al terreno de las actuaciones concretas, ha de resaltarse que Canarias ha conseguido mantener un régimen especial de abastecimiento para algunos de sus productos básicos, tanto en 2003 como en 2004 (lo que no es fácil y ha de ponderarse teniendo presente que la filosofía de la Unión Europea es que las subvenciones vayan desapareciendo y sean en todo caso de carácter temporal: para 2005 queda pendiente el definitivo estudio de los costes y sus repercusiones en los propios productos canarios de este régimen que en opinión de algunos sectores no llega a beneficiar a los consumidores, tal como es su propósito).

Otro tanto cabe señalar respecto de las ayudas de Estado, que también se preservan; difícil es que pervivan en Canarias, sin embargo, una vez la región supere el umbral mínimo de renta establecido para su percepción por la Unión Europea. Realmente, el objetivo último es el mantenimiento de tales ayudas sobre la base del estatuto de la ultraperiféricidad. Otros aspectos del REF canario sí han corrido y parecen destinados también a correr mejor suerte en el futuro: se ha prorrogado el mantenimiento de las bonificaciones fiscales previsto dentro de dicho régimen para el IRPF y Sociedades (en los rendimientos derivados de la elaboración y venta de bienes corporales procedentes de las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras producidas en Canarias), de modo que aquéllas expirarán al mismo tiempo que la RIC). Y, por otra parte, si bien para la ZEC (Zona Especial Canaria) no ha llegado todavía el momento de su renovación (2006-20088), el «rescate» para Madeira de una institución similar (había sido clausurada en 2002: se establecen ahora unos requisitos de acceso menos estrictos en cuanto al número mínimo de empleados y de inversión inicial, por las diferencias en el potencial del mercado interior respectivo) permite augurar un éxito para el momento en que la prórroga deba en efecto plantearse.

Por último, y dentro del campo ya de las actuaciones meramente materiales, acaso deba de mencionarse la apertura en Bruselas de una nueva sede para la delegación de Canarias, oficina que lleva funcionando 17 años y que en su día fue la tercera, después de la de Cataluña y el País Vasco, que las Comunidades Autónomas españolas abrieron en la capital comunitaria, para, justamente, tener presencia ante la Unión Europea y encauzar sus relaciones a través de ella.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

En este resumen se han diferenciado dos periodos, puesto que, de una parte, se ha puesto fin a la V Legislatura en 2003 y, de otro lado, se ha dado inicio a la VI Legislatura a partir de la celebración de elecciones el 25-M.

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

A) Año 2003 hasta fin de la V Legislatura

Coalición Canaria – CC 24

Socialista Canario 18

Popular 15 (14)*

Mixto 2

Diputados No adscritos 1

B) Año 2003, desde inicio VI Legislatura hasta final de año

Coalición Canaria (CC) 23

Popular 17*

Socialista Canario 17*

Mixto 3

Estructura del Gobierno

A) Año 2003 hasta fin de la V Legislatura

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)

* Lorenzo Alberto Suárez Alonso, Diputado por la circunscripción de Tenerife, causó baja en el cargo desde el día 04/02/03, sin llegar a ser sustituido.

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

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

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

B) Año 2003, desde inicio VI Legislatura hasta final de año

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

Vicepresidenta: Excma. Sra. D^a. M^a del Mar Julios Reyes (CC)

Número de Consejerías: 10

Consejería de Presidencia y Justicia: Excma. Sra. D^a. M^a Australia Navarro de Paz (PP)

Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías: Excmo. Sr. D. Luis Soria López (PP)

Consejería de Economía y Hacienda: Excmo. Sr. D. José Carlos Mauricio Rodríguez (CC)

Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda: Excmo. Sr. D. Antonio Ángel 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 Medio Ambiente y Ordenación Territorial: Excmo. Sr. D. Augusto Lorenzo Tejera (CC)

Consejería de Sanidad: Excma. Sra. D^a. M^a. del Mar Julios Reyes (CC)

Consejería de Turismo: Excmo. Sr. D. José Juan Herrera Velásquez (CC)

Consejería de Empleo y Asuntos Sociales: Excma. Sra. D^a. Águeda Montelongo González (PP)

Tipo de Gobierno*Año 2003 hasta fin de la V Legislatura*

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

Año 2003, desde inicio VI Legislatura hasta final de año

Gobierno de Coalición (CC y PP)

Partidos y número de diputados que le apoyan*Año 2003 hasta fin de la V Legislatura*

Coalición Canaria (24 Diputados) y Partido Popular (15 Diputados)

Año 2003, desde inicio VI Legislatura hasta final de año

Coalición Canaria (23 Diputados) y Partido Popular (17 Diputados)

Composición del Gobierno*Año 2003 hasta fin de la V Legislatura*

Consejerías: CC: Presidente, Vicepresidente y 9 Consejerías

Año 2003, desde inicio VI Legislatura hasta final de año

Consejerías: CC: Presidente, Vicepresidenta y 7 Consejerías

PP: 3 Consejerías

Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras*Mociones de reprobación:*

V Legislatura (enero-junio 2003): 0

VI Legislatura (julio-diciembre 2003): 0

Debates y Resoluciones Parlamentarias aprobadas:

V Legislatura (enero-junio 2003): 0

VI Legislatura (julio-diciembre 2003): 0

Declaraciones Institucionales:

V Legislatura (enero-junio 2003): 1

VI Legislatura (julio-diciembre 2003): 0

Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía*V Legislatura (enero-junio 2003)*

Presentadas: 1

Caducadas: 1

Proyectos de Ley*V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 13

Presentados: 2

Aprobados: 12

Rechazados: 0

Retirados: 0

Caducados: 3

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentados: 4

Aprobados: 2

Rechazados: 0

Retirados: 0

Pendientes: 2

Proposiciones de ley, Proposiciones de ley a iniciativa de los Cabildos Insulares, Proposiciones de ley de iniciativa popular, Proposiciones de ley para su tramitación ante las Cortes Generales*Proposiciones de Ley**V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 9

Presentadas: 1

Aprobadas: 7

Rechazadas: 1

Retiradas: 0

Caducadas: 2

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 3

Aprobadas: 0

Rechazadas: 1

Retiradas: 0

Pendientes: 2

*Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares**V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 1

Presentadas: 1

Aprobadas: 1

Rechazadas: 0

Retiradas: 0

Caducadas: 1

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 0

Aprobadas: 0

Rechazadas: 0

Retiradas: 0

Pendientes: 0

*Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular**V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 1

Presentadas: 1

Aprobadas: 0

Rechazadas: 1

Retiradas: 0

Pendientes para siguiente Legislatura: 1

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Pendientes de anteriores Legislaturas: 1

Presentadas: 2

Aprobadas: 0

Rechazadas: 0

Retiradas: 0

Pendientes: 3

*Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales**V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 2

Presentadas: 0

Aprobadas, para remisión a CCGG: 2

Rechazadas: 0

Retiradas: 0

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 0

Aprobadas: 0

Rechazadas: 0

Retiradas: 0

Pendientes: 0

Proposiciones no de Ley*V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 21

Presentadas: 9

Aprobadas: 19

Rechazadas: 5

Retiradas: 1

Caducadas: 5

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 22

Aprobadas: 16
Rechazadas: 2
Retiradas: 2
Pendientes: 2

Interpelaciones, mociones consecuencia de interpelaciones

Interpelaciones

V Legislatura (enero-junio 2003):

Pendientes de anteriores periodos: 5
Presentadas: 2
Debatidas: 5
Retiradas: 0
Caducadas: 2

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 4
Debatidas: 2
Retiradas: 1
Pendientes: 1

Mociones consecuencia de Interpelación

V Legislatura (enero-junio 2003):

Presentadas: 4
Aprobadas: 1
Rechazadas: 3
Retiradas: 0
Decaídas: 0

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 2
Aprobadas: 0
Rechazadas: 1
Retiradas: 0
Pendientes: 1

Preguntas con respuesta oral (ante Pleno y ante Comisión), preguntas con respuesta por escrito*Preguntas con respuesta oral ante el Pleno**V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 11

Presentadas: 8

Contestadas: 16

Retiradas: 2

Rechazadas: 1

Caducadas: 0

VI Legislatura (julio-diciembre 2003)

Presentadas: 61

Contestadas: 55

Retiradas: 2

Modificación de tramitación: 1

Rechazadas: 0

Pendientes: 3

Decaídas: 0

*Preguntas con respuesta oral ante Comisión**V Legislatura (enero-junio 2003):*

Pendientes de anteriores periodos: 57

Presentadas: 28

Contestadas: 68

Retiradas: 2

Rechazadas: 0

Caducadas: 15

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 94

Contestadas: 32

Retiradas: 2

Modificación de tramitación: 3

Rechazadas: 1

Pendientes: 56

Preguntas con respuesta por escrito

V Legislatura (enero-junio 2003):

Pendientes de anteriores periodos: 70

Presentadas: 131

Contestadas: 163

Retiradas: 0

Rechazadas: 2

Caducadas: 36

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Presentadas: 126

Contestadas: 104

Retiradas: 1

Rechazadas: 3

Pendientes: 18

Comparecencias del Gobierno

V Legislatura (enero-junio 2003):

Pendientes de anteriores periodos: 34

Solicitadas: 18

Debatidas: 29

Retiradas: 4

Rechazadas: 1

Caducadas: 18

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Solicitadas: 62

Debatidas: 49

Retiradas: 2

Rechazadas: 1

Pendientes: 10

Decaídas: 0

Solicitudes de Comisiones de Investigación

V Legislatura (enero-junio 2003):

Constituidas anteriormente: 1

Solicitadas anteriormente: 1

Solicitadas: 0

Rechazadas: 1

Retiradas: 0

Caducadas: 1

VI Legislatura (julio-diciembre 2003):

Solicitadas: 0

Rechazadas: 0

Retiradas: 0

Pendientes: 0

Reforma del Reglamento

Reforma aprobada en sesión plenaria de 26 y 27 de marzo de 2003 (BOPC nº 215, de 14 de abril).

Reforma de las normas de Gobierno Interior

Reforma aprobada en sesión de la Comisión de Reglamento de 19 de marzo de 2003 (BOPC nº 216, de 14 de abril).

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Acuerdo de la Mesa, de 10 de septiembre de 2003, por el que se establece el criterio de prevalencia entre Grupos Parlamentarios con un número igual de diputados (BOPC nº 22, de 17 de septiembre).

Introducción: el cambio de Gobierno

A) El año 2003 no viene marcado por ninguna especificidad de carácter jurídico, normativo o jurisprudencial, de modo que si no fuera por las elecciones autonómicas del mes de mayo bien hubiera podido decirse que no ha habido novedades destacables. Pero las ha habido. Y bien importantes. Porque, en efecto, como resultado de las elecciones y, sobre todo, a consecuencia de los subsiguientes pactos postelectorales el signo político del Gobierno cambió y desde prácticamente los orígenes de la Comunidad el Partido Popular se vio desbancado de los escaños gubernamentales para afincarse en los –para él inéditos– de la oposición. El nuevo Gobierno de coalición PSOE-PRC inició una andadura novedosa cuyos primeros resultados se tradujeron en la estructura organizativa y competencial. Conviene, por ello, hacer de inmediato una referencia a este hecho, sin duda, relevante.

Y para ello hay que empezar reproduciendo los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 2003, comparándolas con los de las inmediatamente anteriores.

**RESULTADOS COMPARADOS DE LAS ELECCIONES
AUTONÓMICAS DE 1999 Y 2003 EN CANTABRIA**

	MAYO 2003			JUNIO 1999		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	146.796	42,40	18	134.924	43,50	19
PSOE	103.608	29,90	13	105.004	33,90	14
PRC	66.480	19,20	8	42.896	13,80	6
IU	12.770	3,60	-	11.707	3,70	-
UPCA	-	-	-	9.743	3,10	-

Si se comparan los resultados de 2003 con los de las elecciones anteriores se observará que tanto el PP como el PSOE bajan en términos porcentuales, aunque el PP sube en números absolutos. Ambos partidos bajan también en número de escaños, uno cada uno. Sólo el PRC sube de forma importante y significativa (más de 20.000 votos y algo más de 5 puntos porcentuales) llegando casi al 20 por 100 de los votos.

Excluida la posibilidad de un Gobierno en minoría, estos resultados posibilitaban dos combinaciones: reproducir la coalición existente hasta ese momento y desde 1995 (el pacto PP-PRC, que hubiera supuesto una mayoría de 26 diputados, superior a la hasta ese momento existente, de 25 diputados: 19+6) o configurar una nueva mayoría mediante el pacto PSOE-PRC. Tras diversas y rápidas negociaciones y en lo que parecía una estrategia pensada, el PRC optó por apoyar un Gobierno de coalición con el PSOE. El pacto resultante otorgaba la Presidencia del Gobierno al PRC y, además, 4 Consejerías. El PSOE obtenía la Vicepresidencia (a la que va unida una Consejería específica) y 5 Consejerías más. Además, el PSOE obtenía la Presidencia del Parlamento y el apoyo del PRC para que aquél obtuviera la Alcaldía del segundo municipio de la Región (Torrelavega). En general, el pacto se trasladó a los municipios en los que los dos partidos coaligados eran mayoría, decidiéndose en esos casos la alcaldía para el candidato de la lista más votada. Así sucedió, como acabo de decir, en Torrelavega, pero también en Laredo y Reinosa. En Santander, el PP tenía mayoría absoluta.

Los dos cargos ejecutivos más importantes los ocupan los dos líderes o responsables orgánicos de los partidos coaligados. La Presidencia, D. Miguel Angel Revilla, del PRC, y la Vicepresidencia, D^a Dolores Gorostiaga, nueva Secretaria regional del PSOE, que obtiene así un éxito personal importante desde el punto de vista interno.

Exceptuando al Presidente (que en el anterior Gobierno era Vicepresidente y Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda), todos los demás Consejeros son nuevos.

Así, pues, la estructura gubernamental se plasma ahora en las siguientes Consejerías:

- Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos.
- Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Economía y Hacienda.
- Educación.
- Cultura, Turismo y Deporte.
- Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico.
- Medio Ambiente.
- Obras Públicas y Vivienda.
- Sanidad y Servicios Sociales.

Corresponden al PSOE seis Consejerías: Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos; Economía y Hacienda; Educación; Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico; Medio Ambiente; y Sanidad y Asuntos Sociales. Las tres mujeres presentes en el Gobierno dirigen tres de estas Consejerías (Relaciones Institucionales, Educación y Sanidad). Por su parte, el PRC asume cuatro Consejerías: Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo; Cultura, Turismo y Deporte; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Obras Públicas y Vivienda.

Desde el punto de vista de contenidos competenciales, y salvo lo que inmediatamente diré, no hay grandes cambios. Hay una Consejería más, la de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos, de modo que en la actualidad existen diez Consejerías, frente a las nueve anteriores. La distribución competencial es similar con la diferencia de que las competencias en materia de juventud pasan de la Consejería de Educación a la nueva de Relaciones Institucionales y las relacionadas con el consumo se trasladan desde Sanidad a Economía.

Pero hay una Consejería que sale muy reforzada: la de Presidencia, que a las tradicionales competencias de carácter horizontal (régimen jurídico, funcionarios, gestión administrativa y tecnologías...), añade ahora otras de carácter sectorial tan importantes como la responsabilidad del urbanismo y la ordenación territorial. Las competencias en materia de urbanismo estaban antes en la Consejería de Obras Públicas (que de este modo queda reducida a las competencias en materia de carreteras, puertos, obras hidráulicas y vivienda). Y las de Ordenación del Territorio, que se unifican con las urbanísticas, correspondían antes a la Consejería de Medio Ambiente, que las pierde, reduciendo bastante sus responsabilidades de gestión, habida cuenta de que, ahora como antes, tampoco posee la competencia relacionada con montes y conservación de la naturaleza (ubicada en Ganadería, Agricultura y Montes).

No es casualidad el reforzamiento de la Consejería de Presidencia, en parte debido a su titular. Y es que, en efecto, el actual Consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo es ahora el anterior Secretario Técnico de la desaparecida Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, desde la que protagonizó y gestionó de alguna manera las discrepancias que en la última etapa del anterior Gobierno se suscitaron entre los dos socios (PP y PRC) a propósito del Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral (POL) que, de algún modo, estuvo en la base de la ruptura o no renovación del acuerdo de Gobierno PP-PRC. Como ya se dijo en el *Informe 2002*, al final de la anterior legislatura se produjeron algunos roces entre los dos partidos coaligados –PP y PRC– a propósito del mencionado Plan de Ordenación del Litoral, surgido y gestado en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, gobernada entonces por el PP. Como en otro *Informe* se dijo el Plan, que pretendía desarrollar la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, de 2001, contemplaba una serie de medidas prohibitivas de instalaciones y actividades plasmadas en documentos complejos, algunos de los cuales no se cohonestaban con la terminología, y a veces con el contenido, de la citada Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, gestada en su día en el seno de la Consejería Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, gobernada por el PRC. Los problemas derivados del Proyecto (que debía tramitarse como

una Ley: véase el BOPCA 1103, de 10 de febrero de 2003) tenían que ver tanto con sus contenidos formales y materiales como con su forma de elaboración. Desde el primer punto de vista la versión inicial no tenía ni siquiera articulado y sus determinaciones más importantes se hallaban, sin literatura descriptiva, simplemente grafiadas en planos cuya escala poco detallada los colocó en seguida en el centro de la polémica, a lo que se añadió el pretendido carácter normativo de los colores utilizados para identificar las zonas. En tales circunstancias y ante una oposición creciente de diferentes ámbitos sociales y económicos que criticaban tanto los contenidos como la falta de participación y audiencia, el PRC se desmarcó del PP, lo que originó una crisis que está en la base de la no aprobación del POL en la legislatura que terminó en mayo de 2003 (tras el Informe de la ponencia, en efecto, la Comisión que debía elaborar el Dictamen no lo hizo y el asunto caducó por expiración del mandato).

El nuevo Gobierno ha adoptado a este respecto algunas iniciativas: ha refundido las competencias de urbanismo y las de Ordenación territorial; las ha ubicado en Presidencia seguramente por las razones personales a las que antes me referí; ha retomado el compromiso de reelaborar el POL y ha iniciado una campaña mediática y diversas encuestas para considerar los puntos de vista que puedan aportar interesados individuales y organizaciones colectivas. Sin embargo, en el momento en que se escriben estas páginas no se conoce aún una nueva versión del proyecto que ha de enviarse al Parlamento para su tramitación como Ley.

B) Por lo demás, el programa de gobierno a que hizo referencia el Presidente en su toma de posesión pretende, además de las infraestructuras, potenciar la industria, el empleo y la vivienda. En el plano cultural anunció un proyecto ambicioso: convertir el edificio de la Universidad de Comillas en un gran centro de enseñanza del castellano.

C) El pacto PSOE-PRC produjo inicialmente un cierto desconcierto en las filas del PP, que daba la sensación de no creérselo. Parecía como si no hubiera contado seriamente con esa posibilidad más allá de su utilización como banderín de enganche de sus votantes en la campaña electoral. De modo que una vez producido el pacto, a la incredulidad siguió una oposición todavía no asentada caracterizada por algunas descalificaciones apriorísticas y críticas generalizadas hacia el antiguo socio de Gobierno, el PRC, acusado de estar en manos del PSOE. Al mismo tiempo, dos antiguos Consejeros con peso en el anterior Gobierno y, al menos uno, también en el Partido, abandonaban la política regional. Uno para dedicarse a tareas profesionales (el anterior Consejero de Sanidad, contratado por una empresa farmacéutica). Otro para dirigir una empresa estatal relacionada con las obras del proyectado trasvase del Ebro (el anterior Consejero de Medio Ambiente, considerado hombre fuerte en el partido). Finalmente, ya entrado el año 2004, el anterior Presidente del Gobierno, el Sr. Martínez Sieso, ha desembarcado en la política nacional al ser propuesto como candidato núm.1 de la lista del PP para el Congreso de los Diputados en las elecciones generales del próximo mes de marzo.

Al mismo tiempo se produjo un relevo en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma. Casi por sorpresa y sin explicaciones públicas, fue cesado quien había sido Delegado del Gobierno desde los primeros Gobiernos del

PP en Madrid, D. Alberto Cuartas Galván, antiguo secretario de UCD y político templado, que gestionó su cargo con reconocida prudencia y altura institucional, sobre todo en los sin duda para él no fáciles momentos del relevo y cambio de signo político del Gobierno autónomo. En su lugar, el Gobierno de la Nación nombró a un diputado autonómico y ex-Consejero en el anterior Gobierno regional, D. Pedro Nalda, en lo que fue considerado un cierto gesto de beligerancia política por portavoces gubernamentales.

Algún otro pequeño escarceo de los debates políticos podría mencionarse. Así, tras el aparente desconcierto inicial del PP a raíz de la pérdida del Gobierno, pareció que era el Alcalde de la ciudad de Santander quien protagonizaría la incipiente oposición fuera del Parlamento. Así, se produjeron algunos cruces de declaraciones a propósito de la atención o desatención que el Gobierno tendría con las aspiraciones de la ciudad o la financiación de obras y servicios. Pero, en general, no se pasó de ahí. La respuesta del Gobierno —y en particular de su Presidente y antiguo aliado del PP— ha sido siempre correcta, sin elevar el tono del discurso, sin renegar de su pasado de alianzas y sin renunciar nunca a los logros de lo que él mismo consideró un buen Gobierno que pretende mejorar con el actual pacto. Las respuestas de la Vicepresidenta, del PSOE, han sido igualmente prudentes, evitando entrar en el tipo de descalificaciones del pasado.

D) Al margen de estos hasta cierto punto normales escauceos de la vida política la verdad es que el nuevo Gobierno ha comenzado su andadura con normalidad, lo que es un dato importante habida cuenta lo que el cambio ha supuesto en el plano político y, quizá más aún, social. No son muchas las iniciativas de las que cabe dar cuenta aquí. Un proyecto de ley sobre la violencia de género, un apoyo decidido a la Universidad (cuyos Estatutos han sido aprobados por este Gobierno, que asistió prácticamente en pleno a la toma de posesión del nuevo Rector), una apuesta por la sociedad de la información traducida en una campaña de ayudas y subvenciones a las familias para la compra de ordenadores y el acceso a Internet, el desarrollo de la Ley del Suelo con la iniciación de la elaboración de las Normas Urbanísticas Regionales y el nuevo Plan de Ordenación del Litoral, la saludable práctica de retirar algunos recursos tras Sentencias desfavorables del Tribunal Superior de Justicia, el reforzamiento y diversificación de las campañas turísticas, que son básicas para atraer recursos, el anuncio de nuevas políticas de vivienda o el inicio de algunas medidas parciales de gestión sanitaria (la jornadas de 35 horas, por ejemplo), son algunos ejemplos de lo que se exterioriza.

Todo ello en un contexto en el que, como ya sucede desde hace años, no hay datos espectaculares que merezcan ser destacados en un *Informe* institucional y formal como éste. Cabe destacar la escasísima producción legislativa en este año electoral. Y, como en otras ocasiones, alguna decisión jurisprudencial significativa y la gestión de un presupuesto que, según la Ley 3/2003, asciende para el año 2004 a la cantidad de casi mil ochocientos millones de euros.

E) Cabe añadir, ya en otro plano, que durante 2003 siguieron llegando restos del vertido del petrolero *Prestige*, especialmente abundantes en el verano, lo que afectó a numerosas playas y supuso un gasto cuantificado en más de 60 millones de euros.

Actividad normativa: leyes

A) La actividad normativa en el año 2003 ha sido escasa, debido al proceso electoral de mayo. No hubo tiempo de tramitar los Proyectos pendientes y no ha habido tiempo tampoco para que el nuevo Gobierno plasmara una política legislativa propia. De modo que puede decirse que ha sido uno de los años con menor número de Leyes si no el que menos. Apenas 4 Leyes y ninguna significativa, aparte de lo que supone siempre la Ley de Presupuestos. A ellas me refiero brevemente a continuación no sin antes mencionar los proyectos de Ley caducados al finalizar la Quinta Legislatura (1999-2003). Caducaron, en efecto, los siguientes proyectos: Proyecto de Ley de Estructuras Comerciales (presentado en octubre de 2002), el de modificación de la Ley 5/1997, de 6 de Octubre, de prevención, asistencia e incorporación Social en materia de drogodependencias (enero, 2003), el ya citado Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral (febrero, 2003), el de Desarrollo rural (febrero, 2003) y el Proyecto de Ley para el desarrollo del pacto local en Cantabria (marzo, 2003).

Las Leyes aprobadas en 2003 han sido las siguientes:

-Ley 1/2003, de 18 de marzo, de creación del Servicio Cántabro de Empleo. La Ley, que fue aprobada por unanimidad, crea el organismo autónomo denominado «Servicio Cántabro de Empleo» que asume las funciones del antiguo Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (RD 1418/2001, de 14 de diciembre). La Ley se limita a la creación del ente, precisa su naturaleza administrativa, sus fines, régimen jurídico, personal, recursos, presupuesto y modalidades de contratación. Al mismo tiempo, aprueba en un Anexo el Estatuto del nuevo organismo en el que destacan los principios de actuación del Servicio (autonomía, gratuidad, universalidad, participación de los agentes sociales y coordinación interadministrativa), sus funciones y su organización, que pivota sobre tres órganos: el Consejo de Dirección (órgano de representación de la Administración y organizaciones empresariales y sindicales), la Presidencia (que ostenta el Consejero competente en materia de trabajo) y la Dirección del Servicio (órgano ejecutivo cuyo titular designa el Gobierno). En el régimen jurídico destaca la previsión de que los actos del Director del Servicio sujetos al Derecho Administrativo «no agotan la vía administrativa y serán susceptibles de recurso de alzada ante el titular de la Consejería competente en materia de trabajo». Recurso de alzada que, dada la falta de relación jerárquica formal entre el Organismo personificado y la Administración General, debiera haberse calificado de «alzada impropia», pero que, en todo caso, sigue la criticable pauta establecida con carácter general por el art. 87 de la Ley 6/2002, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración autonómica, que demuestra cuán falaz es la afirmación de la autonomía del organismo «autónomo».

-Ley 2/2003, de 23 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral y de creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Esta Ley corresponde ya a la VI Legislatura y trae causa de una proposición de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Regionalista. Se aprobó en lectura única con 21

votos a favor (S y R) y 18 en contra (P). Es una Ley que tiene carácter provisional. Se limita a ampliar el plazo de unas medidas cautelares. En efecto, la Disposición Transitoria 10ª de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, contemplaba una serie de medidas cautelares (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; plazo que en seguida se mostró insuficiente y caducó en julio de 2002. Próximo a expirar dicho plazo, la Ley 5/2002, de 24 de julio, amplió un año más las medidas cautelares; plazo que, como también aventuré en el *Informe 2002*, se demostró de nuevo insuficiente al no haberse aprobado en el período previsto el citado Plan de Ordenación del Litoral. De ahí esta Ley, que vuelve a ampliar un año más, para los 37 municipios costeros que enumera, las medidas cautelares consistentes en la suspensión de licencias de construcción de edificaciones destinadas a residencia o habitación y la aprobación definitiva de Planes Parciales, de manera tal que se garantice que la aplicación de las futuras previsiones del Plan de Ordenación del Litoral no se verán obstaculizadas.

Por otro lado, unifica en una sola Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo las dos anteriormente existentes de Urbanismo y Ordenación territorial. Esta diferenciación, que procedía de la Ley 2/2001 y estaba justificada por la diferente ubicación competencial del urbanismo y la ordenación territorial, deja de tener sentido una vez unificada la gestión de dichos títulos competenciales en una única Consejería. Por eso, deroga los arts. 253 y 254 de la Ley 2/2001.

—*Ley 3/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2004*. La Ley contempla un presupuesto consolidado que asciende a mil setecientos cincuenta y ocho millones ochocientos setenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y seis euros (1.758.874.436 euros, frente a los 1.621 del año anterior), en los que están incluidos los presupuestos de los distintos Organismos Autónomos, entre los que destaca el «Servicio Cántabro de Salud» (552.000.000 euros).

Se enumera la distribución por funciones. La que absorbe una buena parte del presupuesto es la Sanidad, con 590,76 millones, que suponen el 34 por 100 del total. La siguiente función en importancia es la educación, con 358,3 millones, un poco más del 20 por 100 del total. Ambas funciones plasman económicamente la importancia que adquieren en el conjunto de la Comunidad al superar, entre las dos, más de la mitad del presupuesto total. Las demás quedan lejos. De todas formas y dado que se ha producido un cambio de Gobierno quizá no esté de más plasmar en un cuadro los datos comparativos, por funciones, de los Presupuestos de los años 2003 y 2004.

PRESUPUESTOS 2003 Y 2004 COMPARADOS POR FUNCIONES

FUNCIONES	PRESUPUESTO 2003	PRESUPUESTO 2004	DIFERENCIA (en porcentaje)
Alta dirección	7.212.168	8.402.144	+16,5
Administración General	37.318.989	36.614.187	-1,8
Relaciones exteriores	4.110.032	4.761.163	+15,8
Seguridad y protección civil	3.392.243	4.276.784	+26,0
Seguridad y protección social	35.308.670	77.966.189	+120,8
Promoción social	77.446.687	88.867.843	+14,7
Sanidad	576.475.854	590.785.508	+2,4
Educación	331.836.291	358.383.194	+8,0
Vivienda y urbanismo	13.533.412	25.558.540	+88,8
Bienestar comunitario	106.837.095	63.912.355	- 40,1
Cultura	38.075.038	43.881.064	+15,2
Infraestructuras y transportes	139.312.298	199.767.747	+43,3
Comunicaciones	10.470.045	11.522.553	+10,0
Infraestructuras agrarias	21.784.720	23.086.380	+5,9
Regulación económica	11.613.152	13.648.529	+17,5
Regulación financiera	2.214.623	3.141.586	+41,8
Agricultura, pesca y alim.	74.216.434	80.266.170	+8,1
Industria	30.603.869	34.993.306	+14,3
Turismo	11.045.404	13.872.969	+25,6
Comercio	3.509.667	3.675.607	+4,7
Deuda Pública	74.352.187	66.422.033	-10,6

Hay dos subidas notables: el 120 por 100 en seguridad y protección social y el 88 por 100 en vivienda y urbanismo. Y una reducción considerable: el 40 por 100 en bienestar comunitario, que incluye defensa de los consumidores y medio ambiente. Aunque estos cambios deberían poder desagregarse más para poder efectuar la comparación correcta.

Por lo demás, la estructura de la Ley es la clásica. Tiene 9 Títulos. En el Primero se recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales previstos, que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria; el control y la contabilidad; las modificaciones presupuestarias, compromisos de gastos plurianuales y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación y 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, el VIII el régimen de las operaciones financieras y el IX alude a la información a facilitar trimestralmente al Parlamento.

—*Ley 4/2003, de 30 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales.* Una vez más esta Ley consiste en una oportunidad anual de modificar de una vez varias normas legales anteriores. En esta ocasión la Ley tiene 22 artículos que modifican de forma parcial las siguientes Leyes: Ley 5/1984, de 18 octubre, de Incompatibilidades de Altos cargos (para adaptarla a la Ley de Fundaciones); Ley 9/1992, de 18 diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 4/1993, de 10 marzo, de la Función Pública (creación de nuevos Cuerpos, régimen del personal interino, sistema de vacaciones y permisos, procedimiento disciplinario...); Ley 7/1997, de 30 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (nuevas sanciones en materia de pesca); Ley 2/2002, de 29 abril, de saneamiento y depuración de aguas residuales; y Ley 11/2002, de 23 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Afecta también a la Ley 7/2002, de 11 de diciembre, de Ordenación Sanitaria, cuya Disp. Adic. 3ª es derogada.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento ha estado condicionada en el año 2003 por las elecciones autonómicas del mes de mayo. Antes, además de los debates originados en torno al decaído Plan de Ordenación del Litoral, cabe destacar la proposición no de ley relativa al rechazo a un ataque militar preventivo contra Irak, presentada por el Grupo Parlamentario PSOE-Progresistas.

En 2003 y todavía en la V Legislatura el Pleno celebró 9 reuniones, la Mesa 26, la Junta de Portavoces 12 y la Comisión de Gobierno, 13. Tras la constitución del nuevo Parlamento, ya en la VI Legislatura, el Pleno se ha reunido en 26 sesiones, la Mesa 46, la Junta de Portavoces 25 y la Comisión de Gobierno 29, lo que supone una actividad parlamentaria intensa.

Entre las actividades no parlamentarias de la V legislatura cabe destacar una iniciativa que cobró cuerpo poco antes del verano de 2003: la edición y publicación del volumen *Derecho Público de Cantabria (Estudios sobre el Estatuto y el*

Derecho de la Comunidad de Cantabria), que, por encargo de todos los Grupos y con motivo del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía, yo mismo dirigí. Se trata de un libro colectivo que, con toda modestia pero sin ninguna duda, es una obra importante en la que 24 autores (9 de ellos Catedráticos y 7 Profesores Titulares de Universidad) relacionados con la región, por ser de aquí o trabajar académicamente aquí, ofrecen en 1.162 apretadas páginas y 34 trabajos monográficos una visión global y sistemática del Derecho producido en estos veinte años por la Comunidad Autónoma. Hay estudios sobre el Estatuto, la evolución política e institucional, las Instituciones (Parlamento, Gobierno, Administración...), las diferentes políticas normativas sectoriales (agricultura, montes, ganadería, pesca, urbanismo, medio ambiente, patrimonio cultural, turismo, sanidad, etc.) y los aspectos instrumentales (funcionarios, patrimonio y presupuesto).

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) Poco hay que decir en relación con la actividad reglamentaria. Como ya sucediera en los últimos años se mantiene la actividad normativa de subvenciones, aumentan las normas de carácter organizativo (lo que es lógico habida cuenta del cambio de Consejerías y la aprobación de nuevas estructuras orgánicas) y se consolida cierta tendencia a incidir en normas con proyección y trascendencia externa. En este sentido cabe mencionar normas en el ámbito de la recaudación, el juego, el sector farmacéutico (Decreto 7/2003, de 30 enero, sobre requisitos y procedimiento de autorización, traslado, transmisión y cierre de farmacias), normas-marco de los Cuerpos de policía local (Decreto 1/2003, de 9 enero), normas sobre instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica (D. 6/2003, de 16 enero), ordenación de cultivos marinos (D. 140/2003, 8 agosto), regulación marisquera (D. 178/2003, de 9 octubre) o control sanitario.

Entre las normas organizativas, además de los nuevos Decretos de estructura orgánica ya mencionados, cabe citar los importantes Decretos 163 y 164/2003, de 18 septiembre, que regulan la composición de la unificada Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo y el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ambos órganos previstos en la Ley 2/2001.

Con todo, y como ya se indicó en años precedentes, el protagonismo gestor está en las políticas de gasto e inversión de las distintas Consejerías.

B) Respecto a la conflictividad constitucional no ha habido en el año 2003 ninguna impugnación o conflicto ante el Tribunal Constitucional y tampoco éste ha dictado ninguna Sentencia que afecte directamente o en la que sea parte la Comunidad Autónoma.

Por lo que hace a la conflictividad ordinaria, la contencioso-administrativa, cabe mencionar algunas Sentencias especialmente relevantes por el tema, la doctrina o la cuantía. Enumeraré algunas de esas Sentencias.

Por lo que hace al Tribunal Supremo, cabe citar, en primer lugar, la *STS de 16 de junio de 2003*, en recurso de casación en interés de Ley. Esta Sentencia, en

consonancia con otras anteriores, declara que cuando la Disp. Transitoria 3ª.2 de la Ley de Costas alude a la situación excepcional de los terrenos clasificados como suelo urbanizable con Plan Parcial «aprobado definitivamente», tal expresión ha de interpretarse en términos exactos, esto es, que la excepción y su régimen se aplicarán si existe Plan Parcial aprobado, aunque no esté publicado. Basta, pues, tal circunstancia «para la correcta aplicación de los referidos preceptos». La doctrina contraria mantenida por la Sentencia recurrida, esto es, la no aplicabilidad del régimen más beneficioso a los terrenos con Plan Parcial aprobado pero no publicado es gravemente dañosa para el interés general (?) –añade la Sentencia– «dada la distorsión y posibles perjuicios en sus derechos a posibles interesados futuros, «al suponer la publicación de los PP una dilatación (*sic!*) temporal respecto a su aprobación definitiva que en ocasiones, como lo demuestra la diaria experiencia, puede ser considerable». Y tanto. Si se tiene en cuenta que en el caso considerado el Plan se aprobó en 1988, poco antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, pero no se publicó hasta ¡12 años después! Cabe comprender la postura del TS ante dilaciones tan amplias, aunque, en sentido contrario, también cabe preguntarse si tenía que haberse añadido un reglamento adicional a tan irregular práctica.

La *STS de 8 de noviembre de 2003* tiene interés por alzaprimar el valor de la licencia de primera ocupación. Una licencia de este tipo fue denegada por la Administración competente por entender que había discrepancia entre lo autorizado y lo realmente realizado. La Sala de instancia estimó el recurso por considerar que la licencia de primera ocupación se limita a comprobar si el edificio puede destinarse a un determinado uso y reúne condiciones de salubridad. El TS estima el recurso y declara haber lugar a la casación al afirmar que la licencia de primera ocupación, conforme al TR de la Ley del Suelo de 1976 –aplicable en ese momento– «tiene una doble finalidad, verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina y constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida. La jurisprudencia ha destacado la relación que existe entre la licencia de primera ocupación y la licencia de obras, de tal modo que ni puede la Administración aprovechar aquella para la revisión de ésta, imponiendo limitaciones o condiciones no exigidas al concederse la licencia de obras, ni el administrado apartarse en la ejecución de la construcción de los términos en que la licencia de obras fue concedida, para defender, cuando la licencia de primera ocupación fuera de denegada por esa desviación, que los usos a que la construcción iba a destinarse se ajustaban al planeamiento». Ahora, en el mismo sentido y de manera expresa, el art. 185.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Las *SSTS de 27 de noviembre y 1 de diciembre de 2003* se refieren ambas al debatido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las marismas de Santoña y Noja, que el TSJ, en diversas Sentencias, había considerado adecuado a la legalidad. El citado Plan, aprobado por Decreto 34/1997, de 5 de mayo, fue impugnado por diversos interesados. Salvo algún aspecto de escasa entidad todos los recursos fueron desestimados. Ahora, el TS ratifica la legalidad del Plan y rechaza dos recursos de casación frente a sendas Sentencias del TSJ de Cantabria. La doctrina más destacada consiste en afirmar que no ha habido

indefensión, que la Sentencia motivó adecuadamente y que no se ha desmontado con otros argumentos atendibles el margen de apreciación que posee la Administración a la hora de delimitar los terrenos y concretar las previsiones genéricas de la Ley de Espacios Protegidos.

Finalmente, cito también la *STS de 15 de diciembre de 2003* en la que el TS resuelve un recurso contra una Sentencia del TSJ que desestimó la pretensión anulatoria de la Orden que señalaba las limitaciones y épocas hábiles de caza en Cantabria, durante la temporada 1998-99. La Sentencia tiene cierto interés por precisar algunas cuestiones que resultan confusas, por ser conceptualmente cercanas. Se trata de saber si la Orden en cuestión es instrumento válido para integrar y trasponer una Directiva Comunitaria (la 79/409/CEE, relativa a la conservación de aves silvestres) debido a su carácter temporal y no permanente. El TS parte de la ya consolidada afirmación de que la trasposición de una Directiva ha de hacerse conforme a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución competencial. Y en la materia considerada (la caza) no ha de tenerse en cuenta ese título aislado, sino también el de medio ambiente y conservación de la naturaleza que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado en sus aspectos legislativos básicos. Qué ha de ser lo básico en esta materia es algo que ha ido cambiando en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la que la Sentencia pasa revista. Desde una idea de mínimos (SSTC 64 y 69/1982 y 170/1989) a todo lo necesario para garantizar la finalidad perseguida (STC 149/1991), lo que potencialmente reducía el ámbito competencial autonómico. Finalmente, la STC 102/1995 restringe el alcance de lo básico. La Sentencia, por fin, considera que la prohibición general prevista en la Ley de Conservación de la Fauna Silvestre (art. 34), por su relación con el medio ambiente, es norma adecuada para integrar la Directiva de aves, pero que, dado el carácter mudable de la materia, ha de completarse con la competencia autonómica para señalar los períodos hábiles de caza y veda, como normativa de desarrollo de la disposición estatal básica de la Ley 4/1989.

C) Respecto a la jurisprudencia del TSJ de Cantabria menciono algunas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo que resultan de interés por diversas razones, al margen de los concretos supuestos de hecho.

—La *STSJ de 10 de enero de 2003* y otras muchas en el mismo sentido aborda el tema del control de horarios de los funcionarios a través de aparatos de lectura biométrica de la mano. La implantación de este sistema fue impugnado por la vía o procedimiento de protección de los derechos fundamentales. La Sentencia se centra en el principio de proporcionalidad y, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, recuerda su triple exigencia: el juicio de idoneidad, el de necesidad y el de la proporcionalidad propiamente dicha. En su opinión, el sistema es idóneo al fin previsto (la existencia de otros sistemas alternativos no convierte al considerado en ilegal), es necesario (por los avances de las nuevas tecnologías y el carácter imperfecto de otros mecanismos de control) y es proporcional, en la medida en que no viola derechos fundamentales. Analiza en este sentido en qué medida pudiera incidir en la legislación de protección de la intimidad y los datos personales llegando a la conclusión de que el mecanismo no verifica y acumula la identidad, no afecta a datos íntimos, se produce en el seno

de una relación especial de sujeción y los afectados han sido previamente informados al hacerse pública la implantación del sistema, como exige la Ley de Protección de datos. En consecuencia, desestima el recurso. Se trata, en todo caso, de una Sentencia importante que utiliza abundante material jurisprudencial, sobre todo del TC, para elaborar un planteamiento ponderado en el que se discute, de un lado, el principio de eficacia de la Administración y, de otro, los derechos fundamentales de los afectados. La ponderación que lleva a cabo la Sala se inclina a favor del primer punto de vista, al no apreciarse una afección negativa suficiente a los derechos pretendidamente implicados. Con todo, el sistema de control horario implantado objeto de esta Sentencia ha sido luego paralizado por el nuevo Gobierno y sustituido por otro más convencional.

—Cierto interés tiene también la *STSJ de 24 de enero de 2003*, en la que un Colegio profesional (el de Ingenieros de montes) impugna el inicial Decreto (luego ha sido modificado) que regula la composición de la Comisión Regional de Urbanismo. El recurso es desestimado sobre la base de la potestad discrecional de la Administración a la hora de autoorganizarse. Ante la evidente limitación legal del número de miembros de la Comisión, la Comunidad Autónoma optó por incluir a representantes de unos Colegios y no a los de otros. Para que prosperara el recurso hubiera sido necesario demostrar la arbitrariedad en la elección o la inidoneidad de los Colegios elegidos. Pero la opción administrativa no puede tacharse de arbitraria y está suficientemente motivada, por lo que el recurso no puede prosperar.

—En la *STSJ de 16 de octubre de 2003* se contempla una cuestión más general en la que ha habido planteamientos doctrinales y jurisprudenciales diversos. Se trata de saber si, tras el silencio de la Administración a una petición de responsabilidad, el plazo para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa está permanentemente abierto, como proponen algunos, o es el de seis meses, como parece postular el art. 46 de la ley Jurisdiccional. La Sentencia se inclina por este último criterio, apoyándose en el tenor literal de la Ley y en el principio de seguridad jurídica, así como en la regulación similar de la Ley 30/1992 en el caso de los recursos de alzada y reposición. Si el plazo mencionado ha transcurrido el acto ha devenido firme, sin perjuicio de que si, más tarde, la Administración contesta, el plazo procesal se reabra.

—Son numerosas las Sentencias en materia de urbanismo que se refieren a construcciones en suelo no urbanizable o en la zona costera. No pocos de esos recursos traen causa de impugnaciones llevadas a cabo por asociaciones ecologistas y de defensa de la naturaleza en el ejercicio de la acción pública. En relación con este tipo de legitimación, la *STSJ de 19 de diciembre de 2003* afirma que no cabe el ejercicio de tal acción popular para controlar las distancias de las urbanizaciones a los cementerios porque se trata de una norma de policía sanitaria mortuoria a la que no se extiende ese tipo de legitimación. En la larga *STSJ de 23 de mayo de 2003* se afirma y aclara que los terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección de costas no han de clasificarse siempre y en todo momento como suelo no urbanizable puesto que la Ley de Costas sólo impide ciertos usos. Basta, pues, que la clasificación sea respetuosa con las limitaciones de usos establecidos en dicha Ley.

En otro sentido también abundan las Sentencias de responsabilidad por los daños producidos por la anulación jurisdiccional de licencias. Aquí, el Tribunal suele hilar fino para negar, por ejemplo, que haya daño si el edificio cuya licencia se ha anulado aún no ha sido derribado porque, de concederse sin más la indemnización, podría eventualmente existir un enriquecimiento injusto (STSJ de 22 de mayo de 2003). En la de *21 de noviembre de 2003* se niega también la indemnización por ausencia de daño al existir un contrato con cláusula de rescisión en caso de ordenarse el derribo por sentencia.

Se podrían enumerar, obviamente, muchos más casos en los que ha sido parte la Administración de la Comunidad Autónoma. Pero no es necesario a los efectos de este Informe porque, a pesar del interés teórico de algunas de estas Sentencia, no están en cuestión aspectos relevantes de tipo competencial, institucional o con destacada trascendencia general.

Final

Termino ya este Informe volviendo a las palabras del comienzo. Si no hubiera sido por las elecciones autonómicas el año no hubiera supuesto novedades mínimamente destacables, ni en el plano legislativo, ni en el jurisprudencial. Pero el pacto postelectoral lo cambia todo al implicar un cambio de Gobierno de gran importancia. Importancia, en primer lugar, por el mero hecho del cambio. Un cambio que se ha llevado a cabo sobre el gozne del partido regionalista, que estaba ya antes en el Gobierno con el PP y sigue estándolo ahora con el PSOE. Esa parcial permanencia ha ayudado seguramente a que el cambio haya sido, en apariencia, suave y sin excesivas estridencias. De un Gobierno de derecha o centro derecha se ha pasado a otro de centro izquierda, lo cual es una completa novedad en la pequeña historia de la Comunidad en la que el PSOE no tenido nunca responsabilidades ejecutivas, si se exceptúa el pequeño período del llamado Gobierno de gestión en 1991. Esa circunstancia, más allá de las preferencias de cada cual, supone algunas consecuencias adicionales. Dinamiza la democracia a la que es consustancial la alternancia, pero esponja también a la Administración en la medida en que el Gobierno puede cambiar a muchos altos cargos, romper inercias e introducir savia nueva, dado que la Ley del Gobierno y la Administración de 2002, a diferencia de lo que sucede en la Administración del Estado, no exige que los Directores Generales y otros altos cargos sean necesariamente funcionarios. Desde otro punto de vista, la alternancia modera seguramente los discursos tanto de quien es Gobierno y tiene nuevas responsabilidades, como de quien es oposición y ha tenido experiencia ejecutiva. Ambos datos deberían ayudar a incidir en la argumentación y en la crítica, elevando el tono del discurso, pasando del impropio al razonamiento, intentando convencer con la razón desde el punto de vista y el papel que cada actor político elija y adopte.

En cualquier caso, será en los años venideros cuando se podrán verificar cambios más significativos, no sólo de tipo formal, de modos y de estilos, sino de carácter sustancial en torno a políticas legislativas y presupuestarias que ahora apenas se vislumbran. Porque, para un observador externo, ésta es la prin-

cipal conclusión: la completa normalidad tras el cambio político, lo que seguramente es una prueba de la madurez institucional.

Pero más allá de todo ello los problemas subsisten. Como ya he dicho en anteriores ocasiones, la perspectiva económica o social no es la propia de esta crónica, entre otras razones porque los problemas son en parte comunes a buena parte de las demás Comunidades. En el caso de Cantabria, y como se ha señalado ya otros años, a las cuestiones generales a las que han de enfrentarse las Administraciones Públicas (educación, sanidad, cultura, servicios públicos...) se añaden otros problemas que, aunque compartidos con casi todas las demás, hallan una especificidad propia en esta tierra. Cabe mencionar la permanente preocupación por las infraestructuras (terminación de la autovía de acceso a la meseta una vez acabada la conexión con Asturias, mejora sustancial de las comunicaciones por ferrocarril, aumento de los destinos aéreos...), la atención al turismo, elemento central de la economía regional y, con él, la consideración de temas aledaños como la protección medioambiental, la ordenación territorial y el desarrollo sostenible en una Comunidad que tiene en su naturaleza un patrimonio importante pero que no puede obviar la conservación de su tejido industrial. La atención al declive industrial y al mantenimiento equilibrado de la agricultura y ganadería que ayudan a estructurar el territorio son también, por eso, aspectos fundamentales. Cuestiones, en todo caso, que deben ser analizadas desde un enfoque diferente al que aquí debe primar, pero que suponen un reto para el nuevo Gobierno cuya proyección jurídico-institucional quizá pueda analizarse y explicarse en los próximos años.

Consideraciones generales

El 2003, pese a ser un año marcado por un alto grado de tensión política, ha transcurrido en Castilla y León con una acentuada normalidad institucional, que ni siquiera las elecciones autonómicas y locales de 25 de mayo han alterado, elecciones, por otra parte, que han permitido la continuidad del Partido Popular al frente de la Comunidad Autónoma y de la mayor parte de las Entidades locales de la Región.

Tampoco han pasado desapercibidas las decisiones o acuerdos adoptados en otras Comunidades Autónomas en cuanto repercuten en la configuración del Estado y, en particular, en Castilla y León. Tal ha sido el caso del Plan Ibarretxe, que ha suscitado una reacción contraria tanto en las distintas instituciones autonómicas y locales de la Comunidad, como en los partidos políticos, en este caso a excepción de Izquierda Unida, rechazo que tiene su principal argumento en la previsión de anexión a Alava del enclave de Treviño, hoy integrado en la Provincia de Burgos. También ha motivado opiniones, en esta ocasión encontradas, entre los responsables de diferentes instituciones y partidos políticos el pacto alcanzado en Cataluña, por las previsibles repercusiones negativas que puede tener el modelo de financiación que defiende en la financiación de Castilla y León, o la reivindicación de parte de la documentación que contiene el Archivo Histórico de la Guerra Civil de Salamanca, reivindicación que, asumida a través del citado pacto por el Partido Socialista de Cataluña, choca con la posición que viene manteniendo el Partido Socialista y el Partido Popular en Castilla y León.

En este capítulo de cuestiones generales resulta de interés recordar algunos datos referidos a la evolución de la población de Castilla y León en el último año en que existen cifras oficiales, el 2002, tema que resulta preocupante en una Comunidad Autónoma que ha sufrido una disminución de casi cuatrocientos mil habitantes en los últimos cincuenta años. Pues bien, según datos ofrecidos por el Padrón Municipal aprobado por el Consejo de Ministros a fecha 1 de enero de 2003, la población de Castilla y León creció en el año 2000 en más de siete mil personas, lo que, aun siendo positivo, la distancia del fuerte crecimiento experimentado en España durante ese año, que alcanza a casi novecientas mil personas, concentrado fundamentalmente en Cataluña, Madrid y Andalucía.

Actividad normativa

Leyes

La actividad de las Cortes de Castilla y León durante el año 2003 ha estado marcada por el proceso electoral que culminó el 25 de mayo, dato que se refleja en el número de leyes que han sido aprobadas antes y después de esa fecha: once con anterioridad a la disolución de la Cámara y tres una vez constituidas las Cortes de la VI Legislatura.

La primera aprobada en 2003 ha sido la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León, ley cuyo enganche constitucional, con toda evidencia, se halla en los artículos 14 y 9.2 de la Norma Fundamental; desde la perspectiva estatutaria, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, además de reiterar en su artículo 8.2 lo dispuesto por el artículo 9.2 de la Constitución, desde el punto de vista competencial habilita a la Comunidad de Castilla y León a promover la igualdad de la mujer (artículo 32.1.19ª Estatuto de Autonomía). Con la citada ley, además, se da cumplimiento a uno de los compromisos que adquirió el Presidente en su discurso de investidura.

La aprobada como Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, incide en un sector que ya contaba con regulación autonómica desde el año 1990 (Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes), a la que sustituye. Con base en el mismo título competencial con que se dictó la hoy derogada ley de 1990 (en la actualidad el artículo 32.1.18ª del Estatuto de Autonomía), la hoy vigente pretende constituir un instrumento normativo ajustado a la realidad actual, considerando, por tanto, que la precedente ley de 1990, aunque de reconocida utilidad, ya ha agotado sus virtualidades.

La aprobación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, ha exigido la adecuación de la legislación universitaria de Castilla y León mediante la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León, lo que ha supuesto el desplazamiento y derogación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León; con la reciente Ley 3/2003, el legislador autonómico, haciendo uso del título competencial que le otorga el artículo 35 del Estatuto de Autonomía, dota a la Comunidad de un régimen de ordenación académica, financiera y de coordinación de las Universidades de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 6/2001.

Aumenta la relación de colegios profesionales creados en los últimos años por el legislador de Castilla y León con la aprobación de la Ley 4/2003, de 28 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática, ley que encuentra apoyo en el título competencial que atribuye a la Comunidad de Castilla y León el artículo 34.1.11ª del Estatuto de Autonomía para efectuar el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas.

La aprobación de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, también está relacionada con los com-

promisos contraídos por el Presidente en su discurso de investidura. Con la citada ley, dictada con base en la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad de Castilla y León para la promoción y atención de los mayores (artículo 32.1.18ª del Estatuto de Autonomía), se pretende dar respuesta a las crecientes demandas que plantea el colectivo de mayores, que en Castilla y León tiene unas particulares características, derivadas del sensible envejecimiento de la población y de la dispersión geográfica de este colectivo debido a la multitud de asentamientos rurales de la Comunidad.

Con la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, las Cortes autonómicas, haciendo uso de la potestad de autoorganización, reconocida a la Comunidad Autónoma por el artículo 32.1.1ª del Estatuto de Autonomía –competencia exclusiva para establecer la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno–, han integrado en una norma del máximo rango las ya existentes sobre el ejercicio de las funciones de representación y defensa, así como las correspondientes al régimen de notificaciones, comunicaciones y emplazamientos, entre otras.

Con objeto de cumplir el mandato impuesto por la disposición transitoria duodécima de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y con ello adaptar el contenido de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, a las disposiciones de aquélla, ha sido aprobada la Ley 7/2003, de 8 de abril, de reforma de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León, para lo que la Comunidad está habilitada por el artículo 32.1.33ª del Estatuto de Autonomía, en el que se reconoce la competencia exclusiva de Castilla y León en materia de «Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado».

En materia sanitaria, sector en el que Castilla y León ya disponía de una carta de derechos del paciente desde la aprobación de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, ha vuelto a incidir el legislador autonómico mediante la aprobación de la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud, norma en la que, atendiendo a los avances científicos y tecnológicos y a disposiciones contenidas en tratados internacionales o en la legislación estatal de aplicación general –Ley 41/2002, de 14 de noviembre–, se ha dado entrada a lo que se afirma es una segunda generación de derechos y garantías en relación con la salud (tiempos máximos de espera, segunda opinión médica, confidencialidad e información, entre otros).

La aprobación de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León ha supuesto la derogación de la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, del mismo título. Con la nueva Ley, amparada desde el punto de vista competencial en el artículo 33.3 del Estatuto de Autonomía, se pretende adecuar el marco normativo autonómico a las nuevas exigencias y necesidades de los ciudadanos en relación con la seguridad pública, para lo que es necesario dotar de cobertura normativa suficiente las funciones y actividades a desarrollar por los miembros de los cuerpos de policía local existentes en la Comunidad, a

lo que contribuye la nueva ley mediante la configuración del Estatuto Personal del Policía Local.

Los traspasos operados en materia de empleo a favor de la Administración autonómica han exigido reformas en la organización administrativa de la misma; señaladamente la creación de una Viceconsejería de trabajo (Decreto 279/2001, de 7 de diciembre), reformas que, por el momento, han culminado con la aprobación de la Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo en Castilla y León, servicio al que se le dota de naturaleza de organismo autónomo, y cuyas funciones, en general, están orientadas a posibilitar la colocación de los trabajadores que demanden empleo.

En materia de protección ambiental, impulsado por la normativa comunitaria, a su vez ya incorporada al ordenamiento estatal, el legislador autonómico ha aprobado la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, ley que, en la línea marcada por la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, transpuesta por el Estado mediante la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, entre otros contenidos regula la autorización ambiental autonómica como una autorización integrada para aquellas actividades de mayor incidencia en el medio ambiente, para lo que la Comunicada Autonómica de Castilla y León es competente en virtud del artículo 34.1.5ª del Estatuto de Autonomía (desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, sin perjuicio de las facultades, que también se le reconocen, para dictar normas adicionales de protección).

Una vez iniciada la VI Legislatura a mediados de 2003, como es lógico, el número de leyes aprobadas en la segunda mitad del año ha sido mucho menor que en la primera. Tan solo han sido aprobadas tres, de las que las dos últimas son la de «acompañamiento» a la presupuestos para el año 2004 y la de Presupuestos Generales de la Comunidad; con anterioridad a estas dos leyes con las que se cierra el año 2003, fue aprobada la Ley 12/2003, de 3 de octubre, de reforma de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, cuyo único objeto ha sido adecuar la citada Ley de Fundaciones de la Comunidad a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, aprobada por el legislador estatal, y con ello flexibilizar la organización interna de las fundaciones que desarrollen sus actividades principalmente en Castilla y León.

Como acabo de señalar, la actividad legislativa del año 2003 culmina con la aprobación de la Ley 14/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2003. Con esa misma fecha es aprobada la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, ley que, como viene siendo habitual, introduce importantes modificaciones en el ordenamiento de la Comunidad, tanto en leyes de carácter tributario (deducciones sobre la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, reducciones en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y bonificaciones en la cuota, regulación de los tipos de gravamen aplicables a la transmisión de bienes inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, en relación con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, así como en relación con la modali-

dad de Actos Jurídicos Documentados, el correspondiente a los documentos notariales, entre otras modificaciones de la normativa tributaria), como en la legislación de la hacienda de la Comunidad (Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad), o en numerosas leyes sectoriales (Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León; Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León; Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, entre otras); por último, la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, dedica algunas previsiones a regular la coordinación interdepartamental y los pactos y convenios que suscriba la Administración autonómica con los agentes económicos y sociales y, sobre todo, numerosas disposiciones dirigidas a la reordenación del sector público de la Comunidad.

Normas reglamentarias

En el año 2003, como en anteriores, ha sido aprobado un amplio número de normas reglamentarias en Castilla y León, sin embargo, si se repasa en el contenido se advierte que gran parte son de carácter organizativo, por lo que las referencias a las más importantes de éstas serán realizadas en el apartado siguiente (organización administrativa).

Un número considerable de los decretos aprobados, concretamente los Decretos 84 a 93, de 31 de julio de 2003, tienen como objeto el establecimiento de los currículos correspondientes a otros tantos títulos de Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos Profesionales, en Sistemas de Telecomunicaciones e Informáticos, en Instalaciones Electrotécnicas, en Obras de Albañilerías, en Elaboración de Vinos y otras Bebidas, en Animación Turística, en Desarrollo de Aplicaciones Informáticas, en Audioprótesis, en Acabados de Construcción y en Óptica de Anteojería, títulos todos ellos que han sido establecidos por el Estado mediante los correspondientes Reales Decretos. También en materia educativa ha sido aprobado el Decreto 60/2003, de 15 de mayo, por el que se establece el currículo de los estudios superiores del vidrio y se organiza su enseñanza.

Como norma de desarrollo de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, en concreto para regular el juego de bingo, ha sido dictado el Decreto 14/2003, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad de Castilla y León, materia en la que también ha sido aprobado el Decreto 17/2003, de 6 de febrero, por el que se crean y regulan los Registro de Modelos y de Empresas Relacionadas con las Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad de Castilla y León, que viene a sustituir al Decreto 6/1996, de 18 de enero, por el que se reguló provisionalmente el Registro de Empresas Operadoras y Titulares de Salones de Castilla y León.

En la materia protección ambiental, que ha venido siendo objeto de abundante regulación en años anteriores, también en el 2003 hay que considerar algunos decretos aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad que inciden en diferentes áreas de la tutela ambiental. Concretamente, debemos ano-

tar el Decreto 58/2003, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos del Espacio Natural Hoces del Río Riaza (Segovia); el Decreto 94/2003, de 21 de agosto, por el que se regula la tenencia y uso de aves de presa en Castilla y León, en cuyo contenido se mezclan disposiciones reguladoras de la actividad cinegética y de protección ambiental, al igual que en el Decreto 129/2003, de 6 de noviembre, por el que se establecen normas sobre financiación de actividades a realizar en las zonas de influencia socio-económica de las Reservas Regionales de Caza y de los Espacios Naturales Protegidos; el Decreto 114/2003, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Águila Imperial Ibérica y se dictan medidas para su protección en la Comunidad de Castilla y León; y, finalmente, el Decreto 123/2003, de 23 de octubre, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones de Prevención Ambiental, órgano que fue creado por la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

El título competencial sanidad y, en su caso, otros relacionados con él, han dado cobertura a una serie de normas reglamentarias, con rango de decreto, para modificar disposiciones en vigor o, en otros casos, para dotar de regulación algún aspecto de la sanidad de que la Comunidad carecía. Este último es el caso del Decreto 44/2003, de 15 de abril, por el que se aprueban las condiciones higiénico-sanitarias que han de cumplir los establecimientos dedicados a la práctica del tatuaje, la micro pigmentación, el anillado o perforación u otras técnicas similares; del Decreto 40/2003, de 3 de abril, relativo a las Guías de Información al usuario y a los procedimientos de reclamación y sugerencia en el ámbito sanitario; y del Decreto 95/2003, de 21 de agosto, por el que se establece el procedimiento de autorización, condiciones y regímenes de funcionamiento de los Botiquines en la Comunidad de Castilla y León. Como modificaciones de normativa preexistente, deben tenerse en cuenta el Decreto 13/2003, de 23 de enero, por el que se modifica el Decreto 6/2002, de 10 de enero, por el que establecen las Demarcaciones Asistenciales de las Zonas Básicas de Salud, y el Decreto 49/2003, de 24 de abril, por el que se modifica el Decreto 74/2000, de 13 de abril, sobre estructuras de coordinación socio sanitarias de la Comunidad de Castilla y León. Con el mismo rango, por el Decreto 59/2003, de 15 de mayo, se aprueba el II Plan Socio Sanitario de Castilla y León, y por el Decreto 48/2003, de 24 de abril, se regulan los órganos de dirección y participación del Sistema de Salud de Castilla y León, con el que se pretende adecuar la organización administrativa a las funciones y servicios asumidos desde el año 2002 en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Por último, hay que dar noticia de una norma de importante repercusión en la población, como tiene, sin duda, el Decreto 142/2003, de 18 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones de salud bucodental del Sistema de Salud de Castilla y León, mediante la que se amplían los beneficiarios de las mismas.

La atención a la infancia y juventud, que cuenta desde el año 2002 con sendas leyes (Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León y Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León) está en la base de varias normas reglamentarias aprobadas a lo largo del 2003 que constituyen el desarrollo de ambas leyes. Así, relativos a la infancia, se han dictado el Decreto 99/2003, de 28 de agosto, por el que se regu-

la la organización y funcionamiento del Consejo Regional y los Consejos Provinciales de Atención y Protección a la Infancia; el Decreto 100/2003, de 28 de agosto, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Atención y Protección a la Infancia; el Decreto 131/2003, de 13 de noviembre, por el que se regula la acción de protección de los menores de edad en situación de riesgo o de desamparo y los procedimientos para la adopción y ejecución de los medios y actuaciones para llevarla a cabo; y, por último; cabe citar el Decreto 54/2003, de 30 de abril, por el que se crean los «Premios Infancia de la Comunidad de Castilla y León». Con referencia a la juventud, hay que contabilizar dos decretos: el Decreto 117/2003, de 9 de octubre, por el que se regulan las líneas de promoción juvenil en Castilla y León, y el Decreto 118/2003, de 9 de octubre, regulador de la inspección y del régimen sancionador en materia de juventud. Relacionados con los objetivos que subyacen a la normativa citada, han sido aprobados dos decretos de conciliación de la vida familiar y laboral: el Decreto 136/2003, de 27 de noviembre, por el que se establecen las normas de financiación y condiciones generales para la creación y puesta en funcionamiento de centros dirigidos a la conciliación de la vida familiar y laboral; y el Decreto 143/2003, de 18 de diciembre, por el que se crea el Registro de Centros Infantiles para la conciliación de la vida familiar y laboral en Castilla y León.

Al amparo de distintos títulos competenciales, pero con el común denominador del carácter patrimonial o presupuestario de las disposiciones, se contabilizan las siguientes normas reglamentarias: El Decreto 7/2003, de 16 de enero, por el que se regula la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; el Decreto 22/2003, de 6 de marzo, por el que se regulan las previsiones presupuestarias plurianuales; el Decreto 45/2003, de 24 de abril, de modificación del Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 250/1998, de 30 de noviembre; el Decreto 51/2003, de 30 de abril, por el que se regula la adquisición centralizada en la Administración de la Comunidad de Castilla y León; y, para finalizar, incluimos en este apartado la prestación que, como percepción única, crea el Decreto 115/2003, de 2 de octubre, regulador de las prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en las Ley 46/1997, de 15 de octubre, de Amnistía.

Con rango de decreto, también han sido aprobados los planes que afectan a distintas materias. Se trata del Decreto 52/2003, de 30 de abril, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Carreteras 2002-2007; el Decreto 55/2003, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan Cartográfico de Castilla y León 2003-2008, y se crea el Sistema de Información Territorial de Castilla y León; y el Decreto 130/2003, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de Castilla y León (PLANCAL).

Resultan igualmente relevantes algunos decretos aprobados a lo largo de 2003 que inciden en el funcionamiento de la Administración autonómica y sus relaciones con los ciudadanos. Señaladamente, el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León; y el Decreto 11/2003, de 23 de enero, por el que se regulan los ficheros de datos

automatizados de carácter personal susceptibles de tratamiento automatizado, de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Resulta destacable también en este apartado relativo a las normas de funcionamiento de la Administración autonómica el Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, de Organización y Funcionamiento del Organismo Autónomo, Servicio de Empleo de Castilla y León, organismo creado por la Ley 10/2003, de 8 de abril. Para finalizar, dejamos constancia del Decreto 125/2003, de 30 de octubre, por el que se establecen las condiciones y el procedimiento de integración voluntaria de funcionarios en el colectivo de personal laboral, en aplicación de la previsión contenida en la Disposición adicional 9ª de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y del Decreto 137/2003, de 4 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 15/1998, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Además de la amplia relación de normas reglamentarias ya reseñadas, otros sectores también se han visto afectados por la normativa probada en el año 2003. Se trata de las materias consumo (Decreto 36/2003, de 27 de marzo, por el que se regula el derecho a la información y a la protección de los intereses económicos de los consumidores en la prestación de servicios de grúas de vehículos; Decreto 132/2003, de 20 de noviembre, por el que se regula el derecho a la información y a la protección de los intereses económicos de los consumidores en la compraventa de turismos, motocicletas y ciclomotores), vivienda (Decreto 83/2003, de 31 de julio, por el que se garantiza el ejercicio de derechos de tanteo y retracto en los supuestos previstos en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009) y energía (Decreto 127/2003, de 30 de octubre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones de energía eléctrica en Castilla y León).

Con objeto de dotar de homogeneidad la imagen institucional de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, fue aprobado el Decreto 119/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba la Identidad Corporativa de la Junta de Castilla y León, identidad a la que, desde otra perspectiva, pueden contribuir los estudios que se publiquen en las dos revistas jurídicas que han sido creadas en 2003, la Revista Jurídica de Castilla y León (Orden 174/2003, de 20 de febrero) y la Revista Administración y Función Pública de Castilla y León (Orden 359/2003, de 18 de marzo).

Organización administrativa

El día siguiente al nombramiento por el Real Decreto 852/2003, de 2 de julio, el Presidente dictó el Decreto 2/2003, de 3 de julio, de Reestructuración de Conserjerías, lo que ha supuesto que éstas pasaran de ocho a diez, la supresión también de la figura del Vicepresidente y la previsión de un orden de prelación diferente al existente hasta ese momento. Desde el punto de vista del reparto competencial, las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Fomento, Agricultura y Ganadería, y de Medio Ambiente no se ven alteradas;

sin embargo, sí se han visto afectadas por la reestructuración las Consejerías de Educación y Cultura, Economía y Hacienda, Sanidad y Bienestar Social y la de Industria, Comercio y Turismo. Como resultado de la reestructuración, las nuevas seis Consejerías y sus competencias son las siguientes: La Consejería de Hacienda, a la que corresponden las competencias que tenía atribuidas la Consejería de Economía y Hacienda, a excepción de las relativas a política económica general y a la programación y orientación de la actividad económica. La Consejería de Economía y Empleo, que une a las anteriores, las competencias que hasta el momento tenía atribuidas la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, con excepción de las relativas a turismo y consumo, y con la adscripción a la misma de la Agencia de Desarrollo Económico, el Ente Regional de la Energía y el Servicio Público de Empleo. La Consejería de Sanidad asume las competencias que venía desempeñando la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en materia de política sanitaria y las relativas a consumo, quedando adscrita a la misma el organismo autónomo Gerencia Regional de Salud de Castilla y León; la portavocía de la Junta de Castilla y León que ostentaba el titular de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social pasa al titular de la Consejería de Fomento. La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades gestiona las competencias que en materia de servicios sociales e igualdad de oportunidades venía gestionando la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, así como las relativas a juventud, que correspondían a la Consejería de Educación y Cultura; a la nueva Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades queda adscrito el organismo autónomo Gerencia de Servicios Sociales. La Consejería de Educación asume las competencias que en materia educativa le correspondían a la Consejería de Educación y Cultura. Por último, a la Consejería de Cultura y Turismo le son atribuidas las competencias que en materia de cultura y deportes gestionaba la Consejería de Educación y Cultura, con excepción de las relativas a juventud; así mismo, asume las competencias que en materia de turismo le correspondían hasta el momento a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Para completar el organigrama de las diez Consejerías que surgen de la reestructuración de referencia, hay que hacer alusión a las dos nuevas Viceconsejerías, de Economía y de Empleo, creadas por el Decreto 3/2003, de 9 de julio, ambas adscritas a la Consejería de Economía y Empleo (por el que, además, se derogan expresamente el Decreto 278/2001, de 7 de diciembre, y el Decreto 279/2001, de 7 de diciembre, por los que respectivamente, se crearon las Viceconsejerías de Educación y de Trabajo, que, en consecuencia, desaparecen), así como a los diez decretos de establecimiento de las estructuras orgánicas de las correspondientes diez Consejerías, cuya aprobación se produce poco después de la publicación del Decreto de Reestructuración de las mismas.

También en estrecha relación con la reestructuración de Consejerías a que se ha hecho referencia han sido aprobadas algunas normas de organización referidas fundamentalmente a la llamada Administración periférica de la Comunidad. Destacamos el Decreto 155/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula la gestión administrativa y económica en los órganos periféricos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León afectados por la reestructuración de Consejerías, cuya eficacia es temporal hasta el desarrollo de las estructuras orgánicas de los órganos periféricos de la Administración autonómica; y el Decreto

156/2003, de 26 de diciembre, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los Organos Directivos Centrales de la Consejería de Economía y Empleo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Además de las normas consideradas debemos referirnos a otros dos decretos que inciden en la Administración central de la Comunidad. El primero, el Decreto 98/2003, de 21 de agosto, por el que se regulan los centros directivos adscritos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, es decir, el Gabinete del Presidente, cuyo Director ostenta el rango de Secretario General, y la Dirección de Comunicación, configurada como órgano encargado de la política de comunicación, relaciones con los medios informativos y de la publicidad e imagen institucional de la Junta de Castilla y León, cuyo Director también tiene rango de Secretario General. El segundo, el Decreto 122/2003, de 23 de octubre, de creación y regulación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, incorpora una nueva Comisión Delegada a las ya existentes; en cuya primera reunión conoció de un conjunto de proyectos empresariales a los que otorgó ayudas por valor de cincuenta y cinco millones de euros en el marco de la que constituye una de sus funciones más importante: «coordinar las actividades de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en materia de ayudas e incentivos y, especialmente, las relativas a la realización de inversiones públicas e incentivos a la inversión».

Elecciones

Elecciones autonómicas. Convocadas por Decreto 1/2003, de 31 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, el 25 de mayo de 2003 se celebró la elección de los ochenta y dos Procuradores que integran las Cortes de Castilla y León en la VI Legislatura, uno menos que en los comicios anteriores de 1999, a causa de la pérdida de población de la provincia de Zamora, que de ocho pasa a estar representada por siete Procuradores. Tanto la campaña como la jornada electoral transcurrieron con absoluta normalidad, con una participación del 72,23 %, porcentaje sensiblemente superior a las pasadas elecciones de 1999 y por encima también de la media de participación en España. De las veintiséis formaciones políticas que concurrieron al proceso electoral, sólo tres obtuvieron escaños, lo que contrasta con el reparto de escaños en las elecciones autonómicas de 1999. El 25 de mayo de 2003 el Partido Popular obtuvo más de 750.000 votos, que le supusieron cuarenta y ocho escaños y, con ellos, la mayoría absoluta; el Partido Socialista Obrero Español obtuvo algunos más de 570.000 votos, por los que le correspondieron treinta y dos escaños; y, finalmente, la Unión del Pueblo Leonés obtuvo pocos más de 60.000 votos, lo que le permite contar con dos escaños. Quedan fuera de las Cortes dos formaciones políticas que en las anteriores elecciones de 1999 sí obtuvieron representación; se trata de Izquierda Unida y de Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano.

Elecciones municipales. En términos generales se aprecia un ligero ascenso del Partido Socialista Obrero Español frente al Partido Popular en las pasadas elecciones municipales del 25 de mayo, que se traduce en un aumento de 28.000

votos para el Partido Popular y de 80.000 para el Partido Socialista. Sin embargo, este aumento de votos no ha supuesto grandes variaciones del mapa político después de las últimas elecciones municipales en relación con el surgido de las urnas en 1999. En efecto, el Partido Popular continua gobernando con mayoría absoluta en las ciudades de Valladolid, Salamanca, Zamora y Avila; recupera, también con mayoría absoluta, la ciudad de Burgos; por su parte, el Partido Socialista mantiene la mayoría absoluta en Palencia. En las otras tres capitales de provincias de la Comunidad Autónoma, es decir, en Soria, León y Segovia, al no haberse contabilizado mayorías absolutas, la gobernabilidad se ha alcanzado mediante pactos; en Soria la fuerza política más votada fue el Partido Popular y ha necesitado del apoyo de Iniciativa por el Desarrollo de Soria (IDES) (formación independiente que surge de una escisión del Partido Socialista) para gobernar en la ciudad; en León, pese a ser el Partido Popular la fuerza política más votada, el acuerdo del Partido Socialista y la Unión del Pueblo Leonés ha permitido que la Alcaldía corresponda al primero; por último, en Segovia, también el pacto entre el Partido Socialista e Izquierda Unida ha desplazado al Partido Popular pese a ser el más votado.

En el caso de otros grandes municipios de la Región, el Partido Popular ha mantenido el gobierno donde ha contado con mayoría absoluta, por ejemplo en Ponferrada, o bien, con el apoyo de otras formaciones, como en Aranda de Duero, donde gobierna con Tierra Comunera. El Partido Socialista, además de aquellos municipios en que ha obtenido mayoría absoluta, como es el caso de San Andrés del Rabanedo, en el alfoz de León, en otros municipios gobierna en coalición con Izquierda Unida, conforme a un acuerdo que alcanza a cuarenta municipios, como el citado de Segovia, o los de Miranda de Ebro y Tordesillas, acuerdo que limita los efectos del triunfo del Partido Popular en las elecciones municipales del 25 de mayo de 2003.

Por último, los resultados de las elecciones municipales trasladados a los ámbitos provinciales y comarcales, han supuesto la mayoría absoluta del Partido Popular en todas las Diputaciones Provinciales y, contrariamente, la mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español en el Consejo Comarcal de El Bierzo.

El inicio de la VI Legislatura de las Cortes de Castilla y León

La primera sesión plenaria después de la celebración de las elecciones autonómicas del 25 de mayo, se llevó a cabo el 17 de junio de 2003; en ella, por este orden, fue elegido el Presidente de las Cortes, D. José Manuel Fernández Santiago, con el apoyo de cuarenta y ocho Procuradores y treinta y cuatro votos en blanco. A continuación fueron elegidos los miembros de la Mesa y seguidamente, después del juramento o promesa de los Procuradores electos, el Presidente declaró constituidas las Cortes de Castilla y León correspondientes a la VI Legislatura.

De este inicio de legislatura destacan las segunda y tercera sesiones plenarios, realizadas los días 1 y 2 de julio de 2003 para la celebración del Debate de

Investidura del Candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León. Tras la intervención del Candidato D. Juan Vicente Herrera Campo y las demás intervenciones reglamentariamente establecidas se llevó a cabo la votación, cuyo escrutinio arrojó el siguiente resultado: Votos emitidos, ochenta y dos; votos favorables a la propuesta, cuarenta y ocho; votos en contra de la propuesta, treinta y cuatro; abstenciones, cero.

En síntesis, el programa de gobierno sobre el que el Candidato solicitó la confianza de la Cámara estuvo presidido por cuatro objetivos prioritarios.

A) El empleo, a cuyo servicio expuso una serie de futuras actuaciones, unas de carácter horizontal, como el nuevo Servicio Público de Empleo de Castilla y León, el Observatorio Regional de Empleo, el Tercer Plan Regional de Empleo, el Plan de Formación Profesional o una nueva estrategia para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral; otras vinculadas a distintos sectores como la agricultura, la agroalimentación, servicios o industrias, tradicionales o emergentes, ciencia y tecnología, sociedad de la información...

B) La garantía de la calidad de vida, con la previsión de actuaciones en los ámbitos de la familia (eliminación del Impuesto de Sucesiones entre padres e hijos y entre cónyuges, Proyecto de Ley de Mediación Familiar y Proyecto de Ley de Familias Numerosas); la sanidad, con la pretensión de que el sistema sanitario de Castilla y León sea autosuficiente, accesible, de calidad, participativo, garantista e innovador; la educación, mediante el desarrollo de la Ley de la Calidad de la Educación, aumento y mejora de los centros de educación preescolar, avance en la gratuidad de los libros de texto en Educación Primaria y Secundaria, incorporación al sistema educativo de los inmigrantes, y, finalmente, el logro de la convergencia universitaria con Europa; la vivienda deberá ser objeto de atención mediante medidas que faciliten el acceso a la misma de familias y jóvenes, el incremento del suelo urbanizable, la promoción de viviendas protegidas de gestión pública y privada, así como el fomento de la calidad de la vivienda, por todo lo cual se prevé el desarrollo de algunos instrumentos ya creados (Plan Director de Vivienda y Suelo y el Pacto del Suelo con las Corporaciones locales) y la aprobación de normas de carácter urbanístico (Reglamento de desarrollo de la Ley de Urbanismo de Castilla y León) u otras específicas para garantizar la calidad de la vivienda; por último, en este mismo apartado de la garantía de la calidad de vida, el Candidato propuso algunas actuaciones referidas a la protección del medio ambiente desde la perspectiva del desarrollo sostenible, que afectan a la gestión de residuos, a la gestión del agua partiendo de la consideración de la misma como un ciclo completo, o a la riqueza forestal.

C) Igualdad de oportunidades e integración social, con la adopción de políticas o medidas que afectan a la mujer (impulso del Plan de Lucha contra la Violencia Doméstica, por ejemplo), a los jóvenes (Plan de Formación Profesional, Plan de Empleo para Jóvenes...), a los mayores (apoyo a las familias, fomento de viviendas intergeneracionales, aumento de los centros de día para enfermos de Alzheimer, creación de la tarjeta del mayor...) y a los inmigrantes, con objeto de conseguir su plena integración, para lo que se prevé la creación de instrumentos como el Foro Social para la Integración de los Inmigrantes, el Observatorio de la Inmigración o el Centro de Recursos de Educación Intercultural.

D) El fortalecimiento de la Comunidad, profundizando en su cohesión desde una triple vertiente: la modernización de las infraestructuras de comunicación, lo que exigirá la completa ejecución de instrumentos ya existentes, como el Protocolo Viaria y el Plan Regional de Carreteras, así como la creación de una red de plataformas logísticas para el transporte de Castilla y León, establecimiento de cinco puertos secos o la creación de centros de transporte y elaboración de un Plan Autonómico de Estaciones de Autobuses; en segundo lugar, el anunciado fortalecimiento de la Comunidad se hace descansar en un amplio acuerdo político (Pacto Local) para asegurar el mejor funcionamiento y eficacia de las entidades locales en función de sus características y potencialidades; también se prevé la ejecución plena del Plan Integral de Areas Periféricas y la dotación de un sistema propio de protección civil, y, finalmente, se anuncian una serie de modificaciones en la estructura organizativa de la Junta de Castilla y León con la creación de las específicas Consejerías de Hacienda, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación y, por último, Cultura y Turismo.

Para terminar su discurso, el Candidato aludió a dos temas que consideró de especial interés para la Comunidad: la preocupante evolución demográfica de la región, para lo que ofreció la apertura de un proceso de debate entre las fuerzas políticas que, con la ayuda de expertos, permita la adopción de medidas que corrijan la pérdida de población. El segundo asunto que manifestó de interés se refiere a las Cajas de Ahorro, para lo que también propuso un amplio debate en el que, entre otros temas, habrá que tratar la necesidad de regionalizar objetivos con criterios de rentabilidad social y económica para implicar en ellos a las Cajas de Ahorro.

Conflictividad y colaboración

En el capítulo de la conflictividad el año 2003 no ha sido pródigo en episodios destacables. Más bien los conflictos habidos, tanto de carácter judicial o político, podríamos considerarlos menores. Evidencia lo anterior la falta de conflictividad constitucional, entendiéndose por ésta el inicio o finalización de procesos ante el Tribunal Constitucional en que una de las partes sea alguna de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; a estos efectos resulta reseñable que el Consejo de Estado fue consultado por el Municipio de Santovenia (Valladolid) como trámite preceptivo y previo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 9/2002, de 10 de julio, de declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma, en cuanto que legalizó un vertedero de residuos peligrosos de la localidad; sin embargo, el dictamen respaldó el carácter supra-local de la instalación, situando, por tanto, la competencia controvertida en el ámbito autonómico, por lo que finalmente no fue planteado el conflicto en defensa de la autonomía local.

En el ámbito de la justicia ordinaria merecen especial consideración en este lugar dos sentencias. La de 28 de abril de 2003, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto frente a sentencia de 15 de octubre de 1999, de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, por la que se había desestimado el recurso deducido frente a la Orden de la Consejería de Presidencia de Castilla y León, de 4 de enero de 1994, sobre baremos de méritos de la convocatoria del proceso selectivo para el ingreso en diversas escalas sanitarias; la sentencia resulta de interés porque además de desestimar la solicitud de un nuevo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto a la disposición transitoria 4ª de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, al haber sido ya abordada esta cuestión mediante la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de febrero de 1999 con resultado desestimatorio, la mencionada STS de 28 de abril de 2003, al ratificar la sentencia de instancia, ha permitido a la Administración autonómica continuar el proceso selectivo iniciado y con ello normalizar la integración de las escalas sanitarias de la Administración de Castilla y León después de muchos años de incertidumbre.

También la jurisprudencia menor ofrece un pronunciamiento de interés a nuestros efectos, no sólo en cuanto a la materia –instalación de infraestructuras de radiocomunicación– sino porque constituye un ejemplo de control del ejercicio de las competencias normativas autonómicas en una materia tan controvertida por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, a instancia de una entidad privada que actuó como recurrente. La materia, en efecto, está siendo una fuente de numerosos conflictos debido a los efectos perjudiciales que puede tener la instalación de infraestructuras de radiocomunicación en zonas urbanas sobre la población, y como ejemplo, recuérdense los problemas de salud que están sufriendo algunos niños del Colegio Público «García Quintana» en Valladolid, presumiblemente a causa de la instalación en sus cercanías de este tipo de infraestructuras; por otro lado, en el pronunciamiento de referencia (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, de 3 de septiembre de 2003) se dilucida, entre otros asuntos, y se resuelve en sentido estimatorio, la invasión competencial en que incurrió el Consejo de Gobierno de Castilla y León al aprobar el Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de infraestructuras de radiocomunicación, en particular, su artículo 7, al imponer la obligación de uso compartido de bienes e infraestructuras entre operadores siempre que sea posible, posibilidad cuya previsión, sin embargo, la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, reserva a la Administración del Estado. El resto del contenido de la norma controvertida fue declarado ajustado a la legalidad.

En el capítulo de la colaboración hay que señalar que se han mantenido las vías de cooperación con otras Comunidades Autónomas como en años anteriores, entre las que destacan la mutua puesta a disposición de medios humanos y materiales para la extinción de incendios forestales en territorios limítrofes a Castilla y León, de lo que se ha beneficiado, en una campaña especialmente virulenta por las altas temperaturas registradas, Portugal. En materia de función pública la Junta de Castilla y León ha alcanzado dos importantes acuerdos: uno con la Administración del Estado, el primero que se suscribe entre una Comunidad Autónoma y el Estado en el marco del acuerdo nacional para la movilidad de los funcionarios, por el que la Administración regional se obliga a

reservar como mínimo el cinco por ciento de plazas de la relación de puestos de trabajo para que puedan ser ocupadas por funcionarios de otras Administraciones públicas; el otro acuerdo a reseñar vincula a la Administración autonómica con las Universidades públicas de la Comunidad, con el objeto de que éstas colaboren con su profesorado en la formación de los funcionarios de la Comunidad.

Uno de los acuerdos alcanzados en la Comunidad, en este caso entre los tres partidos políticos que tienen representación en las Cortes de Castilla y León, y que inicialmente fue muy celebrado y, por tanto, de gran repercusión en los medios de comunicación, ha afectado a la gobernabilidad de Caja España, entidad que necesitaba de estabilidad una vez celebradas las elecciones autonómicas y locales del 25 de mayo. El respaldo a los acuerdos a que llegaron los partidos políticos fue mayoritario en la Asamblea y conforme a ellos quedaron constituidos los órganos de gobierno de la entidad, sin embargo, un mes después de que se anunciara el acuerdo se han producido importantes tensiones con motivo del relevo del Director General de la entidad, tensiones que alcanzan a la figura del Presidente de la misma.

Transferencias

Aunque a lo largo del año 2003 no han faltado algunas alusiones a la futura transferencia de los medios relativos a la Administración de Justicia, traspaso sobre el que ya está constituida desde finales de 2002 la ponencia técnica, lo cierto es que en 2003 sólo se ha producido un traspaso en materia de sanidad, para el que fue aprobado el Real Decreto 1511/2003, de 28 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de los medios personales adscritos al Hospital Militar de Burgos; ello ha supuesto el traspaso de ciento veintiséis empleados en régimen laboral, con un coste efectivo de 3.259.266,69 euros de 2003. Para la ampliación de medios relativos a traspasos ya efectuados en años anteriores, han sido aprobados sendos reales decretos, también a finales del año 2003; se trata del Real Decreto 1509/2003, de 28 de noviembre, sobre ampliación de los medios económicos de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 149/1999, de 29 de enero, en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, con una valoración en euros de 2003 de 22.354,68; y del Real Decreto 1510/2003, de 28 de noviembre, sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 2/2002, de 7 de enero, para la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), lo que ha supuesto que los medios ya traspasados a la Administración de Castilla y León se hayan visto ampliados mediante la cesión de las unidades de almacenamiento de cereal que existen en Castilla y León, con efectos de 1 de enero de 2004.

Administración local

Concluye la V Legislatura sin llegar al acuerdo político que debería haber conducido a la llamada «segunda descentralización». En efecto, pese a que durante la segunda parte de la citada legislatura hubo algunos datos que permitían confiar en la firma del «Pacto Local» antes de que aquélla concluyera, señaladamente la aprobación por el Gobierno de la Comunidad de un «Documento Marco para la consecución de un acuerdo político sobre el Pacto Local», lo cierto es que en vísperas de las elecciones del 25 de mayo se anuncia la posposición del acuerdo debido a las diferencias que mantienen el Partido Popular y el Partido Socialista en torno a la financiación y a las competencias objeto de posible descentralización. La posposición del acuerdo no significa abandono de la idea de realizar una profunda descentralización de competencias autonómicas a favor de las entidades locales de la Región, como lo demuestran las referencias que realizó el entonces Candidato a Presidente de la Junta de Castilla y León en el Debate de Investidura al fortalecimiento de Diputaciones y Municipios y al impulso que habrán de recibir los consorcios, para lo que pidió el esfuerzo de todos para llegar a una acuerdo entre las fuerzas políticas. Más concretas fueron las alusiones del Consejero de Presidencia y Administración Territorial en su primera comparecencia después de su nombramiento ante la Comisión Extraordinaria de Presidencia, Gobierno Interior y Administración Territorial de las Cortes de Castilla y León, en la que propuso la creación de una comisión integrada por representantes del Gobierno de la Comunidad, por los Municipios y Provincias de la Región representados a través de la Federación Regional de Municipios y Provincias y, por último, por representantes de los Grupos Políticos de la Cámara, con el objeto de acordar el documento que constituya el texto del «Pacto Local», para lo que se cuenta, como punto de partida, con el documento marco ya referido. En todo caso, el Consejero manifestó su disposición a que el Gobierno regional adopte las medidas oportunas con relación al acuerdo local cuando, pasado el tiempo, el diálogo entre todos los interlocutores no de el fruto esperado.

Comarca de El Bierzo. A finales del año 2002, se perfilaba un acuerdo entre la Junta de Castilla y León y el Consejo Comarcal de El Bierzo que habría de suponer un aumento de las competencias de la entidad comarcal y una sustancial mejora de su financiación. Ese acuerdo se materializó con anterioridad a las elecciones autonómicas y municipales y supuso la iniciación de un proceso de delegación de competencias a favor de la Comarca de El Bierzo en las materias de comercio, Administración local, asociacionismo, turismo, medio natural y protección civil, sin perjuicio de la ampliación a otras distintas en el marco del futuro «Pacto Local», a lo que se añade una más amplia participación de la Junta de Castilla y León en la financiación, incluso de proyectos propios del Consejo Comarcal. Como contrapunto a los últimos tiempos de la pasada legislatura, en los que el acuerdo a que nos hemos referido propició confianza en el futuro de la entidad comarcal, el inicio de la legislatura siguiente está siendo especialmente convulso en el Consejo Comarcal; en síntesis, el gobierno corresponde al Partido Socialista que ostenta mayoría absoluta, pero una parte de sus consejeros, encabezados por su antiguo presidente, se hallan muy alejados del Grupo

Socialista, hasta el punto de formar su propio grupo en el Consejo Comarcal; por otra parte, una vez consumada la escisión del Grupo Socialista, el Partido Popular ostenta la mayoría, pero también la división aqueja a esta formación entre los que apoyan al gobierno socialista, ahora en minoría y los que se manifiestan en contra de esta colaboración. Se trata de un episodio que parece debería tener una lógica solución a corto plazo y que, sin embargo, no la está teniendo. Sin duda, la situación obliga a reflexionar con rigor antes de dar pasos a favor de la comarcalización de la Comunidad.

Otros asuntos de interés

Enclave de Treviño. Un año más los territorios de Treviño han estado sometidos a las tensiones derivadas de su ubicación geográfica y de su pertenencia administrativa. Resultan destacables tres acontecimientos de interés a los efectos de este informe:

En primer lugar los resultados de las elecciones municipales del 25 de mayo en los dos municipios del enclave, Condado de Treviño y Puebla de Arganzón, resultados que por lo ajustado que fueron -5 a 4 y 4 a 3, para formaciones independientes y Partido Popular, respectivamente-, permiten entender que las posiciones proclives a la anexión a Alava, que mantienen las formaciones independientes, y la contraria que propugna el Partido Popular, dividen casi al cincuenta por ciento a los habitantes de los municipios del enclave.

Como segundo acontecimiento destacable, consideramos sendos acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Treviño mediante los que se decidió, mediante el primero, la colocación de un estandarte en el exterior del Ayuntamiento en el que, en Castello y Euskera, se leía «De Burgos por la Fuerza», y, por el segundo, la edición de un folleto alusivo a los intentos habidos de incorporación del enclave a Alava. Estos acuerdos municipales fueron recurridos por la Administración del Estado con solicitud de suspensión de sus efectos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El tercero de los acontecimientos reseñables en relación a Treviño se enmarca en otro de mucho mayor calado: el Plan Ibarretxe, cuyo contenido resulta de particular trascendencia para la Comunidad de Castilla y León en cuanto que prevé una vía de incorporación del enclave de Treviño al País Vasco al margen de las previsiones que contiene la Disposición Transitoria séptima del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. A partir de que se dio a conocer el Plan Ibarretxe, por su incidencia en lo que constituye la integridad territorial de Castilla y León, ha suscitado numerosas manifestaciones de rechazo; en primer lugar fue el Consejo de Gobierno de la Comunidad mediante una declaración institucional, que contó con el apoyo expreso del principal partido de la oposición; días después, en el Pleno de las Cortes de Castilla y León, con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios, fue aprobada otra declaración institucional de rechazo al citado plan al suponer una amenaza a la integridad territorial de la Comunidad y un desconocimiento del Estatuto de Autonomía y de los cauces que éste prevé para la eventual segregación de algún territorio cons-

tituido en enclave perteneciente a una provincia de la Comunidad de Castilla y León para su integración en otra Comunidad Autónoma. En esta misma línea, otras instituciones y entidades han expresado igualmente su posición contraria al plan, como la Diputación provincial de Burgos, especialmente afectada, dado que el enclave de Treviño se ubica en esta provincia, cuya declaración contó con la unanimidad de los Diputados provinciales, o el Ayuntamiento de Burgos, cuya declaración no fue apoyada por la Concejala de Izquierda Unida; también el Procurador del Común, en cuanto defensor del ordenamiento regional ha mostrado su rechazo al plan, al igual que la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León y los Sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, así como numerosos Municipios y Provincias de la Comunidad y la propia Federación Regional de Municipios y Provincias.

Fundación Villalar. Después de una dilatada maduración de ideas, finalmente ha sido constituida la Fundación Villalar, entidad cuya creación surge del interés manifestado por todos los partidos políticos con representación en las Cortes de Castilla y León, a excepción de la Unión del Pueblo Leonés, en incrementar el sentimiento regional entre los habitantes de Castilla y León a través de distintas vías, fundamentalmente de carácter cultural (desarrollar y fomentar la investigación relacionada con las tradiciones, la historia y el presente de Castilla y León, difundir sus valores históricos, artísticos y tradicionales, promoción de la defensa y conservación del patrimonio artístico de la Región, entre otras). La constitución de la citada entidad ha suscitado, sin embargo, un amplio debate político en el que se han manifestado perceptibles discrepancias en el seno de los dos grandes partidos de la Región, protagonizados, por una parte, por los líderes regionales y, por otra, por los líderes de ambos partidos en la provincia de León. En efecto, a la posición contraria de la Unión del Pueblo Leonés a la creación de la Fundación Villalar, siguieron las declaraciones que en la misma línea realizó el anterior Alcalde de León y destacado miembro del Partido Popular, además, en aquel momento, de Presidente de la Federación Regional de Municipios y Provincias; el tono crítico de León hacia la Fundación Villalar se ha materializado después en distintos acuerdos institucionales, como la moción aprobada frente a la mencionada Fundación por el Ayuntamiento de León, gobernado por el Partido Socialista y la Unión del Pueblo Leonés, con el apoyo unánime de todos los grupos políticos; tampoco la Diputación de León, gobernada por el Partido Popular ha dado su respaldo a la Fundación Villalar, de la que aun no es patrono, contrariamente a como han hecho otras Diputaciones de la Región. Incluso la Universidad de León tampoco ha sometido a debate su participación en la Fundación como patrono.

En definitiva, estamos asistiendo a un proceso que se repite —quizás no con tanta nitidez— en otros asuntos de interés para la Comunidad, asuntos sobre los que los políticos leonesistas expresan sus discrepancias en relación con lo que constituye la doctrina de los dos partidos mayoritarios y obligan a modular los discursos cuando hacen referencia a León. En ello, es posible que tenga algo que ver la actitud reivindicativa que da soporte a la Unión del Pueblo Leonés, y también el temor de los dos grandes partidos políticos al avance electoral de esta formación.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

V Legislatura

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

VI Legislatura

Total Procuradores: 82

Presidente: D. José Manuel Fernández Santiago

Composición por Grupos Parlamentarios: 82

Popular: 48 Procuradores

Socialista: 32 Procuradores

Mixto (Unión del Pueblo Leonés): 2 Procuradores

Estructura del Gobierno

V Legislatura

Presidente: 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

VI Legislatura

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo

Consejerías:

Presidencia y Administración Territorial: D. Alfonso Fernández Mañueco

Hacienda: Doña María del Pilar del Olmo Moro

Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

Fomento y Portavocía: D. Antonio Silván Rodríguez

Agricultura y Ganadería: D. José Valín Alonso

Medio Ambiente: Doña María Jesús Ruíz Ruíz

Sanidad: D. Cesar Antón Beltrán

Educación: D. Francisco Javier Alvarez Guisasola

Cultura y Turismo: Doña Silvia Clemente Municio

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno: Mayoritario

Partido y número de Procuradores que le apoyan: Partido Popular, 48 Procuradores

Composición del Gobierno: Homogéneo, Partido Popular

Cambios de Gobierno

El realizado tras las elecciones autonómicas del 25 de mayo de 2003

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El debate de investidura del candidato a la Presidencia se celebró los días 1 y 2 de julio de 2003, quedando investido de la confianza de la Cámara D. Juan

Vicente Herrera Campo, con el respaldo de cuarenta y ocho votos a favor y treinta y cuatro en contra.

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

V Legislatura

Pregunta Oral formulada a la Junta de Castilla y León por un Procurador del Grupo Socialista relativa a la minoración de riesgos por obras de autopista y tren de velocidad en la provincia de Segovia. A la pregunta sobre si había sido diseñado algún plan para aminorar los riesgos laborales o de tráfico con motivo de la construcción de las citadas infraestructuras, el Consejero del ramo manifestó haber preparado un plan de seguridad laboral de próxima entrada en vigor (Sesión Plenaria de 12 de marzo de 2003).

Pregunta Oral formulada a la Junta de Castilla y León por un Procurador del Grupo Parlamentario Socialista relativa al compromiso del Presidente del Gobierno de la Nación sobre instalación de la Escuela de Pilotos en León. Se trata de un tema recurrente en distintos foros y medios de comunicación desde que el Presidente del Gobierno José María Aznar anunciara la instalación de la misma en León en febrero de 2000, y aunque ya se han realizado algunas actuaciones para su materialización, todavía dista mucho de ser una realidad (Sesión Plenaria de 26 de marzo de 2003).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a políticas sobre atención sanitaria en zonas rurales. El interpelante hace hincapié en las circunstancias sociogeográficas de la Región y en las deficiencias de la atención sanitaria en zonas rurales, a lo que el Consejero contraponen los planes e inversiones en marcha y el compromiso de la Junta de Castilla y León en conseguir una mejora en la prestación de este servicio, compromiso en el que también incidió, en su turno, el Grupo Popular (Sesión Plenaria de 12 de marzo de 2003).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de Educación Infantil, que es consecuencia de la Interpelación formulada con anterioridad por el mismo Grupo Parlamentario. La Moción presentada consta de seis puntos, los cuales, uno a uno, fueron rebatidos por el representante del Grupo Popular para justificar el voto de su Grupo en contra de la Moción, con fundamento, en general, en que el contenido de la noción lo viene desarrollando la Administración Autonómica desde tiempo atrás, en algún caso por imperativo de la legislación estatal, como ocurre con la elaboración de un Plan de Ordenación de la Educación Preescolar. El Grupo Parlamentario Mixto renuncia a su turno. Finalmente, la Moción fue rechazada por dieciocho votos a favor y cuarenta en contra (Sesión Plenaria de 12 de marzo de 2003).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista instando al Gobierno de la Nación al reconocimiento oficial de la lengua de signos en España y otras medidas. Por su parte, el representante del Grupo Popular recuerda que en la Comunidad Autónoma ya se está generalizando el servicio de intérpretes de lengua de signos y de profesionales de apoyo con conocimiento de esta lengua y, por otro lado, rechaza el reconocimiento oficial de la lengua por signos en la línea de lo ya acordado por el Senado y el Congreso. El representante de Izquierda Unida interviene para apoyar el contenido de la Proposición No de Ley. La votación se produce en los siguientes términos: veintiséis a favor y cuarenta y cuatro en contra, por lo que queda rechazada (Sesión Plenaria de 13 de marzo de 2003).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a gestiones ante el Gobierno de la Nación para concertar con las organizaciones sindicales la reserva estratégica y las unidades de producción que lo integran, así como un nuevo Plan del Carbón. El Grupo Popular presenta una enmienda de sustitución a la citada Proposición No de Ley y el representante de Izquierda Unida, en su turno de fijación de posiciones, manifiesta una postura más cercana a la defendida por el Grupo Popular. La Proposición No de Ley fue rechazada con veinte votos a favor y cuarenta y cinco en contra (Sesión Plenaria de 13 de marzo de 2003).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por los Procuradores de la Unión del Pueblo Leonés en la Cámara, relativa a la política general en materia de uso gratuito u oneroso de las comunicaciones por carretera en la Comunidad Autónoma. El extenso debate que se produce con motivo de la Interpelación se lleva a cabo en un contexto en el que no faltan opiniones encontradas en los medios de comunicación e, incluso, una paralización de la autopista León-Astorga promovida por la Unión del Pueblo Leonés, cuyo peaje es el origen de las disputas y de la Interpelación parlamentaria (Sesión Plenaria de 12 de febrero de 2003).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a política general y a propósitos del Gobierno Regional en relación al Pacto Local de Castilla y León, consecuencia de una Interpelación que en su día formuló el mismo Grupo Parlamentario. La Moción se funda en que en el momento en que se debate está próximo el final de la legislatura sin que se haya avanzado y debatido en la Cámara el contenido del llamado Pacto Local, por lo que se insta a presentar una nueva propuesta de Pacto Local en las Cortes Regionales. La Moción fue rechazada con dieciséis votos a favor y cuarenta y tres en contra (Sesión Plenaria de 12 de febrero de 2003).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la adopción de medidas en relación con el *mobbing*. Ningún Grupo Parlamentario interviene para manifestarse en contra; lo hace para fijar posiciones el Grupo Popular, en cuyo turno manifiesta no estar materialmente en contra de la Proposición No de Ley, pero señala que muchas de las actuaciones propuestas están ya en camino y otras exceden de las competencias de la Comunidad de Castilla y León. Finalmente la Proposición No de Ley fue rechazada con trece votos a favor y cuarenta y cuatro en contra (Sesión Plenaria de 12 de febrero de 2003).

Toma en consideración de una Proposición de Ley que modifica los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 1/91, de catoce de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (dos Procuradores de la Unión del Pueblo Leonés). Aun aceptando la necesidad de reformar el sistema de elección de los Consejeros en el Consejo Comarcal de El Bierzo, tal como se pretendía con la Proposición de Ley, el Grupo Popular, en contra, y el Grupo Socialista, en su turno de fijación de posiciones, discreparon del contenido de la Proposición de Ley por no resultar aconsejable una reforma como la propuesta en vísperas de elecciones locales. La Proposición de Ley fue rechazada con cuatro votos a favor, cuarenta y dos en contra y veintiuna abstenciones (Sesión Plenaria de 13 de febrero de 2003).

Proposición de No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a un convenio con el Gobierno de la Nación para la asunción de la gestión de las funciones y servicios de la Confederación Hidrográfica del Duero. La Proposición No de Ley aboga por la firma de un nuevo convenio entre la Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Nación que posibilite la gestión de las funciones de la Confederación Hidrográfica del Duero por la Comunidad de Castilla y León al paso del río Duero por la Comunidad. El representante del Grupo Popular en el turno de réplica mantuvo la falta de competencias de Castilla y León para forzar una gestión autonómica de las aguas del Duero; por su parte, en el turno de fijación de posición, el representante de Izquierda Unida se pronuncia a favor de la intensificación de la gestión autonómica de las aguas del Duero. La Proposición No de Ley fue rechazada con veintiún votos a favor, cuarenta y tres en contra y una abstención (Sesión Plenaria de 27 de marzo de 2003).

VI Legislatura

Debate de Investidura del Candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León celebrado durante los días 1 y 2 de julio de 2003. La propuesta efectuada por la Presidencia de la Cámara a favor de D. Juan Vicente Herrera Campo fue respaldada por cuarenta y ocho votos a favor, treinta y cuatro en contra y ninguna abstención, por lo que, siendo la mayoría absoluta requerida de cuarenta y dos votos, quedó investido de la confianza de la Cámara D. Juan Vicente Herrera Campo.

Proposición No de Ley Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a elaboración de un Plan Energético Regional que integre todos los subsectores y de un Mapa Eólico. En términos generales, la Proposición No de Ley incide en la necesidad de someter a planificación, en sus distintas variantes, el progresivo aumento de instalaciones eólicas de energía; en particular se aboga por la elaboración de un plan energético que integre también el subsector de la energía eólica. En su turno el representante del Grupo Popular manifiesta que ya existe una planificación de la producción de energía eólica y que el incremento de esta producción en Castilla y León tiene mucho que ver con el aumento de la capacidad de evacuación de energía producida por parte de la Red Eléctrica Española. Por parte del Grupo Mixto ninguno de sus miembros hizo uso de sus turnos para fijar posiciones. La Proposición No de Ley fue rechazada con treinta y dos votos a favor, cuarenta y cinco en contra y una abstención (Sesión Plenaria de 23 de septiembre de 2003).

Pregunta Oral formulada a la Junta de Castilla y León por un Procurador del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la ampliación de plantilla destinada a la salud laboral y a la prevención de accidentes laborales. En su pregunta el interpelante constata que la siniestralidad en la primera mitad de 2003, aun siendo alta, ha descendido respecto al mismo período del año anterior; no obstante, se interesa por la necesidad de ampliar la plantilla de la Junta de Castilla y León destinada a la salud laboral y a la prevención de accidentes laborales, así como a completar la plantilla existente mediante la cobertura de vacantes. Le contesta el Consejero de Economía y Empleo poniendo énfasis en el acuerdo suscrito con los agentes económicos y sociales, a cuyo cumplimiento se está anticipando el ejecutivo (Sesión plenaria de 14 de octubre de 2003).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a política general sobre desarrollo de cuencas mineras. El interpelante centra su intervención fundamentalmente en las actuaciones derivadas del Plan del Carbón y de Reactivación de las Cuencas Mineras y de la Ley 1/2001, de 4 de mayo, por la que se establece el Programa de Actuación en las Comarcas Mineras 2000-2003; aun reconociendo que han propiciado muchas actuaciones, manifiesta que las mismas no responden a un programa directivo, lo que las hace perder eficacia. Frente a ello, el Consejero de Economía y Empleo, después de enunciar las líneas de política general en la materia, mantiene que no es necesario un plan director pues la Junta de Castilla y León tiene una estrategia que está dando sus frutos, además de anunciar la elaboración de un nuevo Programa de Actuación Minera 2004/2007, dado que está próxima la caducidad de la Ley 1/2001, de Castilla y León citada. También intervino para fijar posiciones el Grupo Parlamentario Popular (Sesión plenaria de 14 de octubre de 2003).

Pregunta Oral formulada a la Junta de Castilla y León por un Procurador del Grupo Mixto (Unión del Pueblo Leonés) relativa a la ausencia de un número considerable de entidades que, según los Estatutos de la Fundación Villalar, deberían constituir el patronato de la misma. En la pregunta se pone de manifiesto la ausencia en el patronato de la Diputación provincial de León y del Ayuntamiento de León, fundamentalmente, lo que se interpreta como una consecuencia de la distancia entre León y la Comunidad de Castilla y León. Le contesta el Consejero de Presidencia y Administración Territorial (Sesión plenaria de 14 de octubre de 2003).

Interpelación presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a política general en materia de incendios forestales. Con esta interpelación se somete a debate el grave problema de los incendios forestales, que en Castilla y León, como en otras Comunidades Autónomas se muestra especialmente dramático en épocas estivales. El interpelante se muestra muy crítico con el Plan 42, que constituye el instrumento de que se ha dotado la Junta de Castilla y León para la lucha contra los incendios forestales, a la vez que reivindica la aprobación de una Ley de Prevención y Extinción de Incendios; por su parte, la Consejera de Medio Ambiente, en sus turnos defiende la eficacia de las actuaciones de la Administración autonómica frente a los incendios forestales, línea en la que se pronuncia, en su turno de fijación de posiciones, el representante del Grupo Popular (Sesión plenaria de 14 de octubre de 2003).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Este es un asunto sobre el que se alcanzó un alto grado de acuerdo entre los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, sin que, sin embargo, fuera aprobada la reforma a lo largo de la V Legislatura. En el inicio de la VI Legislatura otra vez se vuelve a plantear la necesidad de reformar el Reglamento de la Cámara y el Grupo Popular la anuncia para principios de 2004, para ello se ha constituido un grupo de trabajo integrado por cuatro Procuradores (dos del Grupo Parlamentario Popular y otros dos del Socialista) que han acordado una serie de reformas, como la consideración de los Procuradores que abandonen sus grupos como parlamentarios no adscritos, o la celebración del Debate sobre el Estado de la Región en los tres años de la legislatura que no coincidan con el electoral o el alargamiento del período de sesiones; el acuerdo, sin embargo, no se ha alcanzado en otros aspectos de la reforma, como el apoyo requerido para la creación de comisiones de investigación, la comparecencia de los Consejeros o la petición de documentación por escrito, cuestiones que habrán de ser decididas por la propia Cámara cuando se debata la reforma del Reglamento.

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

Procurador del Común. En la primera sesión plenaria de las Cortes después del verano, el 23 de septiembre de 2003, por vez primera compartiendo el orden del día con otros asuntos, fue presentado el Informe Anual del Procurador del Común correspondiente al año 2002; este octavo informe fue saludado como en años anteriores con muestras de agradecimiento y felicitación a la institución y a su titular por parte de los intervinientes en representación de los tres Grupos Parlamentarios, si bien, la intervención del Portavoz del Grupo Popular tuvo en algún momento un tono crítico hacia la extensión y grado de pormenorización del informe. Por otro lado, el Procurador del Común ha solicitado del Presidente de la Comunidad el impulso de la reforma de la ley reguladora de la institución en varios aspectos: Delimitación de sus funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico de la Región en relación con el recientemente creado Consejo Consultivo, regulación de la obligación de las instituciones que no apliquen las resoluciones que emanen del Procurador del Común de motivar la negativa y, finalmente, someter a la supervisión de esta institución, además de la Administración autonómica y Administraciones locales, otros entes, como las fundaciones. Con referencia a las quejas recibidas a lo largo del año 2003, su número total ha sido de 2358, un número ligeramente superior a las recibidas el pasado año 2002, a las que hay que añadir 144 actuaciones realizadas de oficio; por provincias, al igual que en años anteriores, ha sido León la que ha generado más quejas (652), seguida de Valladolid (277) y Burgos (266); en el lado opuesto, Soria (93) ocupa el último lugar en el número de quejas. En términos relativos, León y Segovia, con trece quejas por 10.000 habitantes, son las provincias en las que más quejas se han recibido, y Valladolid, con cinco por habitante, la provincia en que menos. Por áreas, la correspondiente a Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, Bienes y Servicios

Municipales, con 412, es en la que mayor número de quejas se han presentado, representando un 17 por ciento del total, seguida de Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales, con 363, que representan un 15 por ciento de la totalidad, y Urbanismo, Obras Públicas y Vivienda, con 265, que suponen el 11 por ciento de las quejas presentadas a lo largo del año; en orden decreciente siguen las áreas de Función Pública, de Justicia, de Actividades Clasificadas y Medio Ambiente, de Educación, Cultura y Deportes, de Sanidad, de Industria, Comercio, Turismo y Consumo y, por último, de Economía y Hacienda. Finalmente, resulta de interés destacar que por Resolución de 21 de marzo de 2003, la Mesa de las Cortes de Castilla y León, ha aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Procurador del Común de Castilla y León, conforme prevé la Ley reguladora del Procurador del Común.

Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas. Ambas instituciones, creadas por sendas leyes aprobadas en el año 2002, durante el año 2003, una vez designados sus Presidentes (D. Pedro Martín, del Consejo de Cuentas y Doña María José Salgueiro del Consejo Consultivo), se han constituido, compartiendo su ubicación provisionalmente con el Consejo Económico y Social en Valladolid; si bien, por acuerdo de las Cortes, el Consejo de Cuentas radicará en Palencia y el Consejo Consultivo en Zamora, una vez que sean acondicionadas sus respectivas sedes. En relación con el Consejo Consultivo, cuya actividad ya dio comienzo el 14 de octubre de 2003, según Acuerdo del Pleno de 30 de octubre de ese año, ha sido dictado el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, en cuyo desarrollo el Pleno ha adoptado el Acuerdo de 30 de octubre de 2003, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las secciones del mismo.

El Consejo Económico y Social. Tras la renuncia de su Presidente, D. Raimundo Torio, al ser nombrado Viceconsejero de Empleo, en la Consejería de Economía y Empleo, después de algunos meses vacante, la Presidencia del Consejo Económico y Social ha sido ocupada por D. José Luis Díez Hoces. Su actividad durante el año 2003, en síntesis, ha sido la siguiente: la emisión de un Dictamen sobre la reforma de la Política Agraria Común propuesta por la Comisión Europea para su aplicación a partir de 2004 y su incidencia en Castilla y León; tres Informes a Iniciativa Propia: sobre el empleo de los jóvenes en Castilla y León; sobre las repercusiones y expectativas económicas generadas por la ampliación de la Unión Europea en los sectores productivos de Castilla y León; y sobre la investigación, desarrollo e innovación en Castilla y León. Varios Informes Previos sobre Proyectos de Decretos y Anteproyectos de Ley (Obra social de las Cajas de Ahorro, II Plan Sociosanitario de Castilla y León, Gerencia del Servicio Público de Empleo, entre otros). Además, ha elaborado el Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2002 y la Memoria de Actividades de 2002.

Consideraciones generales

Las elecciones autonómicas de mayo, con la amplia victoria del PSOE, han marcado la actividad de todo el año. Esta circunstancia ha afectado a la producción legislativa que, como suele suceder, ha sido apreciable en el período inmediatamente anterior al proceso electoral (lo que ya pudo apreciarse desde finales del año 2002). Igualmente la actividad de las instituciones debe entenderse en el marco de los comicios celebrados en primavera, a partir de los cuales se reorganiza el Gobierno regional y se inaugura una nueva etapa en el funcionamiento de las Cortes. Por lo que se refiere a los partidos políticos, la contundente derrota del PP se ha manifestado en cambios significativos que han afectado sobre todo a la dirección de su Grupo parlamentario, tras la renuncia de Suárez Illana a tomar posesión de su escaño.

Por lo demás, pueden destacarse los varios conflictos jurídicos que vienen produciéndose entre el Gobierno autonómico y el nacional, así como la presentación de varias iniciativas legislativas ante el Congreso, realizadas por la Cámara regional. Siguen estando en primera plana temas como la sanidad, la educación, las nuevas infraestructuras, o el agua. En fin, los órganos de la Comunidad, y en particular su Presidente, han tomado partido o expresado su posición en algunos de los temas más relevantes que afectan a la política nacional.

Actividad normativa

Durante el año 2003 las Cortes regionales han aprobado 15 leyes. La cifra es considerablemente menos elevada que la del año 2002 (25 leyes), y se sitúa en la línea de los tres anteriores (16 leyes en 2001, 13 en 2000 y 1999). Sin embargo, la distribución temporal de las leyes pone de manifiesto la significativa actividad legislativa producida antes de la cita electoral, con el objeto de dar término dentro de la legislatura a la práctica totalidad de los proyectos de ley presentados. En efecto, diez de las quince leyes se aprobaron en el primer trimestre del año (que pueden sumarse a las nueve del último trimestre de 2002), mientras que las cinco restantes se aprobaron ya en el primer período de sesiones de la nueva legislatura.

En cuanto a la importancia material de las leyes y otras normas, como siempre podemos encontrar modificaciones trascendentes de leyes anteriores, nuevas normas que regulan aspectos destacados de la economía regional, junto a otras leyes de menor relevancia. Hay que destacar el interés de algunas normas

referidas a aspectos institucionales, con una nueva legislación sobre el Gobierno y el Consejo Consultivo, y una nueva estructura de la Administración, entre otros aspectos. También son relevantes las normas relativas a diversos sectores de la actividad social y económica (en particular las relativas al sector agropecuario, medio ambiente, o la modificación de la Ley de Cajas de Ahorro), sin olvidar las que contienen medidas económicas y financieras.

Normas institucionales

Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo. La primera Ley de la VI Legislatura sustituye a la anterior regulación del año 1997. Se trata de una ley aprobada por unanimidad, superando la exigencia de mayoría de tres quintos que exige el Estatuto (y que en esta legislatura podría haberse conseguido con los solos votos favorables del Grupo Socialista). Sin embargo, y aunque formalmente se produce la aprobación de una nueva ley que deroga globalmente a la anterior, en realidad se mantienen en buena medida los contenidos de la antigua normativa.

De hecho, en lo que afecta al Gobierno las novedades no son muy significativas, y se refieren básicamente a los órganos de apoyo, asistencia y directivos de la Administración regional, suprimiéndose la imposibilidad de que sus titulares sean Presidentes de Corporaciones locales. Igualmente se elimina la limitación cuantitativa que afectaba al personal de confianza nombrado por los miembros del Consejo de Gobierno, y se extiende el régimen de incompatibilidades y declaración de actividades, bienes y rentas propios de los miembros del Consejo de Gobierno, a los directores de los Entes Públicos dependientes de la Administración de la Junta, y a los presidentes, directivos y gerentes de empresas públicas de la Comunidad.

Las novedades más significativas se refieren sin embargo al Consejo Consultivo, que ve incrementado su número de Consejeros electivos de tres a cinco, al aumentar uno el número de los elegidos por las Cortes regionales por mayoría de tres quintos (pasando a tres), y otro los designados por el Consejo de Gobierno (pasan a ser dos). Por otro lado, la duración del mandato de los miembros natos pasa a equipararse al tiempo que ostentaron el cargo por el cual acceden al Consejo (en la anterior regulación era la mitad). También se producen algunas reformas en lo relativo a su régimen de incompatibilidades y remuneraciones.

Un aspecto que dio que hablar durante la elaboración de la norma, y que finalmente se mantiene igual que en la anterior regulación, es el relativo a la limitación de los mandatos del Presidente de la Junta. Inicialmente llegó a barajarse la posibilidad de suprimir esta limitación, y en el texto que inicialmente iba a someterse a votación se incluía una disposición transitoria, idéntica a la contenida en la Ley de 1.997, según la cual el período de ocho años de limitación del mandato comenzaría a contar con la entrada en vigor de la nueva ley (y, por tanto, de haberse aprobado así, a partir de 2003). Sin embargo, tras advertir el Partido Popular los efectos de dicha transitoria, el PSOE afirmó que la inclusión de la misma se debía a un error, y la disposición fue retirada del texto que se sometió a votación. Finalmente la Ley fue aprobada estableciendo la limita-

ción de los mandatos del Presidente en ocho años, y sin ninguna disposición transitoria referida específicamente a ese particular, con lo que la interpretación más plausible es que José Bono, con la actual regulación, no podrá volver a ser candidato a la Presidencia de la Junta en las elecciones autonómicas de 2007.

Nueva estructura de la Administración regional. Tras la celebración de las elecciones y la nueva toma de posesión del Presidente Bono, una serie de Decretos modifican significativamente la estructura del Gobierno y de la Administración. El Decreto 107/2003, de 7 de julio, establece la estructura de la Administración regional, pasando el número de Consejeros de diez a trece (además del Presidente y el Vicepresidente), si bien el Consejero Portavoz del Gobierno, el de Presidencia y el propio Vicepresidente se integran en la Presidencia de la Junta. Destacan el desglose en dos Consejerías de la anterior de Agricultura y Medio Ambiente, así como de la de Educación y Cultura. También es novedad respecto a la anterior composición la incorporación del Consejero de Presidencia.

Esta nueva estructura conlleva la aprobación de nuevos Decretos para reordenar la estructura orgánica y la distribución de competencias de algunas de las Consejerías: Educación (Decreto 122/2003, de 15 de julio); Agricultura (Decreto 162/2003, de 24 de julio); Bienestar Social (Decreto 164/2003, de 24 de julio); Industria y Trabajo (Decreto 165/2003, de 24 de julio); Cultura (Decreto 166/2003, de 24 de julio); Medio Ambiente (Decreto 167/2003, de 24 de julio); Ciencia y Tecnología (Decreto 254/2003, de 1 de agosto), y de nuevo, dentro del mismo año, una nueva reorganización de la Consejería de Agricultura (Decreto 304/2003, de 14 de noviembre). Por su parte, la regulación de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta se produjo por Decreto 159/2003, de 24 de julio.

Servicios Jurídicos de la Administración. La Ley 4/2003, de 27 de febrero, procede a la ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades, actualizando y mejorando la regulación en la materia, contenida hasta ahora en normativa dispersa de diverso rango. Estos Servicios están constituidos por el Gabinete Jurídico, los Servicios Jurídicos de las Consejerías y, en su caso, los de los organismos autónomos. El Gabinete Jurídico se configura como órgano encargado de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta, y del asesoramiento en Derecho al Consejo de Gobierno. Su dirección se integra en la Consejería de Administraciones Públicas. La Ley regula también la comparecencia en juicio de la Administración de la Junta, sustituyendo en este particular a la anterior regulación, que databa de 1984.

Servicio Público de Empleo. La regulación del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha (Sepecam) se hacía necesaria tras la asunción de las competencias en la materia, que anteriormente gestionaba el Instituto Nacional de Empleo. Se trata sin duda de uno de los ámbitos competenciales más relevantes asumidos recientemente por la Comunidad, y por ello resultaba prioritaria la aprobación de su normativa, que se ha producido por Ley 2/2003, de 30 de enero. La norma configura al Sepecam como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería competente en la materia, como órgano gestor de las políticas de empleo de la Junta de Comunidades. En este organis-

mo va a recaer la gestión y realización de todas las políticas orientadas al pleno empleo en la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a su organización, se distinguen los órganos de gobierno (Presidencia, Consejo de Dirección y Secretaría General), y los órganos de participación (Consejos Provinciales de Coordinación). Puede destacarse que el Consejo de Dirección incluye representantes de la Junta, los municipios, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales más representativas. En fin, la Ley 2/2003 contiene también importantes regulaciones relativas al régimen jurídico, económico, financiero y de personal del Sepecam.

La regulación del Sepecam se completa con dos nuevas normas: el Decreto 273/2003, de 9 de septiembre, que aprueba sus Estatutos, y el Decreto 274/2003, de 9 de septiembre, que regula con más detalle su estructura y funciones.

Universidad. El año 2003 ha sido relevante para la Universidad de Castilla-La Mancha, ya que, además del cambio de Rector, se ha producido la adecuación de su normativa a la Ley Orgánica de Universidades. En este sentido hay que citar la Ley 7/2003, de 13 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de Castilla-La Mancha, que adapta a la nueva normativa la composición y funcionamiento de este órgano de participación de la sociedad en el gobierno de la Universidad. La Ley establece que estará compuesto por diecinueve miembros, incluido el Presidente, de los cuales seis lo serán en representación del Consejo de Gobierno de la Universidad, y trece en representación de los intereses sociales de la Región (de los cuales, tres serán elegidos por las Cortes de Castilla-La Mancha por mayoría absoluta, tres por el Consejo de Gobierno, dos por las organizaciones empresariales más significativas, dos por las organizaciones sindicales con idéntica condición, y dos serán designados por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha).

También ha tenido lugar la aprobación de los nuevos Estatutos de la Universidad, que igualmente suponen una adecuación de la organización y el funcionamiento de los órganos universitarios a la LOU. Destaca la creación del Defensor Universitario. En fin, de gran interés es el Decreto 303/2003, de 11 de noviembre, que regula el régimen del personal docente e investigador contratado de la Universidad de Castilla-La Mancha, distinguiendo las variadas categorías que prevé la LOU. Es de destacar la habilitación a la Consejería competente para que, de acuerdo con la Universidad, desarrolle la figura del profesor contratado doctor con la creación de diversas categorías de profesorado en función de las necesidades docentes e investigadoras y de las previsiones presupuestarias. Ello permitiría, en su caso, el establecimiento de una «carrera laboral» más o menos paralela a la funcionarial, en el personal docente e investigador. El Decreto contiene un anexo que especifica las cuantías anuales del sueldo correspondientes a las distintas figuras.

Otros órganos institucionales. Conviene mencionar también la nueva normativa que completa o sustituye, según los casos, a la ya existente en relación con algunos de los órganos institucionales sectoriales más relevantes. En este sentido hay que aludir al Instituto de la Vid y del Vino, el Instituto de la Mujer, El Consejo Regional de Estadística, y la Oficina de la Junta en Bruselas.

En cuanto al primero de ellos, recibe nueva regulación por la Ley de la Viña y el Vino, a la que luego nos referiremos. Por su parte, el Instituto de la Mujer, que fue creado por Ley del año 2002, ve completada su normativa por Decreto 252/2003, de 29 de junio, que regula su organización y funciones, incluyendo también la del Consejo Regional de la Mujer, órgano de consulta y participación del Instituto en materia de políticas de igualdad. El Consejo Regional de Estadística, creado por Ley 10/2002, de 21 de junio, es desarrollado por Decreto 83/2003, de 20 de mayo. En fin, el Decreto 269/2003, de 2 de septiembre, se refiere a la organización y funciones de la Oficina de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en Bruselas, refundiendo y derogando las variadas normas que con anterioridad se referían a la misma.

Función Pública. Son varias las normas que han de destacarse en este ámbito, y en particular es llamativo el número de Decretos que se refieren a la mejora o adecuación de aspectos retributivos en diversos ámbitos de la Administración. En esta línea ha de citarse el Decreto 5/2003, de 28 de enero, de mejoras retributivas de los funcionarios y del resto del personal de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que, además de establecer un incremento de las retribuciones de los funcionarios en un 2%, adecua las pagas extraordinarias al acuerdo entre Administración y sindicatos, dentro de las previsiones de la Ley de presupuestos para 2003. En relación a ámbitos más concretos, hay que mencionar el Decreto 293/2003, de 21 de octubre, por el que se regula el incremento retributivo de la atención continuada en atención especializada del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, que procede a incrementar el concepto retributivo referido a la nocturnidad, para compensar cierta asimetría producida en el proceso de reducción de la jornada a 35 horas. También puede destacarse el Decreto 307/2003, de 25 de noviembre, por el que se adoptan medidas retributivas para los maestros que imparten docencia en el primer ciclo de educación secundaria obligatoria, teniendo en cuenta las singularidades de este colectivo.

En fin, el Decreto 81/2003, de 13 de mayo, regula los méritos de determinación autonómica de aplicación en los concursos de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Elecciones. Como sucede en cada proceso electoral autonómico, durante el año 2003 se han aprobado varios Decretos relativos a diversas cuestiones de dicho procedimiento. Se pueden mencionar el Decreto 35/2003, de 31 de marzo, del Presidente de la Junta de Comunidades, por el que se convocan Elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha; el Decreto 36/2003, de 1 de abril, por el que se establece el límite máximo de los gastos electorales a realizar por los grupos políticos que se presenten a las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha; el Decreto 37/2003, de 1 de abril, sobre características oficiales de los elementos a utilizar en las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha 2003; el Decreto 38/2003, de 1 de abril, por el que se establece el importe de las dietas y gratificaciones a percibir por los miembros de las Juntas Electorales y el personal a su servicio en las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha 2003. Se trata básicamente de normas de mera aplicación de la legislación electoral autonómica. Por lo que se refiere al límite de gastos, la actualización de la cuantía prevista en la

Ley electoral da como resultado un límite de 38 céntimos de euro por habitante, correspondiente a la población de derecho de cada circunscripción.

Normas sobre la actividad social y económica

En este ámbito, la actividad normativa también ha sido intensa y destacada en el año 2003. Encontramos varias nuevas leyes referidas a un sector esencial en la economía regional, como es la agricultura y la ganadería, así como modificaciones relevantes de leyes anteriores (la de Cajas de Ahorro y la de Ordenación de la Actividad Urbanística, además de una reforma puntual de la Ley del Deporte), y normativa de interés que afecta a materias como las energías renovables, la sanidad o las comunicaciones.

Sector agropecuario. Tres son las leyes que inciden de forma relevante en este ámbito. En primer lugar, la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y del Vino de Castilla-La Mancha, que procede a la ordenación de uno de los sectores más importantes de la economía regional, que además ha sido objeto de una profunda transformación y desarrollo en los últimos años. Esta Ley se aprueba poco antes que la Ley estatal del mismo nombre (Ley 24/2003, de 10 de julio), que contiene la regulación básica en la materia, y que no es mencionada en el texto autonómico, a pesar de que el proyecto de ley estatal era de finales del año 2002. La Ley regional regula la viticultura, el Instituto de la Vid y del Vino, las agrupaciones de productores y organizaciones sectoriales, el fomento de la calidad de las producciones, y la protección de los intereses legítimos de los consumidores y productores vitivinícolas, además de las infracciones y sanciones en la materia. Por lo que se refiere a los vinos, se contienen preceptos relativos a los vinos de mesa con indicación geográfica, a los vinos de la tierra producidos en Castilla-La Mancha, y a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas de la Comunidad. En este punto la regulación no coincide por completo con la de la normativa básica estatal, ya que la indicación geográfica se engloba en la ley estatal en los vinos de calidad producidos en una región determinada, mientras que la ley autonómica la permite utilizar para los vinos de mesa.

En todo caso, hay que apuntar el significativo desarrollo de los vinos de calidad en la Comunidad Autónoma durante los últimos años, y en particular de algunos caldos extraordinarios que inicialmente no se habían acogido a ninguna denominación de origen, pasando después a acogerse a la genérica indicación geográfica «Vinos de la Tierra de Castilla», regulada por ley 11/1999, de 26 de mayo (que ahora resulta parcialmente modificada), para finalmente poder ubicarse entre los vinos de calidad o, de acuerdo con las previsiones de la legislación estatal, en la categoría de los denominados «vinos de pago».

En suma, dado el imparable y rápido avance sufrido por el sector en tiempos recientes, una regulación clarificadora, y que fomente el desarrollo y la promoción del mismo, resultaba especialmente necesaria.

Otra norma de gran trascendencia que incide en el mismo sector es la Ley 10/2003, de 20 de marzo, de Modulación de Ayudas Agrarias en Castilla-La Mancha, sobre todo si tenemos en cuenta las polémicas generadas en años ante-

riores con la gestión de ciertas subvenciones y ayudas comunitarias en la materia, y el supuesto cobro irregular de las mismas en algunos casos. En este contexto, el objetivo declarado de la presente Ley es modificar el modelo de gestión de estas ayudas para priorizarlas en el caso de los agricultores que viven y trabajan en el medio rural, buscando una mayor legitimación social de las mismas y un mayor equilibrio en su distribución. Para ello se reducen las ayudas más altas, de forma que la modulación consiste en un porcentaje de reducción progresivo sobre los pagos por explotación que excedan de los 30.000 € por año civil, si bien la reducción de la ayuda no puede superar el 20 %. Quedan así exentas de la modulación el 97,59 % de las explotaciones perceptoras de ayudas directas, y ésta se aplica al 2,41 % restante que perciben el 35,88 % del montante global de las ayudas. La ley establece una escala de modulación progresiva según la cuantía de las ayudas, y una serie de bonificaciones por empleo, aunque éstas no se aplicarán a los perceptores que superen los 300.000 €.

En fin, dentro de este ámbito hay que citar también la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, que desarrolla la legislación básica estatal contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo. La norma autonómica considera no sólo el uso tradicional de estas vías para el desplazamiento del ganado, sino también su condición de red idónea para establecer la comunicación entre espacios naturales, y su posible interés natural, cultural o recreativo.

Cajas de Ahorro. Tras la aprobación de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, se hacía necesaria una modificación de la legislación autonómica en materia de Cajas de Ahorro, para adecuarla a la legislación básica del Estado, y ello a pesar de que el Gobierno regional no estuvo de acuerdo con esa legislación del Estado, y de hecho la ha recurrido ante el Tribunal Constitucional. La reforma ha venido a producirse por Ley 13/2003, de 11 de diciembre, de Modificación de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha, y afecta a 28 artículos, y a algunos aspectos de cierto calado. Probablemente el más trascendente es el relativo a la participación pública en los órganos de gobierno de las Cajas, que se ve reducida hasta el 49 % en lo que afecta a los Consejeros Generales. Ello implica un incremento de los Consejeros elegidos en representación de los impositores y de los empleados, así como la incorporación de Consejeros en representación de organizaciones e instituciones no públicas, de carácter social, económico, cultural, científico o benéfico de reconocido prestigio en el ámbito territorial de las Cajas. Por otro lado, se ve reducido el número total de vocales del Consejo de Administración, modificando la regulación de su mandato, incompatibilidades y cese. También se regula la figura del Defensor del Cliente.

Urbanismo. La reforma de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Ley 1/2003, de 17 de enero) se produce, igual que la de la Ley de Cajas de Ahorro, para adecuarla a la nueva normativa estatal. Se trata en este caso del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, aunque la Ley autonómica tiene también en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 2.001, que recayó sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones. Para la aprobación de esta nueva regulación se ha conside-

rado igualmente la evolución actual del sector inmobiliario residencial, realizando reajustes y determinaciones complementarias, todo lo cual determina una modificación de cierta entidad. Por lo demás, el legislador autonómico realiza en ocasiones su propia interpretación de la normativa básica estatal, considerando lo que entiende se deriva de la sentencia mencionada del Tribunal Constitucional; e incluso a veces se aparta de dicha legislación básica, como en la creación de una categoría intermedia entre suelo urbanizable y no urbanizable, que es denominada «suelo rústico de reserva», admitiéndose su aptitud legal para ser incorporado al proceso urbanizador. Por otro lado, la nueva ley simplifica algunas determinaciones de planeamiento y de los procesos autorizatorios, así como la gestión urbanística en los pequeños municipios. En fin, también se introducen reglas de promoción del ahorro energético y el reciclaje de residuos.

Comunicaciones. Fue aprobado el Decreto 82/2003, de 13 de mayo, por el que se regula la mimetización de instalaciones de radiocomunicación, cuya finalidad es evitar o disminuir el impacto visual de las instalaciones fijas de radiocomunicaciones con sistemas susceptibles de generar o recibir ondas radioeléctricas; o el Decreto 315/2003, de 16 de diciembre, de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en materia de telefonía móvil, que refleja la preocupación del Gobierno regional por la mejora de la calidad de este servicio tan extendido en la sociedad actual, pero cuyas prestaciones no siempre son las que cabría exigir. Esta misma preocupación se manifestó en la presentación de una iniciativa legislativa más ambiciosa ante el Congreso de los Diputados, que fue rechazada. Por lo que se refiere a este Decreto, se trata de regular el derecho a la información y la protección de los derechos y legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios en la prestación de servicios de telefonía móvil, y en la venta y reparación de los equipos utilizados para acceder a dichos servicios; se establece con carácter general la responsabilidad del prestador del servicio por el incumplimiento de los niveles de calidad individual contractualmente establecidos, y se regula la indicación de precios, la factura y las reclamaciones.

Sanidad. El reciente traspaso de funciones y servicios en la materia ha ido provocando la aprobación de diversa normativa autonómica relevante, desde la Ley Garantías en la Atención Sanitaria Especializada, que entró en vigor a finales del año 2002. La preocupación fundamental de los poderes autonómicos ha sido la reducción de las listas de espera y del tiempo de respuesta, si bien no han sido coincidentes las diversas valoraciones políticas de los datos ofrecidos tras los primeros meses de gestión autonómica. En todo caso, en el año 2003 encontramos algunos Decretos de gran interés en la materia, como el Decreto 8/2003, de 28 de enero, del Registro de pacientes en lista de espera de Castilla-La Mancha, y sobre todo el Decreto 9/2003, de 28 de enero, de tiempos máximos de respuesta, prestaciones garantizadas, tarifas y abono por gastos de desplazamiento en atención sanitaria especializada en Castilla-La Mancha, que, en cumplimiento de la citada ley autonómica, concreta los mencionados plazos máximos para el año 2003, estableciendo por ejemplo un límite de 180 días naturales para intervenciones quirúrgicas garantizadas, 60 días para consultas de atención especializada garantizadas, y 30 días para pruebas diagnósticas.

Medio Ambiente. Desde la aprobación de la Ley de Conservación de la Naturaleza en 1999, han sido numerosas las declaraciones de espacios naturales protegidos en sus diversas categorías. En el año 2003, uno de ellos ha alcanzado la categoría de Parque Natural y la consiguiente aprobación por Ley, como es el Barranco del Río Dulce, en la provincia de Guadalajara. Pero se ha producido además la declaración de tres monumentos naturales, varias reservas fluviales, y numerosas microrreservas.

Por otro lado, se han aprobado normas específicas para la recuperación del águila imperial y la cigüeña negra y la conservación del buitre negro (Decreto 275/2003, de 9 de septiembre), y para la recuperación del lince ibérico (Decreto 276/2003, de 9 de septiembre).

También hay que referirse al Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, y se adaptan sus anexos.

Otras normas. Hay que mencionar la Ley 12/2003, de 6 de noviembre, sobre modificación parcial de la Ley 1/1995, de 2 de marzo, del Deporte en Castilla-La Mancha, que se limita a sustituir la anterior limitación de los presidentes de las Federaciones Deportivas, que se establecía en dos mandatos, por una remisión a los Estatutos de las mismas.

Normas de carácter tributario, financiero o económico

Hay que destacar, en primer lugar, la Ley 14/2003, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2004. Los presupuestos ascienden a 6515 millones de euros, con un incremento superior al ocho por ciento. La ley establece como prioridades el área sanitaria, los servicios sociales, el desarrollo de las infraestructuras y de las nuevas tecnologías de la información, además de la preparación de la celebración del IV Centenario de la publicación de «El ingenioso hidalgo Don Quijote de La Mancha», que se realizará en 2005. Todo ello en un escenario de presupuesto en equilibrio.

Como viene siendo habitual, los Presupuestos fueron aprobados con la oposición del Partido Popular. La tramitación parlamentaria no estuvo exenta de cierta polémica, toda vez que 80 de las enmiendas presentadas por el PP no fueron admitidas por no ajustarse al Reglamento, siendo rechazadas las demás.

Casi simultáneamente a la Ley de Presupuestos se aprueba la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que establece algunas modificaciones en la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (deducción de la cuota íntegra autonómica del 15% de las cantidades donadas al Fondo Castellano-Manchego de Cooperación), en el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, y en el impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

En este ámbito material puede incluirse también la Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que regula la acción en esta materia, promovida y desarrollada por la Junta de Comunidades, estableciendo las prioridades sectoriales y geográficas de actuación, y distinguiendo la cooperación directa y la cooperación indirecta, realizada esta última a través de Organizaciones No Gubernamentales o entidades públicas y privadas. Del contenido de esta Ley hay que destacar la creación del Fondo Castellano-Manchego de Cooperación, bajo la forma jurídica de Fundación, a la que realizará aportaciones la Administración regional, y también podrán hacerlo las Corporaciones Locales y personas físicas y jurídicas. La Ley impone también que la Ley de Presupuestos fije un porcentaje mínimo del 0,7 % de los ingresos propios para créditos destinados a la Cooperación Internacional.

En fin, como normas con incidencia financiera pueden resaltarse también la Ley 6/2003, de 13 de marzo, de modificación de la Ley 5/1998, de 29 de junio, de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos, que contiene reformas puntuales en la misma, y el Decreto 91/2003, de 3 de junio, de desarrollo del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones y ayudas públicas, cuyo objetivo fundamental es mejorar la gestión y control de éstas, facilitar la construcción de una base de datos sobre las mismas, y simplificar los trámites, con la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Relaciones con el Estado y conflictividad jurídica

Siguiendo la línea de los últimos años, en el año 2003 ha sido acusada la litigiosidad jurídica entre las instituciones autonómicas y las estatales. Por lo que se refiere a los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, han sido varios los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia interpuestos por ambos Ejecutivos, además de proseguir la tramitación de los interpuestos en años anteriores.

Respecto a estos últimos debe destacarse que el Tribunal Constitucional, por auto de 26 de febrero de 2003 (BOE de 19 de marzo de 2003) acordó mantener la suspensión del art. 23, apartado 1 bis, de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por Ley 11/2002, que impuso la obligación de establecer la paridad entre sexos en las candidaturas de las elecciones autonómicas, mediante el sistema denominado de «listas de cremallera». La suspensión se había producido inicialmente con la admisión del recurso 5537-2002 (BOE de 31 de octubre de 2002), y el mantenimiento de la misma venía a significar que dicha obligación no resultaría aplicable en las elecciones autonómicas de mayo de 2003. Con todo, la aprobación de la reforma tuvo su efecto práctico, ya que el PSOE presentó de todos modos listas partidarias «de cremallera», mientras que el PP, sin someterse estrictamente a un sistema de alternancia entre hombres y mujeres, vino a presentar candidaturas en las que incluso las mujeres superaban a los varones en los puestos con más probabilidad de obtener escaño.

Por otro lado, en el año 2003 el Tribunal Constitucional ha admitido a trá-

mite diversos recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia entre los Gobiernos estatal y autonómico. Por lo que se refiere a recursos interpuestos por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, fueron admitidos los recursos presentados contra diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero (providencia de 8 de abril de 2003, BOE de 23 de abril de 2003); y contra varios artículos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (providencia de 8 de abril de 2003, BOE de 23 de abril de 2003); este último continúa la línea de impugnación por parte de la Comunidad Autónoma de la legislación estatal más relevante en determinadas materias socialmente sensibles, como lo es la educación (en el año anterior se impugnó la Ley Orgánica de Universidades). También hay que citar el conflicto de competencia promovido en relación con varios certificados sobre afección de proyectos de la Red Natura 2000, emitidos por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente (providencia de 16 de septiembre de 2003, BOE de 1 de octubre de 2003).

Por su parte, también han sido admitidos a trámite varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno contra leyes de Castilla-La Mancha: así, contra la Disposición Adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2003 (providencia de 29 de abril, BOE de 17 de mayo de 2003); y contra la Ley 10/2003, de 20 de marzo, de Modulación de Ayudas Agrarias en Castilla-La Mancha (providencia de 7 de agosto, BOE de 20 de agosto de 2003, que acordó además la suspensión de la vigencia de la ley, si bien dicha suspensión fue levantada, dentro del plazo constitucional de cinco meses, por auto de 15 de enero de 2004, BOE de 24 de enero de 2004).

Este año se han resuelto por el Tribunal Constitucional los recursos de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno de la Nación y el Consejo de Gobierno autonómico habían interpuesto, de forma cruzada, frente a las respectivas legislaciones de farmacias, dando fin a un largo conflicto jurídico. Dichos recursos, junto al presentado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley extremeña reguladora del mismo sector, han sido resueltos conjuntamente por sentencia del Tribunal Constitucional 109/2003, de 5 de junio, que en lo esencial viene a dar la razón al Gobierno estatal. La cuestión fundamental, que ya generó una importante polémica en el momento de aprobarse la Ley autonómica, es la relativa a la transmisibilidad de la autorización de las oficinas de farmacia. La ley autonómica 4/1996, de 26 de diciembre, partía del principio general de intrasmisibilidad (aunque permitiendo la transmisión por una sola vez de las oficinas abiertas de acuerdo con la legislación anterior), pero con posterioridad la Ley estatal 16/1997, de 25 de abril, estableció el principio contrario, declarándolo básico. El Tribunal Constitucional entiende que efectivamente la transmisibilidad posee ese carácter básico y considera por tanto inconstitucionales los preceptos autonómicos que la imposibilitaban. También se declara la inconstitucionalidad de la prohibición de cotitularidad de oficinas de farmacia. Por el contrario, se considera constitucional la prohibición de que un mismo farmacéutico sea titular de varias oficinas de farmacia, así como la regulación autonómica de la

caducidad de las autorizaciones de apertura. La sentencia cuenta con un voto particular de Pablo García Manzano que discrepa de la decisión adoptada.

Sin embargo, las impugnaciones contra la legislación autonómica sobre farmacias no han concluido, pues este mismo año ha sido admitida a trámite una cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por la sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, frente al art. 22.6 de la Ley autonómica, que establece la imposibilidad de que los farmacéuticos que tengan instalada otra oficina en el mismo núcleo de población o tengan más de 65 años participen en el procedimiento de instalación de una oficina nueva. Este precepto, que no había sido objeto del recurso de inconstitucionalidad al que antes hemos aludido, es impugnado por posible vulneración del artículo 14 de la Constitución (cuestión admitida a trámite por providencia de 15 de julio, BOE de 29 de julio de 2003).

Todos los procedimientos mencionados, que vienen a sumarse a otros planteados en años anteriores, configuran un panorama de acusada conflictividad jurídica entre las instituciones autonómicas y las centrales, en particular en lo que podríamos denominar «conflictividad de máximo nivel», que es la sustanciada ante el Tribunal Constitucional, ámbito en el que existe en este momento un número significativo de procedimientos pendientes de solución. Desde el acceso del Partido Popular al Gobierno central esta conflictividad ha ido en aumento, aunque también ha habido asuntos significativos en los que se han logrado acuerdos, lo que en ocasiones ha provocado desistimientos en procedimientos ya iniciados.

Además, precisamente en este año 2003, hay que mencionar algunas sentencias significativas que han sido favorables para el Gobierno regional, en asuntos en los que concurría del mismo lado que el Estado. En esta línea se puede incluir la sentencia del Tribunal Supremo que desestima el recurso del sindicato de regantes del Tajo-Segura de Murcia y Alicante, lo que supone un espaldarazo a las reservas mínimas establecidas por el Plan Hidrológico del Tajo en los embalses de Entrepeñas y Buendía. En este asunto el Gobierno de Castilla-La Mancha se había adherido al Abogado del Estado. También es reseñable la sentencia de la Audiencia Provincial de Ciudad Real que, tras dieciocho años de litigios, declara que las Lagunas de Ruidera constituyen un bien de dominio público, dando la razón al Estado en la demanda interpuesta en 1.991 (una anterior, interpuesta en 1.985, había sido desestimada por no ser dirigida contra todos los propietarios de la zona), con la adhesión de la Junta.

Pero más allá de los procedimientos judiciales, el Gobierno autonómico ha mantenido una relación institucional correcta con las instituciones centrales, y en particular el Presidente Bono consigue dar una imagen de relación cordial, incluso a nivel personal, con algunos miembros del Ejecutivo de Aznar, y con otros destacados cargos del Partido Popular (en particular, algunos presidentes autonómicos), circunstancia que sabe compaginar con la idea de la defensa a ultranza de los intereses de la región frente a cualquier otro Gobierno o institución.

En el año 2003 pueden destacarse, a título de muestra, dos momentos en los

que se ha puesto de manifiesto esa relación correcta o incluso amable. En primer lugar, la propia toma de posesión de Bono como Presidente autonómico, por sexta vez, el día 2 de julio, en un acto en el que estuvieron presentes Mariano Rajoy, Eduardo Zaplana y Alberto Ruiz Gallardón (además de Rodríguez Zapatero o Chaves, entre otros), y en el que pudieron verse imágenes de encuentros cordiales entre Bono y algunos de los dirigentes del Partido Popular. En segundo lugar, pocos días después, el 15 de julio, Bono mantuvo un encuentro institucional con Aznar, calificado por la prensa como «reunión de trabajo amable, cordial y larga –alrededor de dos horas de conversación–» (La Tribuna, 16 de julio de 2003), en el que se abordaron numerosos temas, como infraestructuras, reforma de la PAC o legislación autonómica del Suelo, buscando acercar posturas en los asuntos en los que ambos Gobiernos estaban enfrentados, aunque no se explicitaran acuerdos concretos.

Por lo demás, es preciso destacar que el Ejecutivo autonómico se ha mostrado reiteradamente a favor de la Constitución y de la unidad de la Nación, y en contra de determinadas iniciativas nacionalistas que podrían poner en peligro la misma, como el denominado «Plan Ibarretxe». En esta línea ha coincidido básicamente con la postura del Partido Popular. Así, en el Pleno celebrado en las Cortes el día 27 de noviembre, con motivo del XXV Aniversario de la Constitución, se leyó una declaración institucional acordada por ambos Grupos, si bien Bono, en su intervención, admitió una eventual reforma de la Constitución que afectase al Senado y a la sucesión en la Jefatura del Estado. El Presidente autonómico ha continuado durante el año expresándose con voz propia en la mayoría de muchos asuntos de relieve de la política nacional, y si bien formalmente ha mantenido siempre la sintonía con las posiciones de su partido, en ocasiones ha sabido, evitando el enfrentamiento, establecer distancias de fondo respecto a algunas de esas posturas, o de las expresadas por otros destacados líderes del PSOE, particularmente en temas relativos a la organización territorial del Estado.

En fin, no debe cerrarse este apartado sin destacar la presentación, por parte de las Cortes regionales, de dos proposiciones de Ley ante el Congreso de los Diputados, aunque ninguna de ellas concluyó con éxito. La primera pretendía la modificación de la Ley General de Telecomunicaciones para la declaración de la telefonía móvil como servicio universal (lo que ya sucedió con la telefonía fija), con la consiguiente disponibilidad del servicio en todo el territorio nacional, y la imposición al Reglamento de la regulación de los niveles de calidad de la prestación y las zonas de inmediata aplicación. El Congreso rechazó la toma en consideración de esta proposición (BOCG, Congreso, B-321-2, de 10-11-2003), que va en la línea de la preocupación de las instituciones autonómicas por la calidad de este servicio. En segundo lugar, las Cortes de Castilla-La Mancha propusieron la reforma de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con el objeto de establecer, en las ofertas de empleo público, una reserva de un 5 % de las plazas para personas con minusvalías, como ya sucede en el ámbito de la función pública autonómica desde que fuera aprobado por ley en el año 2001. A diferencia de la anterior, esta proposición sí fue tomada en consideración (BOCG, Congreso, B-320-2, de 17-10-2003), iniciándose su tramitación parlamentaria, pero la misma ha caducado con el final de la

Legislatura (aunque hay que apuntar que finalmente fue aprobada otra reforma con similar contenido, por Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de los discapacitados).

Actividad política e institucional

Elecciones. Como indicábamos al inicio de este informe, la contundente victoria electoral del PSOE en las elecciones autonómicas de mayo constituye uno de los datos más destacados del año. Se trata de una victoria sin precedentes por su magnitud: el PSOE pasa de 26 a 29 escaños, mientras que el PP retrocede de 21 a 18, suponiendo estos once escaños a favor del Partido Socialista el margen más elevado desde las primeras elecciones autonómicas. La diferencia en cifras absolutas de voto entre los dos partidos ha pasado de menos de 140.000 en las elecciones de 1999, a más de 230.000 en 2003. En términos porcentuales la distancia es si cabe más significativa: mientras el PSOE obtenía un apoyo electoral casi masivo con el 57,81 % de los sufragios, el Partido Popular quedaba 21 puntos por debajo, con un 36,7 %. Además, los 29 escaños obtenidos por el PSOE, sobre un total de 47, suponen justamente los tres quintos de la Cámara, suficientes para aprobar las leyes que requieren mayoría cualificada, y para proceder con ese solo apoyo a realizar ciertos nombramientos que requieren idéntica mayoría. Ello configura el mejor resultado electoral y la más elevada mayoría parlamentaria conseguida por una fuerza política en la reciente historia democrática de España, y uno de los más destacados de toda Europa. En fin, con estos resultados, Bono se convierte en el único Presidente de Comunidad Autónoma que consigue permanecer en el cargo seis legislaturas consecutivas manteniendo siempre un apoyo parlamentario que supera la mayoría absoluta.

Por lo que se refiere a las elecciones municipales celebradas el mismo día, la victoria del PSOE en Castilla-La Mancha fue también clara, aunque los resultados no fueran tan espectaculares. Teniendo en cuenta los datos globales, la diferencia de porcentaje a favor de los socialistas pasa del 3,8% a casi el 9%, obteniendo un total del 49,07 % de los votos (aunque como se ve, este porcentaje queda casi nueve puntos por debajo del obtenido por el PSOE en las elecciones autonómicas del mismo día). La diferencia en votos pasa de casi cuarenta mil en 1.999 a cerca de cien mil, y la diferencia de concejales, siempre a favor del PSOE, pasa de poco más de ciento veinte, a más de seiscientos. Con todo, por lo que se refiere a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos más relevantes no se han producido excesivos cambios de gobierno, excepto en lo que afecta a la Diputación de Toledo y al Ayuntamiento de Guadalajara, que pasan a manos socialistas. Ello configura un mapa en el que las cinco Diputaciones quedan gobernadas por el PSOE, así como los Ayuntamientos de las capitales y las ciudades más pobladas, con la excepción de Toledo y Ciudad Real, que se mantienen en manos populares, aunque en este último caso el PP pierde dos concejales.

Si bien las perspectivas previas podían hacer presagiar una victoria más amplia del PSOE en las elecciones municipales (incluyendo un cambio de gobierno en el emblemático Ayuntamiento de la capital que finalmente no se produjo, como acaba de apuntarse), lo cierto es que en Castilla-La Mancha los

resultados han sido claros a favor del PSOE en los comicios municipales, y en las elecciones autonómicas casi podrían calificarse de escandalosos por lo abultado de la victoria socialista. Todo ello, como veremos a continuación, ha marcado en cierto modo el desarrollo político e institucional a lo largo del año.

Partidos políticos. Los efectos de las elecciones han sido notables en este ámbito. En el Partido Socialista el año 2003, que comenzó con la confirmación de la candidatura de Bono a la Presidencia de la Junta, ha estado caracterizado por la estabilidad en torno a la secretaría general de Barreda y el liderazgo indiscutible del propio Bono. En cambio, en el Partido Popular se han producido cambios significativos, si bien durante todo el año se ha mantenido la presidencia de José Manuel Molina, que comenzó a ejercer como tal en el año 2002. En efecto, la designación, un año antes de las elecciones, de Adolfo Suárez Illana como candidato a la Presidencia de la Junta hacía presagiar una posible «bicefalia», o incluso la posibilidad de que, a la larga, el propio Suárez Illana se hiciera con el control del partido en la región. Pero tras la sonora derrota electoral, Suárez abandona la política regional, sin ni siquiera tomar posesión de su escaño en la Asamblea regional. Aparte la asunción de responsabilidades por el fracaso, este abandono se ha interpretado por algunos como la respuesta a la negativa del PP de Madrid a permitirle hacerse con el control total del partido en la región, tras las elecciones de mayo (la prensa reflejó que Aznar rechazó su petición de presidir el PP en Castilla-La Mancha). Lo cierto es que en la nueva situación Molina se perfila como la persona con mayor peso político en el PP en Castilla-La Mancha. Pero, por otro lado, la ausencia de Suárez Illana en el Parlamento regional ha provocado la emergencia de la secretaria regional del Partido, Rosa Romero, que fue nombrada presidenta y portavoz del Grupo parlamentario, además de senadora de designación autonómica a propuesta del Partido Popular, y se consolida como figura de cierta relevancia en el PP regional.

Instituciones

Consejo de Gobierno. Tras la polémica suscitada por la reforma de la Ley electoral para imponer las listas paritarias, Bono se había comprometido a que en su próximo Gobierno habría tantas mujeres como hombres. Se comprende por ello la expectación generada ante el nuevo Ejecutivo, y la circunstancia de que del mismo se mirase antes que nada la presencia femenina. En estrictos términos aritméticos esa paridad no se ha cumplido, ya que, de un total de quince miembros, incluido el propio Bono, en el nuevo Consejo de Gobierno hay seis mujeres. Con todo, ha de admitirse la incuestionable tendencia al incremento global y porcentual del número de mujeres, ya que en el anterior Gobierno había tres sobre un total de doce miembros, y en términos generales puede hablarse de una aproximada equiparación global entre hombres y mujeres en el nuevo Gobierno.

Con independencia de lo anterior, el dato más destacado del nuevo Gobierno es probablemente el aumento del número de Consejeros (aunque no cabe descartar que entre los motivos de este aumento se encuentre también la propia búsqueda de la tendencia a la paridad). De esta forma, el total de miembros del

Ejecutivo asciende de doce a quince, merced a la división en dos de las antiguas Consejerías de Agricultura y Medio Ambiente, y Educación y Cultura, así como a la incorporación de un Consejero de Presidencia. Por lo que se refiere a las personas concretas, se produce un cierto equilibrio entre continuismo y renovación, de tal manera que tres Consejeros salen del Gobierno: Alejandro Alonso (que abandonó el Gobierno poco antes de las elecciones para concurrir como candidato socialista a la alcaldía de Toledo), Carmen Valmorisco, e Isidro Hernández Perlínes; mientras que entran seis nuevas personas, cuatro de ellas mujeres, aunque en algún caso ya habían formado parte de anteriores Ejecutivos de Bono, como sucede con Matilde Valentín. Entre los que permanecen en el Gobierno hay un cambio de Consejería, en el caso de Araceli Muñoz, que pasa de Industria y Trabajo a Cultura. Barreda continúa como Vicepresidente, manteniéndose aparentemente como «número dos» de Bono.

Por lo que se refiere al Presidente, ya hemos apuntado que inicia con el máximo apoyo su sexta legislatura, lo que le puede permitir permanecer en el cargo durante veinticuatro años. Puede destacarse no obstante un cierto debate producido al hilo de la ya mencionada reforma de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, en torno a la posibilidad de que Bono volviera a presentarse como candidato a la Presidencia en el año 2007. Como se recordará, la anterior Ley del Gobierno y el Consejo Consultivo, aprobada en 1997, contenía entre sus preceptos la limitación de los mandatos del Presidente hasta un total de ocho años, si bien el cómputo de dicho plazo comenzaba a contar, según disposición transitoria, a la entrada en vigor de la propia Ley. Este año, durante la tramitación de la reforma de esta Ley (en realidad, de una nueva Ley que sustituye a la anterior) llegó incluso a barajarse la posibilidad de suprimir esa limitación de los mandatos. Sin embargo, el texto final reproduce exactamente, en este aspecto, las previsiones de la Ley de 1997, suprimiéndose finalmente la Disposición Transitoria relativa al inicio del cómputo de dicho plazo con la entrada en vigor de la ley, que aparecía en el texto inicial. Ello significa que la limitación de ocho años es ya aplicable, e impedirá a Bono volver a presentarse como candidato a la Presidencia en las elecciones de 2007 (salvo nueva reforma de esta Ley, que si bien requiere mayoría de tres quintos, puede hacerse con el apoyo único del Grupo Socialista). De esta forma se llega a la curiosa situación de que Castilla-La Mancha, Comunidad pionera en introducir la limitación temporal de los mandatos del Presidente, mantiene dicha limitación en ocho años, pero quien actualmente ocupa la presidencia de la Comunidad lo ha venido haciendo de forma ininterrumpida durante veinte años, y puede hacerlo legalmente hasta un total de veinticuatro.

Cortes de Castilla-La Mancha. Ya se ha hecho referencia en los apartados correspondientes a la actividad legislativa de la Cámara, y a la nueva distribución de los escaños tras la celebración de las elecciones. Puede apuntarse ahora la designación de Fernando López Carrasco como nuevo Presidente de la Cámara, y el dato de que, a pesar de que la reforma de la ley electoral para imponer las denominadas «listas de cremallera» estaba suspendida por el Tribunal Constitucional en el momento de celebrarse las elecciones, los partidos mayoritarios propusieron en la práctica listas con significativa presencia femenina, lo que ha dado como resultado que 25 de los 47 diputados sean mujeres (53,19 %).

Curiosamente, el porcentaje de diputadas, en la composición inicial de la Cámara, ha sido superior en el PP (11 sobre 18, un 61,11 %) que en el PSOE (14 sobre 29, un 48,27 %), que presentó «listas de cremallera» en sentido estricto.

Por otro lado, también hay que resaltar que tras las elecciones pareció iniciarse un clima de mayor entendimiento entre ambos Grupos parlamentarios, pues el PSOE prometió «mano tendida» a pesar de su contundente victoria, y el Grupo Popular, bajo la dirección de Rosa Romero, y quizá consciente de sus escasas posibilidades de sacar sus propuestas adelante, o de bloquear las de los socialistas, contando sólo con la aritmética parlamentaria, también resultó más proclive al acuerdo y a la búsqueda de puntos de encuentro.

Otras instituciones. El Consejo Consultivo se ha visto afectado en su composición con la nueva regulación aprobada por la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, según la cual los miembros electivos pasan de tres a cinco (véase el apartado correspondiente). Al finalizar el año sólo uno de los nuevos miembros había sido elegido, en concreto el que corresponde designar a las Cortes regionales. Por lo que se refiere a la Defensora del Pueblo, el año 2003 ha significado su funcionamiento totalmente normalizado, con la emisión de su primer informe anual, correspondiente al año 2002, así como de otros informes relevantes. Durante el año ha recibido 694 quejas. También debe mencionarse la celebración, en Toledo y Albacete, en el mes de octubre, de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, con la participación de los Defensores autonómicos y del estatal.

Entidades locales. En esta materia ha de apuntarse el protagonismo de la gestación y el debate sobre el Pacto Local de Castilla-La Mancha, que pretende una mayor descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos locales. El Pacto fue presentado por el Gobierno en febrero, y sobre el mismo se ha pronunciado la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha en varias ocasiones a lo largo del año, valorándolo positivamente pero reclamando su puesta en práctica. Igualmente, tanto el Gobierno regional como la Federación de Municipios y Provincias han solicitado la modificación de la Ley de Haciendas Locales.

Por otro lado, la tramitación y aprobación de la Ley estatal 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, también ha marcado la vida local en Castilla-La Mancha durante el año 2003, en particular por la posibilidad de que la capital regional y otras ciudades de la Comunidad pudieran obtener la consideración de «Grandes Ciudades» («municipios de gran población», en la terminología de la Ley). Finalmente, la ley estatal no reconoce directamente esta condición a ninguno de los municipios de la Región, pues ninguna de las capitales provinciales supera los 175.000 habitantes; pero se permite que las capitales provinciales o autonómicas, y los municipios de más de 75.000 habitantes, adquieran esa condición si así lo deciden las Asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos. Al finalizar el año los alcaldes de Toledo, Talavera y Albacete ya habían manifestado su intención de conseguir ese régimen, y los dos Grupos parlamentarios de las Cortes regionales anunciaron su apoyo a estas solicitudes.

Sociedad, economía, desarrollo

Infraestructuras. Se trata de uno de los temas que más viene preocupando en la región, que necesita de un esfuerzo importante en materia de vías y medios de comunicación, y no quiere ni puede quedar fuera de las más avanzadas infraestructuras que se están implantando en la actualidad, o de las que se planean para un futuro inmediato. En esta línea hay que destacar el tren de alta velocidad y las autovías y autopistas. En el año 2003, algunos de los grandes proyectos en la materia han comenzado a hacerse realidad: Guadalajara se ha visto beneficiada tanto con la llegada del AVE a la ciudad, como con la entrada en funcionamiento de la autopista de peaje que la une a Madrid. Para el año 2004 se anuncia la puesta en funcionamiento de la autovía Cuenca-Tarancón y la llegada del AVE a Toledo, y en los próximos años se espera la finalización de la «autovía de los viñedos» (Toledo-Albacete), que se financiará con «peaje en sombra», así como la llegada del AVE a todas las capitales de provincia de la Región, según los trazados acordados en el año anterior, y a Talavera de la Reina, camino de Lisboa, según confirma el acuerdo alcanzado entre los Gobiernos español y portugués este mismo año 2003. También hay que mencionar el inicio de la construcción del aeropuerto «don Quijote» en Ciudad Real. En suma, los avances en esta materia son muy significativos en los últimos tiempos, y ha de destacarse el clima de entendimiento que ha caracterizado en general las relaciones entre el presidente Bono y Álvarez Cascos.

Agua. El tema de los trasvases ha vuelto a estar de actualidad en el año 2003, durante el cual las instituciones autonómicas se han vuelto a oponer de forma contundente a determinadas acciones en la materia. En febrero, el Ejecutivo autonómico exigió que no se avanzase en las inversiones de desarrollo del trasvase Júcar-Vinapoló sin antes consolidar los objetivos previstos en Castilla-La Mancha, denunciando el incumplimiento del Plan Hidrológico Nacional, y en la misma línea se pronunciaron las Cortes regionales, afirmando la prioridad de la región en las obras de este trasvase. En cuanto al trasvase Tajo-Segura, en el mismo mes de febrero la Junta pidió explicaciones sobre 150 hectómetros cúbicos trasvasados sin que se indicase cuál fue su uso. En noviembre, el Consejero de Obras Públicas se entrevistó con el Director General de Calidad Ambiental de los Recursos Naturales de la Unión Europea, solicitando que se abriera un procedimiento para sancionar las supuestas infracciones del Gobierno español en la gestión de este trasvase, días antes de que Bono reclamase que se examine con rigor el agua que sale de la cabecera del Tajo.

Sanidad, acción social y otros temas. El segundo año de gestión de la sanidad, esta materia ha continuado ocupando protagonismo en la actualidad regional. La reducción de las listas de espera, y conseguir una sanidad más eficaz y cercana, han sido los grandes objetivos en este ámbito. En el apartado normativo ya se han comentado algunos Decretos que han establecido tiempos máximos para determinadas actuaciones o intervenciones sanitarias.

Por lo que se refiere a la mujer, puede destacarse el programa «Kanguras», con un presupuesto inicial de 600.000 euros, y cuyo objetivo es facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de la mujer. Por otro lado, el IV Plan de Igualdad de oportunidades, que comprenderá el período 2004-2008, tendrá

entre sus ejes fundamentales el empleo. En relación con el problema de la violencia doméstica, hay que destacar que en octubre se presentó el segundo informe previsto en la Ley de Prevención y protección a las Mujeres Maltratadas, que constataba un incremento notable de las denuncias en la materia.

En materia de discapacidad, además de la iniciativa legislativa ante el Congreso para imponer la reserva del 5 % de las plazas en el acceso a la Función Pública, a la que ya hemos hecho referencia, puede destacarse la presencia de una representación del colectivo de minusválidos en las Cortes regionales con motivo del Día Internacional de la Discapacidad, al tiempo que se daba a conocer el dato de que la Junta ha triplicado en seis años el presupuesto en la materia.

En fin, en lo que atañe a la Universidad regional, además de los relevantes cambios normativos reseñados en el apartado correspondiente, hay que mencionar la elección como nuevo rector de Ernesto Martínez Ataz, en el mes de noviembre. El anterior Rector, Luis Arroyo Zapatero, que había ejercido el cargo durante dieciséis años, decidió no presentarse a las primeras elecciones celebradas de acuerdo con las previsiones de la LOU.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-1-2003:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 20

Diputados no adscritos: 1

Composición a 31-12-2003:

Grupo Parlamentario Socialista: 29

Grupo Parlamentario Popular: 18

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-1-2003:

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 Perlina

(Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez)

Estructura a 31-12-2003:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: José María Barreda Fontes

Número de Consejerías: Número de Consejerías: 11 (además del Vicepresidente, y de los Consejeros Portavoz del Gobierno y de Presidencia, que están integrados en la Presidencia de la Junta):

Economía y Hacienda: María Luisa Araújo Chamorro

Sanidad: Fernando Lamata Cotanda

Educación: José Valverde Serrano

Agricultura: Mercedes Gómez Rodríguez

Bienestar Social: Tomás Mañas González

Industria y Trabajo: Alberto Saiz Cortés

Obras Públicas: Alejandro Gil Díaz

Ciencia y Tecnología: Marta Roldán Medina

Cultura: Araceli Muñoz de Pedro

Medio Ambiente: Rosario Arévalo Sánchez

Administraciones Públicas: Matilde Valentín Navarro

(Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez)

(Consejero de Presidencia: Francisco José Pardo Piqueras)

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 (26 diputados hasta las elecciones de mayo, 29 diputados tras las elecciones).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

Tras las elecciones se produce el cambio más relevante en la estructura y composición del Gobierno, según queda reflejado en el apartado «Estructura del Gobierno». El Decreto 107/2003, de 7 de julio, establece la nueva estructura de la Administración Regional (DOCM nº 99, de 8 de julio de 2003). Los ceses de los anteriores Consejeros se producen por Decretos 97 a 106 de 2003,

de 7 de julio. Los nuevos nombramientos, por Decretos 108 a 121 de 2003, de 7 de julio (todos ellos publicados en el DOCM nº 99, de 8 de julio de 2003).

Anteriormente, sólo hay que reseñar el cese de Alejandro Alonso Núñez como Consejero de Agricultura y Medio Ambiente (Decreto 95/2003, de 11 de junio, DOCM nº 87, de 13 de junio de 2003), al presentarse como candidato a la Alcaldía de Toledo por el PSOE. El Decreto 96/2003, de 11 de junio (DOCM nº 87, de 13 de junio de 2003), asigna provisionalmente al Vicepresidente el desempeño de las funciones del Consejero de Agricultura y Medio Ambiente.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Los días 25 y 26 de junio de 2003 tuvo lugar el debate de investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, José Bono Martínez. Votaron a favor del candidato los 28 diputados del Grupo Socialista, y en contra los 19 del Grupo Popular, obteniéndose por tanto la mayoría absoluta requerida por el art. 14.5 del Estatuto para ser investido en primera votación (DSCCM Pleno, VI Legislatura, nº 2). El Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fue nombrado por Real Decreto 823/2003, de 27 de junio (DOCM nº 95, de 30 de junio de 2003, BOE nº 155, de 30 de junio de 2003).

Mociones de reproacción

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Proyectos de ley: presentados: 9; aprobados: 12

Proposiciones de ley: presentadas: 4; aprobadas: 3

Otras normas reglamentarias: presentadas: 1; aprobadas: 1

Proposiciones No de ley ante el Pleno: presentadas: 56, aprobadas: 2

Debates Generales: presentados: 15; sustanciados: 10

Cuenta General: presentadas: 2; aprobadas: 1

Interpelaciones: presentadas: 2; sustanciadas: 0

Mociones: presentadas: 0; sustanciadas: 1

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: presentadas: 17; sustanciadas: 4

Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 5; contestadas: 5

Solicitudes de información: presentadas: 50; contestadas: 32

Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 1

Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones: presentadas: 38; sustanciadas: 31

Debate sobre el estado de la Región

No se ha celebrado este año el Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), ya que de acuerdo con el art. 196 del Reglamento este debate no tiene lugar los años en los que hay elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha.

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2003 se han celebrado un total de diez debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», seguidos, en su caso, de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Las resoluciones aprobadas fueron las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo al Plan Hidrológico del Júcar (BOCCM nº 251, de 17 de febrero de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la resolución pacífica del conflicto en Irak (BOCCM nº 251, de 17 de febrero de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política de trasvases seguida por el Gobierno Central y su repercusión en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 263, de 24 de marzo de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General relativo a la situación actual de la guerra en Irak (BOCCM nº 265, de 3 de abril de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política del suelo (BOCCM nº 8, de 29 de septiembre de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las actuaciones desarrolladas por el Gobierno de Castilla-La Mancha en relación al inicio del curso escolar 2003-2004 (BOCCM nº 8, de 29 de septiembre de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación del turismo en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 11, de 10 de octubre de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación del transporte ferroviario en Toledo (BOCCM nº 11, de 10 de octubre de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la incidencia de la Política Agraria Común y su repercusión en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 11, de 10 de octubre de 2003)

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Cuenta General de Castilla-La Mancha correspondiente al año 2001 (BOCCM nº 18, de 12 de diciembre de 2003)

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el informe de la Ley de Protección de Malos Tratos y Protección a Mujeres Maltratadas, correspondiente al año 2002 (BOCCM nº 23, de 23 de diciembre de 2003)

Proposiciones No de Ley más importantes (aprobadas)

PNL 05/0501-0307, presentada por D. Diego García Caro y otros diputados del G. P. Socialista, relativa a los pantanos de la Cuenca Alta del Segura (BOCCM nº 260, de 14 de marzo de 2003).

PNL 06/0501-0007, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a los problemas que ocasionará la apertura al tráfico de la autopista de peaje Madrid-Guadalajara (BOCCM nº 16, de 3 de diciembre de 2003).

Mociones

Moción 05/0302-0016, presentada por Leandro Esteban Villamar (G.P. Popular), relativa a la política general seguida por el Gobierno regional en materia de Educación Secundaria Obligatoria (DSCCM, Pleno, nº 92, de 13 de febrero de 2003)

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

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

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

La Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, modifica la composición del Consejo, aumentando hasta cinco el número de Consejeros electivos.

De acuerdo con esta nueva composición, el Decreto 306/2003, de 18 de noviembre, nombra Consejero electivo del Consejo consultivo de Castilla-La Mancha a D. Salvador Jiménez Ibáñez, elegido por las Cortes de Castilla-La Mancha (DOCM nº 164, de 21 de noviembre de 2003).

Datos globales

Dictámenes emitidos por materias:

Anteproyectos de ley: 9

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de la ley: 28

Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia: 5

Actos administrativos

Revisión de oficio: 10

Responsabilidad patrimonial: 87

Contratación administrativa: 5

Urbanismo: 11

Recursos extraordinarios de revisión: 2

Convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas: 1

Otros: 6

Entre los dictámenes más significativos del año pueden destacarse los relativos al Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 4/1.997, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha; al conflicto de competencias contra el Real Decreto 373/2003, de 28 de marzo, de Medidas Urgentes en el Sector Vitivinícola, o a las consultas sobre la posible inconstitucionalidad de las leyes 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino; 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación; 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del Sistema Financiero.

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en www.jccm.es/ccaa/index.htm

Sindicatura de Cuentas

En el año 2003, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 19 Informes Definitivos de fiscalización, según la siguiente distribución:

-2, sobre la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial: el correspondiente al ejercicio 2000 (DOCM nº 25, de 25 de

febrero de 2003); y el correspondiente a 2001 (DOCM nº 175, de 13 de diciembre de 2003).

-16, sobre fiscalización de Ayuntamientos. Entre ellos, uno es el relativo a los ingresos y gastos del expediente relativo a los actos del V Centenario de la publicación de la Celestina, llevados a cabo durante 1.999 por el Ayuntamiento de la Puebla de Montalbán en Toledo (DOCM nº 29, de 1 de marzo de 2003). Los 15 restantes son los relativos a las subvenciones recibidas durante 1.997, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por los Ayuntamientos de: Belmonte (Cuenca), DOCM nº 86, de 12 de junio de 2003; Campo de Criptaza (Ciudad Real), DOCM nº 86, de 12 de junio de 2003; Caudete (Albacete), DOCM nº 86, de 12 de junio de 2003; Humanes (Guadalajara), DOCM nº 90, de 19 de junio de 2003; Munera (Albacete), DOCM nº 90, de 19 de junio de 2003; Pastrana (Guadalajara), DOCM nº 90, de 19 de junio de 2003; Quintanar de la Orden (Toledo), DOCM nº 126, de 5 de septiembre de 2003; Quintanar del Rey (Cuenca), DOCM nº 130, de 11 de septiembre de 2003; Sisante (Cuenca), DOCM nº 130, de 11 de septiembre de 2003; Socuéllamos (Ciudad Real), DOCM nº 130, de 11 de septiembre de 2003; Sonseca (Toledo), DOCM nº 130, de 11 de septiembre de 2003; Tarazona de La Mancha (Albacete), DOCM nº 130, de 11 de septiembre de 2003; Torrijos (Toledo), DOCM nº 134, de 18 de septiembre de 2003; Trillo (Guadalajara), DOCM nº 134, de 18 de septiembre de 2003; Villanueva de La Jara (Cuenca), DOCM nº 134, de 18 de septiembre de 2003.

-1, sobre la fiscalización de la Empresa «Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha, S.A» (AGECAM), durante el ejercicio 2000 (DOCM nº 137, de 23 de septiembre de 2003)

El texto completo de los informes, en www.sindiclm.es

Consejo Económico y Social

Nombramientos y ceses de algunos de sus miembros: Decreto 90/2003, de 3 de junio (DOCM nº 85, de 11 de junio de 2003); Decreto 314/2003, de 16 de diciembre (DOCM nº 180, de 24 de diciembre de 2003),

Durante el año 2003, el Consejo Económico y Social ha emitido 10 dictámenes y 1 informe. De los dictámenes, 6 se refieren a Anteproyectos de ley (recaerón sobre los Anteproyectos de Ley de la viña y del vino; de vías pecuarias; de modificación de la Ley de Cajas de Ahorro; de modificación de la Ley del comercio minorista; de medidas tributarias; de explotación agraria y el desarrollo rural); y 4 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 2.004, y fue aprobado el 4 de noviembre de 2003.

También hay que mencionar la publicación del «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2.002», y de la «Memoria de Actividades 2.002»

El texto completo de los dictámenes, informes y de la memoria en www.jccm.es/ces/index.htm

Defensor del Pueblo

En el año 2003 se han publicado los primeros informes elaborados por esta institución, creada por Ley de finales del año 2.001, y que comenzó a funcionar en el año 2002 (véanse informes anteriores).

Puede destacarse el informe anual correspondiente al año 2002, depositado el 13 de junio en el Registro de las Cortes, y presentado al Pleno de las Cortes el día 6 de noviembre (BOCCM nº 12, de 4 de noviembre de 2003).

También de interés es el informe especial sobre la enseñanza intercultural en la etapa de educación infantil, y varias resoluciones recaídas en los ámbitos materiales de discapacidad, medio ambiente y salud pública, menores, y sanidad.

Durante el año 2003 se han presentado un total de 694 quejas a la Defensora del Pueblo, que también ha recibido 3622 consultas (2911 telefónicas, 468 por personación, 243 por correo electrónico). En el mismo período se han resuelto 143 quejas con resolución expresa, y 218 con otras gestiones.

Los textos completos de los informes y de algunas resoluciones en www.defensoraclm.com

El marco político e institucional

Estabilidad hasta la celebración de las elecciones autonómicas

Desde un punto de vista general los dos hechos políticamente más relevantes del año son la retirada del Presidente J. Pujol, después de veinticuatro años de ejercer sin interrupción la Presidencia de la Generalidad, y los resultados electorales del 16 de noviembre que han permitido, por primera vez desde la vigencia del Estatuto de Autonomía de 1979, un cambio de mayoría parlamentaria y la formación de un Gobierno de coalición de izquierdas (PSC-ERC-IC) presidido por el socialista P. Maragall.

Las elecciones autonómicas fueron convocadas en septiembre y, por lo tanto, la vida parlamentaria y las actuaciones principales de la acción de Gobierno se desarrollaron en la primera mitad del año. En este periodo el Gobierno minoritario de CiU conservó el apoyo exterior del PP, si bien en un clima de progresivo distanciamiento agudizado por las convocatorias electorales de mayo (elecciones locales) y de noviembre (elecciones autonómicas).

El apoyo del PP al Gobierno de CiU resultó decisivo en algunas votaciones parlamentarias que impidieron la reprobación de determinados consejeros, la creación de comisiones de investigación sobre supuestos casos de corrupción con implicaciones gubernamentales y la aprobación de una moción en el último pleno de la legislatura con un balance crítico de la acción del Gobierno en el conjunto del periodo 1999-2003.

Por su parte, los motivos de divergencia y de confrontación política entre CiU y PP han sido numerosos y se han proyectado sobre diversos ámbitos. Así, CiU no ha votado favorablemente en las Cortes los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, se ha mostrado contraria a la guerra de Irak y a la implicación de España en la misma, ha formulado alegaciones en contra del Plan Hidrológico Nacional (particularmente, en cuanto a la afectación al caudal del río Ebro) y se ha opuesto a la reforma del Código Penal para tipificar como delito la convocatoria de un referéndum por parte de una autoridad pública carente de competencias en la materia. En cuanto al distanciamiento del PP con respecto a CiU, éste ha provocado que las posiciones del ejecutivo catalán queden en minoría en el Parlamento en alguna votación importante como la relativa a la nueva regulación de los consejos comarcales introducida por la proposición de ley de reforma de la ley 6/1987 y a la Resolución 1794/VI de creación de la Comisión de Investigación sobre las presuntas irregularidades en estudios de opinión y

encuestas del Gobierno. Además, la controversia entre CiU y PP se ha manifestado en el aumento de la conflictividad jurídica entre la Generalidad y el Estado, en el calendario y concreciones de las obras del AVE y en la valoración sobre la conveniencia de la reforma del Estatuto.

La acción de Gobierno: aspectos más relevantes

Habida cuenta que el Gobierno de izquierdas tomó posesión a finales de diciembre todo este apartado viene referido a la actuación del último Gobierno de CiU presidido por J. Pujol.

En el plano organizativo merece destacarse, en primer lugar, que el Presidente recuperó (Decreto 206/2003) dos de las atribuciones delegadas en el Consejero Jefe, concretamente la de convocar y presidir las reuniones del Gobierno y la función de coordinación del programa legislativo gubernamental. Esta decisión fue justificada con el argumento de que de este modo el Consejero Jefe podía dedicar más tiempo a la campaña electoral autonómica. A pesar de este recorte de sus funciones, A. Mas siguió conservando el título de Consejero Jefe formalmente solo hasta la celebración de las elecciones del 16 de noviembre, pues así se desprende del decreto citado anteriormente, pero materialmente hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno en el mes de diciembre. En este terreno también debe señalarse que el Gobierno relevó en junio al Director del Gabinete Jurídico de la Generalidad, A. Raventós, cuya figura y gestión habían sido criticadas por la oposición parlamentaria debido a sus vinculaciones con un despacho privado y por avalar el incumplimiento de una ley catalana con ocasión de una convocatoria de oposiciones. Finalmente, es preciso observar que el Gobierno en funciones de CiU efectuó diversos nombramientos de funcionarios y altos cargos que precisamente por la situación del ejecutivo despertaron cierta controversia política, si bien cabe distinguir en este caso entre los nombramientos derivados del preceptivo cumplimiento de los plazos establecidos legalmente y los resultados de otro tipo de decisiones.

La potenciación de la acción exterior de la Generalidad a través de la apertura de oficinas en diversos países ha adquirido notable protagonismo político a lo largo del año, especialmente con ocasión de la inauguración de la sede de Marruecos y también debido a la oposición del Gobierno español a estas iniciativas del Gobierno catalán formalizada con el planteamiento de un conflicto de competencias contra la norma reguladora. La normativa en la materia se encuentra en el Decreto 156/2003 en virtud del cual estas oficinas se crean con la finalidad de coordinar la proyección y la presencia exterior de Cataluña en el ámbito de las competencias de la Generalidad.

Al igual que en años precedentes la política de apoyo a las familias ha sido una de las prioridades del Gobierno. La Ley 18/2003, de apoyo a las familias, representa la formalización jurídica general de la líneas de actuación del ejecutivo en esta materia. El término familia es incorporado en sentido amplio y así entre los destinatarios de la ley figuran también los sujetos contemplados en leyes catalanas relativas a las uniones estables de pareja, a las situaciones convivenciales de

ayuda mutua y a la acogida de personas mayores. La ley, entre otras previsiones, contempla prestaciones económicas por hijos menores de tres años, por adopción y por familiares con dependencia a cargo, promueve el establecimiento de medidas fiscales desgravatorias en impuestos sobre los que la Generalidad tiene capacidad normativa y establece medidas para la conciliación de la vida familiar y de la actividad laboral. En el ámbito de competencias del Departamento de Bienestar Social debe mencionarse asimismo el complemento económico a las pensiones de viudedad, si bien el Gobierno no aseguró la percepción total de la paga dentro del año 2003, las medidas destinadas a combatir la exclusión social (Decretos 61/2003 y 277/2003) y las relativas a la atención social primaria (Decreto 27/2003) y a los servicios de acogida diurna para personas mayores (Decreto 182/2003). A pesar de todas estas actuaciones, el Departamento de Bienestar Social no se libró de alguna críticas en los informes del *Síndic de Greuges* a propósito de la falta de plazas en los centros de menores y en las residencias para la tercera edad.

En el campo de la sanidad destaca, en primer lugar, la opción por el mantenimiento y la continuidad de la cesión de la gestión de los ambulatorios a entidades ajenas al Instituto Catalán de la Salud y, en segundo lugar, una norma de alcance general. Se trata de la Ley 7/2003, de protección de la salud, que regula la ordenación de las actividades y servicios de protección de la salud para tratar de garantizar su máximo nivel de protección. Un instrumento para ello es la Agencia de Protección de la Salud, adscrita al Departamento de Sanidad. La ley contempla la colaboración con las entidades locales y la especificidad del Ayuntamiento de Barcelona derivada de la Carta Municipal. Como medidas más concretas para facilitar y agilizar la atención sanitaria el Gobierno adoptó, por un lado, la decisión de permitir a los ciudadanos la elección de médico de cabecera, centro de atención primaria y pediatra sin quedar condicionados por el lugar de residencia y, por otro, aprobó el Decreto 354/2002, que establece plazos máximos para determinadas operaciones quirúrgicas y trata de corregir el no solucionado problema de las listas de espera.

En materia de seguridad pública se constata la continuidad y la aceleración en el despliegue de la Policía Autonómica tal como quedó acordado en la reunión de la Junta de Seguridad de Cataluña celebrada en el mes de junio. Ello supone que, si se cumplen las previsiones establecidas, dicho despliegue se adelanta tres años y concluirá el año 2008. En el plano normativo la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad de pública de Cataluña, regula el ejercicio de las competencias de la Generalidad en materia de policía y su integración con las de protección civil, tráfico, juego, espectáculos y seguridad privada. Trata de construir un sistema general de seguridad propio de Cataluña con participación y colaboración de las diversas administraciones implicadas en esta cuestión.

La política universitaria ha constituido uno de los sectores más relevantes de la acción gubernamental. El núcleo esencial de la misma se centra en la Ley 1/2003, de universidades de Cataluña, que tiene por objeto la ordenación general del sistema universitario de Cataluña y de todos sus elementos (centros, lengua, actividad, comunidad, gobierno, estudios, financiación, coordinación, garantías de calidad y patrimonio). Uno de los aspectos más innovadores es la

regulación del profesorado contratado ya que con ella se abre una vía nueva de carrera académica, basada en la contratación laboral, que puede ser complementaria o sustitutiva de la funcionarial, pero no menos exigente que ésta. Algunos puntos de esta ley han sido recurridos por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional, especialmente los referidos a las atribuciones de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña en relación con las que corresponden a su equivalente estatal (ANECA) en materia de acreditación de profesorado. Otras normas relativas al ámbito universitario que también deben consignarse son la ley 20/2003, de reconocimiento de la Universitat Abat Oliba CEU, que incrementa la lista de universidades privadas de Cataluña, y la aprobación de los decretos correspondientes a los estatutos de cada una de las universidades públicas y privadas de Cataluña. Por último, en el terreno de la investigación, que depende también del Departamento de Universidades, merece subrayarse el convenio firmado entre dicho Departamento y el Ministerio de Ciencia y Tecnología para la creación de un consorcio destinado a la instalación en Cataluña de un sincrotrón o acelerador de partículas, equipamiento de gran trascendencia para la comunidad científica.

La presentación de un Plan de actuación para el alumnado de nacionalidad extranjera constituye la novedad más significativa en la política educativa del Gobierno ante el aumento considerable de los estudiantes de origen inmigrante en las escuelas catalanas. El objetivo es asegurar la integración escolar y social de estos escolares aportando los recursos financieros necesarios y tratando de asegurar un equilibrio entre los centros públicos y los concertados.

La política penitenciaria del Departamento de Justicia no ha culminado todavía con la construcción de nuevos centros con la consiguiente masificación de los existentes. A este problema se ha añadido la denuncia sobre malas condiciones y malos tratos en las cárceles catalanas formulada en un informe elaborado por un grupo de investigadores de la Universidad de Barcelona, circunstancia que fue rotundamente negada por los responsables del Departamento de Justicia.

Por último, es preciso referirse a algunas decisiones en materia de concesiones administrativas y de privatizaciones que revisten cierta notoriedad. Por un lado, puede observarse que el Gobierno en el tramo final de su mandato ha renovado por ocho años más dos concesiones vinculadas al Departamento de Industria que no finalizaban hasta el año 2006. Se trata de las concesiones a las empresas encargadas de la Inspección Técnica de Vehículos y de las entidades de inspección y control industrial. Por otro lado, el Departamento de industria ha continuado el proceso de privatización de organismos vinculados al mismo: en el año 2003 ha sido el Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones. Por su parte, en el campo de las telecomunicaciones se asiste a la constante adjudicación de contratos por parte del ejecutivo en favor de la empresa beneficiaria de la privatización del Centro Informático de la Generalidad operada en 1998 y, al propio tiempo, a la decisión de crear una empresa pública para gestionar y coordinar la construcción de una red de telecomunicaciones.

La nueva regulación de la organización comarcal

La Ley 8/2003, de tercera modificación de la Ley 6/1987, introduce algunas modificaciones importantes en la organización comarcal de Cataluña, especialmente por lo que respecta al sistema de elección de los consejos comarcales. Entre las novedades de esta ley, derivada de una proposición de ley, merecen destacarse las siguientes: la presencia del consejo de alcaldes como órgano preceptivo; la determinación de tres tipos de competencias comarcales (las atribuidas por la propia ley, las indicadas en las leyes y las delegadas por la Generalidad u otros entes locales); la simplificación de la elaboración de los programas de actuación comarcal.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, es la modificación del sistema de elección de los consejos comarcales -aprobada con el apoyo de PSC, ERC, PP e IC- el punto de la ley que despertó más atención política ya que en torno al mismo las posiciones del Gobierno y del grupo con mayoría relativa en la Cámara quedaron en minoría en el Parlamento. La nueva regulación prima el número de votos obtenido por cada partido o coalición sobre el número de concejales. Esta fórmula perjudica a CiU y por ello el Gobierno trató que la ley no fuera aplicable a la elección de los consejos comarcales inmediatamente subsiguiente a los comicios locales del año 2003. El Consejo Consultivo emitió un informe en el que no apreció inconvenientes jurídicos a la aplicación inmediata de la nueva ley, mientras que la Junta Electoral Central sostuvo el parecer contrario. Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sentenció que la elección de los consejos comarcales del año 2003 debía hacerse con arreglo a los preceptos de la nueva ley.

La Comisión de Investigación sobre las Presuntas Irregularidades en Estudios de Opinión y Encuestas del Gobierno

En el mes de marzo todos los tres partidos de izquierdas y el PP denunciaron que algunos estudios de opinión elaborados desde organismos gubernamentales habían sido enviados al Parlamento con datos manipulados y en beneficio del Consejero Jefe A. Mas. La muy lenta y parcial asunción de responsabilidades por parte del ejecutivo propició que el PP votara favorablemente la creación de una comisión parlamentaria de investigación sobre este asunto que podía extender su labor indagadora también a las encuestas realizadas por otras administraciones catalanas. A pesar de la importancia y la complejidad del tema, la comisión se limitó a unas pocas reuniones y a sustanciar únicamente la comparecencia de D. Madí, Secretario de Comunicación del Gobierno. Ni CiU ni PSC mostraron gran interés en profundizar en el análisis de los procesos de elaboración y difusión de los estudios de opinión en las diversas administraciones y pactaron el cese de D. Madí y unas conclusiones de la comisión de investigación que se limitan a enunciar unos procedimientos para evitar que las irregularidades puedan repetirse en el futuro. La Ley 23/2003, reguladora de la elaboración y publicidad de las encuestas y estudios de opinión de la Generalidad es el fruto normativo de la comisión de investigación. Esta ley establece las funciones del Instituto de Estadística en este ámbito, crea el Registro Público de Estudios de Opinión y contempla el acceso a dichos estudios y su remisión al Parlamento en un plazo de tres meses.

La constitución de la Ponencia redactora de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía

Integrada por todos los grupos menos el PP, esta ponencia empezó su labor en el mes de abril pero el inminente final de la legislatura y el contexto político preelectoral impidió que pudiera llevar a cabo sus trabajos. Sirvió únicamente para que CiU, PSC, ERC e IC formalizaran en sede parlamentaria sus propuestas sobre la reforma estatutaria. Los textos son muy dispares tanto por su contenido como por su extensión. El único texto articulado es el de ERC con una apuesta de articulación entre Cataluña y el Estado español basada en la idea confederal y de libre asociación. La propuesta de CiU es extensa y sistematizada a partir de una relación de bases que plantean un claro incremento del autogobierno de Cataluña cuya viabilidad exige la reforma del Estatuto, la aplicación del artículo 150 de la Constitución, la invocación de los derechos históricos o la reforma constitucional. Los documentos presentados, respectivamente, por PSC y por IC son más breves y recogen criterios, principios y objetivos generales de la reforma estatutaria, situando los límites del aumento del autogobierno dentro del marco constitucional sin perjuicio de preconizar la reforma constitucional para la configuración de un Senado autonómico.

Continuidad en el incremento de la conflictividad jurídica

La conflictividad jurídica ha seguido experimentando un crecimiento, particularmente en lo relativo a los conflictos de competencia ya que la Generalidad ha planteado doce: la mayoría en materia educativa sobre la normativa de desarrollo de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (Decretos 828 a 832 de 2003); sobre la ANECA (Decreto 1052/2002); sobre formación profesional (Decretos 942 y 1046 de 2003); también en formación ocupacional (Resoluciones del INEM de 25 y 26 de julio de 2003) y accidentes de trabajo (Orden TAS 2926/2002); y en la cooperación del Estado en las inversiones de las entidades locales (Decreto 835/2003). El Estado ha planteado solamente un conflicto de competencias a propósito del Decreto 156/2003 de la Generalidad sobre las oficinas en el exterior. En cuanto a los recursos de inconstitucionalidad el Parlamento de Cataluña ha interpuesto cuatro contra leyes estatales (Ley 41/2002, reguladora de la autonomía del paciente; Ley 53/2002, «de acompañamiento»; Ley orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación; Ley 24/2003, de la viña y el vino). El Gobierno de Cataluña ha coincidido con el Parlamento en la impugnación de la ley de acompañamiento y en la de calidad de la educación. Por su parte, el Gobierno central ha recurrido tres leyes catalanas: la 29/2002, primera ley del código civil; la 1/2003, de universidades; la 10/2003, de mutualidades de previsión social.

Debe señalarse que las impugnaciones del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalidad iban acompañadas en algunos de los supuestos mencionados de la recusación del Presidente del Tribunal Constitucional como consecuencia de unas manifestaciones de éste último que ponía en duda la existencia de nacionalidades históricas en España. Por el mismo motivo el Gobierno catalán planteó además una demanda civil contra el Presidente del Tribunal Consti-

tucional. Todas estas pretensiones fueron desestimadas por las instancias jurisdiccionales competentes.

Elecciones y formación de un Gobierno de izquierdas (PSC-ERC-IC) presidido por P. Maragall

Las elecciones de noviembre arrojaron unos resultados cuyos elementos más destacados son los siguientes: repetición de la situación de 1999 con una mínima victoria en votos del PSC y de la victoria en escaños de CiU; CiU pierde 10 escaños y consigue en total 46; el PSC pierde 8 escaños y alcanza en total 42; ERC aumenta 11 escaños y logra en total 23; el PP incrementa en tres escaños su representación y llega a 15; IC aumenta 4 escaños y obtiene 9. Siguiendo una tendencia que ya se manifestó en las elecciones locales, los dos partidos grandes sufren una significativa pérdida de representación, los dos pequeños de izquierda –especialmente ERC– aumentan su presencia en el Parlamento de Cataluña y el PP incrementa también su representación.

Con estos datos no podía reeditarse el acuerdo CiU-PP de la anterior legislatura y ERC aparecía como la fuerza política clave para las diversas fórmulas de Gobierno posibles. En este sentido ERC protagonizó las negociaciones políticas con PSC y con CiU para la formación de Gobierno en las que se barajaron principalmente tres fórmulas: Gobierno de concentración sin el PP (opción inicialmente preferida por ERC) pero que fue rechazada por PSC e IC; Gobierno nacionalista CiU-ERC; Gobierno de izquierdas PSC-ERC-IC.

La elección de la Mesa del Parlamento, que permite vislumbrar habitualmente los futuros pactos de Gobierno, reflejó en esta ocasión que la cuestión estaba abierta: la Presidencia para E. Benach de ERC, dos puestos para el PSC, dos para CiU, uno para el PP y otro más para ERC. Debe destacarse que una de las primeras decisiones de la nueva Mesa fue la de hacer públicas las retribuciones de los diputados.

Finalmente la fórmula gubernamental fue el tripartito PSC-ERC-IC acordada por los tres partidos citados que rubricaron solemnemente el 14 de diciembre en el Salón del Tinell de Barcelona un «Acuerdo para un Gobierno Catalanista y de Izquierdas en la Generalidad de Cataluña». Ello permitió la investidura de P. Maragall (PSC) el 16 de diciembre, con el apoyo de 74 diputados (PSC, ERC e IC) frente a los 61 en contra de CiU y PP, y el posterior nombramiento de un ejecutivo que, como principal novedad política, suponía que socialistas (vinculados al PSOE) y ecosocialistas catalanes (herederos estos últimos de los comunistas del PSUC) compartieran tareas de Gobierno con un partido nacionalista e independentista como ERC. Este dato ha sido utilizado por el PP como elemento de crítica hacia el PSOE de cara a las elecciones generales de 2004, pero el PSOE ha defendido la formación del Gobierno tripartito en Cataluña y su secretario general incluso se ha comprometido a apoyar la reforma del Estatuto que salga del Parlamento de Cataluña. Los ejes del acuerdo programático son los siguientes: ampliación y mejora del autogobierno mediante la reforma del Estatuto y del sistema de financiación; impulso de la economía y de políticas sociales; una política territorial y ambiental guiada por el criterio de la sostenibilidad.

Composición y estructura del nuevo Gobierno

De acuerdo con los decretos 296 y 297 de 2003 el Gobierno presidido por P. Maragall se compone de 17 consejerías (4 más que el último Gobierno de J. Pujol): 9 para el PSC-CPC (Presidencia, Política Territorial, Justicia, Interior, Economía, Cultura, Sanidad, Agricultura, Trabajo); 6 para ERC (Consejero Jefe, Gobernación, Enseñanza, Comercio, Bienestar, Universidades); 2 para IC (Relaciones Institucionales, Medio Ambiente). Debe destacarse que tanto el líder de ERC (J. L. Carod) como el de IC (J. Saura) tienen una presencia destacada en el Gobierno ocupando, respectivamente, los cargos de Consejero Jefe y de Consejero de Relaciones Institucionales.

Particular relieve tiene la figura del Consejero Jefe aunque no puede ser equiparada ni comparada con un Primer Ministro porque las previsiones estatutarias y legales no lo permiten. La regulación contenida en los decretos citados es un tanto equívoca ya que esta figura no queda asociada, como era lo propio en la época republicana o en la última experiencia con A. Mas, únicamente al consejero que recibe de manera estable por delegación del Presidente determinadas funciones (en particular, coordinar el programa normativo del Gobierno y presidir el Gobierno), sino que se vincula a un Departamento con importantes atribuciones en materias relevantes (coordinación del Gobierno, promoción exterior, lengua, política en relación con la mujer, juventud, deporte, inmigración, medios de comunicación). En el presente caso la confusión puede acentuarse ya que por un lado el Consejero Jefe no ha recibido una de las delegaciones más relevantes —la de presidir el Gobierno—, pero por otro está al frente de un Departamento del mismo nombre, que podría o debería designarse de otro modo, con importantes competencias sectoriales y de indudable protagonismo político. Además no ha resultado del todo claro el deslinde entre algunas atribuciones del Departamento de Presidencia, a cuyo frente está el propio Presidente de la Generalidad, y el del Consejero Jefe, en materias como el seguimiento de la acción del Gobierno, las relaciones exteriores y los medios de comunicación.

Por otra parte merece subrayarse que las exigencias de los acuerdos de coalición han comportado el incremento del número de las Consejerías con el fraccionamiento de las agrupaciones efectuadas en momentos anteriores y la asignación a ERC de importantes áreas de Gobierno como Enseñanza, Bienestar, Comercio, además de las que figuran en el ámbito del Departamento del Consejero Jefe. También cabe entender como consecuencia de los compromisos del establecimiento de la coalición las distintas fórmulas de promesa del cargo en los actos de toma de posesión: mención al Rey y a la Constitución en el caso del Presidente de la Generalidad; ausencia de tales invocaciones en el caso de los consejeros.

La andadura del nuevo Gobierno se inició con su presentación colectiva ante el Pleno del Parlamento el 29 de diciembre. Se trata de un trámite no expresamente previsto por el ordenamiento jurídico catalán. La Ley 3/1982 establece únicamente que el Gobierno debe comparecer ante la Cámara para dar cuenta de los cambios en su estructura, pero no especifica el miembro del ejecutivo que debe efectuar la comparecencia ni si ésta ha de tener lugar en sesión plenaria o en comisión. En esta ocasión el Presidente de la Generalidad, acompañado de todo

su Gobierno, expuso ante el Pleno los cambios estructurales y las principales líneas de actuación del nuevo ejecutivo y tras esta intervención tuvo lugar un debate que concluyó sin ningún pronunciamiento parlamentario.

Leyes

El número total de leyes aprobadas durante el año 2003 ha sido de 25 y ello, tratándose de un año electoral y en el que por este motivo la actividad legislativa del Parlamento se limitó al primer periodo e sesiones, es una cifra considerable.

Pasando ya al comentario de las leyes que no han sido tratadas en epígrafes anteriores, se debe dejar constancia, en primer lugar, de una serie de leyes de alcance singular o limitado. Entre ellas se encuentran las habituales de creación de colegios profesionales: audiovisual (Ley 24/2003); diseño gráfico (Ley 11/2003); ambientólogos (Ley 12/2003). En este bloque cabe referirse asimismo a dos leyes que introducen pequeñas modificaciones a leyes ya vigentes: una relativa a cooperativas (Ley 13/2003) y otra a la policía autonómica (Ley 2/2003). Finalmente, debe consignarse una ley que contiene previsiones financieras con destino a unas infraestructuras concretas de notable repercusión (Ley 3/2003, de autorizaciones financieras para la ampliación de la Fira de Barcelona y para financiar la aportación de los regantes al canal Segarra-Garrigues).

En el plano institucional la anunciada retirada del Presidente J. Pujol ha propiciado la regulación del estatuto de los ex Presidentes de la Generalidad. En efecto, la Ley 6/2003 y el Decreto 195/2003 establecen el régimen estatutario de los ex Presidentes con la previsión de una asignación económica, sometida a unas condiciones temporales y de incompatibilidades, y de una oficina dotada con medios personales y materiales.

En el terreno medioambiental entendido en sentido amplio se han aprobado importantes disposiciones normativas que inciden en diversos sectores. Así, se ha modificado la normativa sobre residuos precisando los conceptos de residuo comercial y de residuo municipal (Ley 15/2003) y se han establecido medidas de financiación de las infraestructuras de tratamiento y un canon sobre la disposición de residuos municipales como tributo propio de la Generalidad con finalidad ecológica (Ley 16/2003). Por su parte, en un año nuevamente de graves incendios la política preventiva y reparadora en esta materia se ha concretado normativamente en la Ley 5/2003, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana, y en los Decretos 129/2003, 171/2003 y 196/2003. A esta tarea también debe contribuir el cuerpo de agentes rurales, regulado por la Ley 17/2003, cuya tarea es la vigilancia y protección del medio natural. Por otro lado, la Ley 22/2003 ha continuado avanzando en la legislación sobre protección de los animales, sancionando fuertemente el abandono de animales y prohibiendo el sacrificio por parte de las Administraciones de los animales abandonados bajo su custodia, medida que por su impacto financiero no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2007. Por último, la Ley 25/2003 declara paraje natural de interés nacional la finca Pinya de Rosa en el término municipal de Blanes.

También aparecen dos leyes relevantes en materia de transportes. Una de ellas con una directa incidencia ciudadana ya que regula los servicios de taxi urbano e interurbano (Ley 19/2003). Después de varios intentos que no llegaron a culminar, esta ley pretende ordenar integralmente el sector del taxi en Cataluña, destacando las previsiones sobre licencias, régimen económico y sanciones y especialmente las relativas a los derechos del usuario en cuanto a elección de taxi y a las condiciones de la prestación del servicio. Igualmente en materia de transportes, es preciso mencionar la Ley 9/2003, de la movilidad, cuya finalidad es establecer los principios y los objetivos de una gestión de la movilidad de las personas y del transporte de mercancías que garantice la sostenibilidad y la seguridad.

A continuación deben destacarse dos leyes que se proyectan sobre ámbitos distintos pero que cada una de ellas tiene un significativo alcance: la Ley 10/2003, de mutualidades de previsión social, y la Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria.

La primera es de aplicación a la actividad del mutualismo no integrado en la Seguridad Social y pretende adaptar la regulación de este sector, de notable incidencia en Cataluña, a la normativa comunitaria y la legislación estatal sobre seguro privado. La ley trata de fomentar el mutualismo y de dinamizar y profesionalizar la actuación y la gestión de las mutualidades de previsión social en el competitivo marco del mercado del seguro. En desarrollo de determinados aspectos de la Ley 10/2003 el Gobierno aprobó el Decreto 279/2003.

La Ley 14/2003, por su parte, tiene como objetivo regular los distintivos de origen y de calidad de los productos agroalimentarios con excepción de los contemplados en la ordenación vitivinícola de la Ley 15/2002. La Ley 14/2003 define y regula las denominaciones de origen protegidas y las indicaciones geográficas protegidas. En el procedimiento para aprobar el reconocimiento de dichas denominaciones e indicaciones los consejos reguladores respectivos son considerados como corporaciones de derecho público con personalidad jurídica propia, a diferencia de la normativa anterior en la que eran recogidos como órganos desconcentrados de la Administración.

En un año de masivas manifestaciones en Cataluña a favor de la paz no es sorprendente la aprobación de la Ley 21/2003, de fomento de la paz. La norma establece las actuaciones que deben llevar a cabo la Generalidad y los entes locales con el fin de promover la cultura de la paz, el diálogo intercultural y la erradicación de los conflictos violentos.

Por último cabe referenciar la aprobación de cuatro Decretos Legislativos de refundición de textos normativos sobre las materias siguientes: Ley del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro (Decreto Legislativo 1/2003); Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003); Ley de la Organización Comarcal de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003); legislación en materia de aguas (Decreto Legislativo 3/2003). Como se habrá observado se produjo un error en la promulgación de uno de estos decretos legislativos ya que se le asignó la misma numeración que al anterior.

Decretos

Por lo que respecta a las disposiciones reglamentarias pueden destacarse, en primer lugar, una serie de Decretos de desigual alcance y sobre ámbitos diferentes pero que tienen en común completar el marco y el régimen institucional previsto en determinadas leyes. Así, el Decreto 48/2003 aprueba el Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, el Decreto 199/2003 crea el Consejo Catalán de Pequeños Municipios, el Decreto 98/2003 fija la composición y el funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de Cataluña y los Decretos 105/2003, 109/2003 y 236/2003 regulan determinados órganos previstos en la legislación catalana relativa a la cooperación al desarrollo. Puede incluirse también en este apartado, aunque su proyección material sea un tanto distinta, el Decreto 21/2003, por el que se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las administraciones catalanas, dictado en aplicación de la Ley Orgánica 4/2001.

A continuación resulta obligado resaltar la aprobación de diversos reglamentos que suponen el desarrollo directo y general de importantes leyes catalanas. Entre éstos se encuentran los siguientes Decretos: el 258/2003, de aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, de puertos de Cataluña, que contempla, entre otras cuestiones, la planificación, la construcción y la gestión de estas infraestructuras; el 287/2003, por el que se aprueba el Reglamento parcial de la Ley 2/2002, de urbanismo, y regula aspectos como el régimen urbanístico del suelo, el planeamiento, los instrumentos de política de suelo y vivienda y la participación pública en los procesos urbanísticos; el 293/2003, por el que se aprueba el Reglamento general de carreteras y cuyos preceptos se refieren a la ordenación, funcionalidad y protección de las carreteras de Cataluña no reservadas a la titularidad del Estado.

Las actividades de ocio han sido objeto de unas disposiciones reglamentarias tendentes a garantizar la seguridad de la personas, en especial los menores de edad, y el respeto al medio natural. A este fin se encaminan el Decreto 56/2003, por el que se regulan las actividades físico-deportivas en el medio natural, el Decreto 137/2003, de regulación de las actividades de educación en el tiempo libre en las que participan menores de 18 años, y el Decreto 140/2003, de aprobación del Reglamento de instalaciones destinadas a actividades con niños y jóvenes.

En materia de transportes es necesario citar el Decreto 128/2003, sobre medidas de innovación y fomento de la calidad en la red de servicios regulares de transporte de viajeros. Se trata de una norma que pretende fomentar la renovación técnica y la mejora de las prestaciones y por este motivo se prevé que las empresas titulares de concesiones administrativas presenten los correspondientes planes al respecto. Para facilitar la amortización de las inversiones derivadas de la ejecución de los planes la Administración puede acordar la prolongación del plazo concesional 25 años y excepcionalmente hasta 99 años. Esta medida fue criticada por grupos de la oposición al Gobierno de CiU por entender que impedía a un eventual nuevo Gobierno desarrollar una política propia en este campo.

En lo relativo a las cajas de ahorros cabe mencionar el Decreto 266/2003 que

regula, en desarrollo de las previsiones de la Ley 31/2002, los procedimientos de designación y funcionamiento de los órganos de gobierno de estas entidades. Al propio tiempo la misma norma atribuye al Departamento de Economía y Finanzas las funciones de vigilancia sobre las fundaciones creadas por las cajas de ahorros.

En el terreno medioambiental merece señalarse el Decreto 130/2003, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios públicos de saneamiento. El objeto del mismo es regular dichos servicios con el fin de asegurar un buen funcionamiento sin efectos nocivos para el medio ambiente y la salud de las personas.

Por último, puede también consignarse el Decreto 268/2003, de desarrollo de la Ley 25/2002, que contiene medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y de sus descendientes.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-1-2003:

Convergència i Unió: 56

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 50

Popular: 12

Esquerra Republicana per Catalunya: 12

Iniciativa per Catalunya Verds: 5

El Parlamento fue disuelto y se convocaron elecciones de acuerdo con el Decreto 208/2003, de 22 de septiembre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (DOGC, 3973, 23/09/03). Las elecciones tuvieron lugar el 16 de noviembre de 2003.

Composición a 31-12-2003:

Convergència i Unió: 46

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 42

Esquerra Republicana de Catalunya: 23

Popular de Catalunya: 15

Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa: 9

La sesión constitutiva del Parlamento tuvo lugar el 5 de diciembre de 2003 (BOPC, 1, 12/12/03). La elección del Presidente y la Mesa del Parlamento arrojaron el siguiente resultado:

Presidente: Ernest Benach (ERC)

Vicepresidente primero: Higin Clotas (SCC)

Vicepresidente segundo: Ramon Camp (CiU)

Secretaria primera: Anna Miranda (CiU)

Secretario segundo: Carme Carretero (SCC)

Secretario tercero: Rafel Luna (PPC)

Secretaria cuarta: Marina Llansana (ERC)

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 17

Presidente y Consejería de la Presidencia: Pasqual Maragall (PSC)

Primer Consejero y Consejería del Primer Consejero: Josep-Lluís Carod-Rovira (ERC)

Consejería de Relaciones Institucionales y Participación: Joan Saura (IC)

Consejería de Política Territorial y Obras Públicas: Joaquim Nadal (PSC)

Consejería de Justicia: Josep M. Vallès (CPC)

Consejería de Interior: Montserrat Tura (PSC)

Consejería de Economía y Finanzas: Antoni Castells (PSC)

Consejería de Gobernación y Administraciones Públicas: Joan Carretero (ERC)

Consejería de Enseñanza: Josep Bargalló (ERC)

Consejería de Cultura: Caterina Mieras (PSC)

Consejería de Sanidad y Seguridad Social: Marina Geli (PSC)

Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca: Antoni Siurana (PSC)

Consejería de Trabajo e Industria: Josep Maria Rañé (PSC)

Consejería de Comercio, Turismo y Consumo: Pere Esteve (ERC)

Consejería de Bienestar y Familia: Anna Simó (ERC)

Consejería de Medio Ambiente y Vivienda: Salvador Milà (IC)

Consejería de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información: Carles Solà (ERC)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: PSC-CPC, ERC, ICV-EA: 74 diputados.

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSC (8 consejerías), CPC (1 consejería), ERC (6 consejerías), IC (2 consejerías).

Cambios en el Gobierno

Decreto 296/2003, de 20 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 4035, 22/12/03):

- Crea el Departamento del Primer Consejero, el Departamento de Relaciones Institucionales y Participación, el Departamento de Interior y el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo.
- Cambia el nombre del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, que pasa a denominarse Departamento de Gobernación y Administración Pública; del Departamento de Justicia e Interior, que pasa a denominarse Departamento de Justicia; del Departamento de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo, que pasa a denominarse Departamento de Trabajo e Industria, y del Departamento de Medio Ambiente, que pasa a denominarse Departamento de Medio Ambiente y Vivienda.

Decreto 297/2003, de 20 de diciembre, por el que se nombra al señor Josep-Lluís Carod-Rovira primer consejero de la Generalidad de Cataluña y se le delegan diversas funciones que corresponden al presidente de la Generalidad (DOGC, 4035, 22/12/03).

Decreto 298/2003, de 20 de diciembre, por el que se nombran los consejeros de los departamentos de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 4035, 22/12/03).

Decreto 343/2003, de 29 de diciembre, de modificación de la denominación del departamento de Gobernación y Administración Pública (DOGC, 4040, 31/12/03).

- Cambia el nombre del Departamento de Gobernación y Administración Pública, que pasa a denominarse Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas.

Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

Resolución 1/VII del Parlamento de Cataluña, por la que es investido presidente de la Generalidad el M. H. Sr. Pasqual Maragall i Mira (DSPC-P, 2 y 3, 15 y 16/12/03; BOPC, 2, 18/12/03).

Resultado de la votación: 74 votos a favor, 61 en contra.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Resolución 1670/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial (DSPC-P, 113, 12/02/03; BOPC, 396, 24/02/03).

Resolución 1671/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las acciones para encontrar una solución alternativa al conflicto bélico de Iraq (DSPC-P, 114, 13/02/03; BOPC, 392, 17/02/03).

Resolución 1672/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y recusar al presidente del Tribunal Constitucional (DSPC-P, 114, 13/02/03; BOPC, 392, 17/02/03).

Resolución 1699/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el Plan director de cooperación al desarrollo 2003-2006 (DSPC-P, 428, 19/02/03; BOPC, 401, 10/03/03; DOGC, 3872, 28/04/03).

Resolución 1719/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y recusar al presidente del Tribunal Constitucional (DSPC-P, 116, 27/02/03; BOPC, 398, 03/03/03, corrección de erratas BOPC, 401, 10/03/03).

Resolución 1784/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, y recusar al presidente del Tribunal Constitucional (DSPC-P, 118, 13/03/03; BOPC, 403, 17/03/03).

Sesión informativa de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local con el Consejo Ejecutivo sobre las encuestas y los estudios de opinión encargados por la Administración de la Generalidad (DSPC-C, 445, 20/03/03).

Resolución 1794/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Investigación sobre las Presuntas Irregularidades en Estudios de Opinión y Encuestas del Gobierno (DSPC-P, 119, 26/03/03; BOPC, 410, 31/03/03).

Resolución 1848/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica de transferencia de los servicios meteorológicos situados en Cataluña que dependen del Estado (DSPC-P, 121, 09/04/03; BOPC, 415, 14/04/03).

Resolución 1852/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Dictamen de la Comisión de Investigación sobre las Presuntas Irregularidades en Estudios de Opinión y Encuestas del Gobierno (DSPC-P, 123, 29/04/03; BOPC, 423, 06/05/03).

Resolución 1867/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación de la disposición final segunda de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (DSPC-P, 125, 05/06/03; BOPC, 436, 13/06/03).

Resolución 1868/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación del artículo 53 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (DSPC-P, 125, 05/06/03; BOPC, 436, 13/06/03).

Resolución 1869/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación del apartado 1 del artículo 38 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo,

de fuerzas y cuerpos de seguridad (DSPC-P, 125, 05/06/03; BOPC, 436, 13/06/03).

Resolución 1870/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación de la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, en lo que se refiere a los malos tratos de animales de compañía y a otras conductas que les produzcan sufrimiento (DSPC-P, 125, 05/06/03; BOPC, 436, 13/06/03).

Resolución 1977/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (DSPC-P, 127, 26/06/03; BOPC, 444, 09/07/03).

Resolución 1978/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica, por vía del artículo 150.2 de la Constitución, de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia de autorización para la convocatoria de referendium (DSPC-P, 127, 26/06/03; BOPC, 444, 09/07/03).

Resolución 1979/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia notarial (DSPC-P, 127, 26/06/03; BOPC, 444, 09/07/03).

Resolución 1984/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el cumplimiento del apartado 1 de la disposición transitoria de la Ley 8/2003, de tercera modificación de la Ley 6/1987, de la organización comarcal de Cataluña (DSPC-P, 127, 26/06/03; BOPC, 443, 30/06/03).

Resolución 1986/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la defensa de la competencia del Parlamento de Cataluña en materia de derecho civil (DSPC-P, 127, 26/06/03; BOPC, 443, 30/06/03).

Comparecencia del consejero de Gobernación y Relaciones Institucionales ante la Diputación Permanente para que informe de la actuación del Gobierno en relación con la modificación del sistema de elección de los miembros de los consejos comarcales y con su aplicación en las elecciones de este año (DSPC-D, 6, 18/07/03).

Comparecencia del consejero de Economía y Finanzas ante la Diputación Permanente para informar sobre las mutuas Norton Life, Caja Hipotecaria Catalana Mutual SA y Personal Life en relación con la crisis de Eurobank (DSPC-D, 7, 30/09/03).

Resolución 1988/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino (DSPC-D, 7; BOPC, 03/10/03).

Comparecencia del Muy Honorable Presidente de la Generalidad para dar cuenta de la creación y la composición del Gobierno y del ámbito de competencia de los departamentos correspondientes (artículo 9.1 de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad) (DSPC-P, 4, 29/12/03).

Resolución 2/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura para los Derechos de las Mujeres (DSPC-P, 4, 29/12/03; BOPC, 4, 30/12/03).

Resolución 3/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura sobre Cooperación y Solidaridad (DSPC-P, 4, 29/12/03; BOPC, 4, 30/12/03).

Resolución 4/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura sobre la Unión Europea (DSPC-P, 4, 29/12/03; BOPC, 4, 30/12/03).

Resolución 5/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura para la Sociedad de la Información (DSPC-P, 4, 29/12/03; BOPC, 4, 30/12/03).

Resolución 7/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado (DSPC-P, 4, 29/12/03; BOPC, 4, 30/12/03).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución por la que se suspende la aplicación de los artículos 39.2 y 128.6 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 3, 29/12/03).

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

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros:

Decreto 133/2003, de 28 de mayo, de nombramiento de un miembro del Consejo Consultivo (DOGC, 3896, 02/06/03).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 232, en relación con la Ley del Estado 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero (BOPC, 380, 14/01/03).

Dictamen núm. 233, en relación con la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica (BOPC, 382, 23/01/03).

Dictamen núm. 235, en relación con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOPC, 392, 17/02/03).

Dictamen núm. 236, en relación con la Ley del Estado 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, reguladora de las finanzas locales (BOPC, 395, 21/02/03).

Dictamen núm. 237, en relación con la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (BOPC, 395, 21/02/03).

Dictamen núm. 239, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre la Proposición de ley de tercera modificación de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña (BOPC, 417, 16/04/03).

Dictamen núm. 241, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Territorial sobre el Proyecto de ley reguladora del sistema de acreditación de las entidades colaboradoras de la administración en materia de medio ambiente (BOPC, 451, 30/07/03).

Dictamen núm. 242, en relación con el Dictamen de la Comisión de Industria, Comercio y Turismo sobre el Proyecto de ley de la Agencia Cataluña Turismo (BOPC, 451, 30/07/03).

Dictamen núm. 244, en relación con la Ley 23/2003, de 10 de julio, de garantías en la venta de bienes de consumo (BOPC, 456, 08/09/03).

Dictamen núm. 245, en relación con la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino (BOPC, 456, 08/09/03).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen núm. 234, en relación con la Ley 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (10/02/03).

Dictamen núm. 238, en relación con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (21/02/03).

Dictamen núm. 243, en relación con la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (29/07/03).

Dictamen núm. 246, en relación con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones (12/12/03).

Dictamen núm. 247, en relación con la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (23/12/03).

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Dictamen núm. 240, en relación a la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de medidas fiscales y administrativas (25/04/03).

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Resolución 1717/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a la Memoria de actividades de la Sindicatura de Cuentas, ejercicio 2001 (DSPC-C, 432, 27/02/03; BOPC, 403, 17/03/03).

Resolución 1718/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a los 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 y 22/2002/D, incluidos en la parte II de la Memoria de actividades de la Sindicatura de Cuentas, ejercicio 2001 (DSPC-C, 432, 27/02/03; BOPC, 403, 17/03/03).

Informe de fiscalización 2/2001, relativo a la Cuenta general de las corporaciones locales, ejercicio 2000 (DSPC-C, 440, 11/03/03).

Informe de fiscalización 21/2002-B, relativo al análisis de las cuentas generales de los municipios, ejercicio 2002 (DSPC-C, 440, 11/03/03).

Resolución 1793/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 2000 (DSPC-P, 119, 26/03/03; BOPC, 413, 07/04/03).

*Síndic de Greuges**Elecciones de miembros:*

Resolución de cese del Síndic de Greuges (BOPC, 398, 03/03/03).

Informes:

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre los centros residenciales de acción educativa para niños y adolescentes en Cataluña (BOPC, 446, 11/07/03).

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 2002 (BOPC, 409, 26/03/03).

Debate en comisión: DSPC-C, 458, 24/04/03.

Debate en el Pleno: DSPC-P, 124, 04/06/03.

Rasgos generales

El año 2003 viene marcado en la Comunidad Valenciana por la celebración de las elecciones autonómicas del 25 de mayo. Estas elecciones dan la mayoría absoluta de nuevo al Partido Popular con la única pérdida de un solo escaño que, si bien en un primer momento es adjudicado al *Partit Socialista del País Valencià*-PSOE, finalmente mediante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de julio, es adjudicado a la *Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa*.

Por lo demás, el sistema electoral valenciano nuevamente deja fuera del arco parlamentario a las dos fuerzas políticas que ya en las anteriores elecciones quedaron en puertas de obtener representación parlamentaria. En este caso es el *Bloc Nacionalista Valencià*, quien por apenas dos décimas, con el 4,8 por cien de los votos, no supera la barrera del 5 por cien de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Valenciana que, de conformidad con lo establecido en la normativa electoral valenciana, es *conditio sine qua non* para acceder al hemisiciclo de las Cortes Valencianas.

En cuanto a *Unió Valenciana*, en este caso ya no se produce la misma situación que cuatro años antes, puesto que con apenas el 3 por cien de los votos queda muy lejos de ese 5 por cien, e incluso de aquel 4,8 por cien que obtuvo en las elecciones anteriores y que le dejó al igual que al *Bloc Nacionalista Valencià* al borde de conseguir representación parlamentaria.

Por otro lado, estas elecciones confirman el anunciado cambio en la Presidencia de la Generalidad, al acceder a la misma Francisco Camps, después del corto año en que ha estado José Luis Olivas tras la dimisión en el año 2002 de Eduardo Zaplana.

Así pues, no hay una variación importante en el panorama político valenciano desde la perspectiva de los resultados de las elecciones. Sin embargo, en otros aspectos sí que es destacable el que, aún cuando se mantenga el Partido Popular al frente del gobierno con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, hay un cambio cualitativo muy importante entre la política que se realizaba con los gobiernos de Eduardo Zaplana desde 1995 y el que se apunta desde el primer momento con el de Francisco Camps después de las elecciones.

El segundo gran tema que ha afectado a la Comunidad Valenciana durante el año 2002 ha sido todo el debate sobre el Plan Hidrológico Nacional, en el que

el Partido Popular ha hecho de la Comunidad Valenciana juntamente con la Región de Murcia sus dos bastiones más importantes a favor del mismo, mientras el Partido Socialista mantiene su oposición aduciendo que existen proyectos alternativos. Todo este debate culmina con el acto que se celebra en la ciudad de Valencia el día 2 de marzo, en el que se consigue concentrar más de doscientas mil personas en el Paseo de la Alameda, muchas venidas de Comunidades Autónomas limítrofes, especialmente la Región de Murcia, de la de Castilla-La Mancha e incluso de Andalucía oriental. El debate del agua se plantea como uno de los grandes temas en la precampaña electoral que, sin embargo, no fue luego uno de los elementos básicos cuando se inició propiamente la misma.

En el capítulo de las grandes concentraciones hay que indicar, al igual que en el resto del Estado, las importantes manifestaciones que tienen lugar en las principales ciudades de la Comunidad Valenciana, especialmente en las ciudades de Valencia y de Alicante, en contra de la guerra de Iraq y a favor de la paz. Las manifestaciones más importantes tuvieron lugar los días 15 de febrero, 15 de marzo y 22 de marzo. Este acontecimiento marcó especialmente el final de la legislatura en el seno de las Cortes Valencianas, en la que la mayoría parlamentaria no accedió, a diferencia de otros Parlamentos autonómicos, a celebrar ningún tipo de debate sobre la guerra y ello llevó a que las últimas sesiones del Pleno de la Cámara en el final de la legislatura, vinieron marcadas por constantes interrupciones y actuaciones en torno a la guerra de Iraq que llegaron a culminar con una Resolución de la Presidencia de la Cámara, a la que hacemos referencia en la ficha institucional, y que se refiere a la protección de la imagen externa de los edificios de la sede de las Cortes Valencianas, y en la que se establece exactamente que: «*En las fachadas externas e internas de la sede de las Cortes Valencianas no podrá colocarse ningún tipo de cartel, pancartas, soporte de propaganda política, o simplemente, de publicidad o semejantes*». Se exceptúan la ornamentación tradicional con que se engalana la fachada del Palau de Benicarló con motivo de actos institucionales y el soporte publicitario de actos institucionales, culturales o sociales que se realicen en la sede de las Cortes Valencianas, en virtud del acuerdo de la Mesa de la Cámara. Y se añade que si se contraviniera lo establecido en esta Resolución los servicios de la Cámara, siguiendo las instrucciones de la Presidencia procederán con carácter inmediato, a la retirada de los elementos colocados en las fachadas exteriores e interiores de las Cortes Valencianas, aunque se trate de dependencias o locales que no sean de uso común o esten adscritas a los miembros de la Mesa, a los Grupos Parlamentarios, o al personal de las Cortes. Se trata, por tanto, de una Resolución de Presidencia interpretativa, en principio, de los artículos 101 y 104 del Reglamento de la Cámara.

Por lo que se refiere a la vida de los partidos políticos destacaremos en primer lugar el renovado triunfo del Partido Popular en las elecciones, que incrementa el número de sus votos y disminuye ligeramente la proporción de los mismos, y consigue que Francisco Camps obtenga con 48 escaños de los 89 una cómoda investidura con el apoyo de la mayoría absoluta de las Cortes Valencianas.

Como ya se venía apuntando en la propia precampaña electoral se produce

una situación bicéfala en el seno del Partido Popular, en la que por un lado el Presidente regional, Eduardo Zaplana –Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales– gobierna el partido, y Francisco Camps –Presidente de la Generalidad– preside el Gobierno y la más alta magistratura de la Comunidad.

Esta situación lleva a ciertas desavenencias que se manifiestan por ejemplo, cuando el Presidente Camps anuncia la reforma del Estatuto el 18 de julio, poco después de su investidura y es desautorizado inmediatamente por el Ministro Zaplana, o cuando en los primeros días del mes de diciembre Mariano Rajoy, Vicepresidente del Gobierno, se reúne con los dos políticos para que cese la imagen pública de enfrentamiento entre ellos.

Por otro lado, el Partido Popular manifiesta un estilo diferente de gobierno con una especial sensibilidad, como veremos luego, en los temas sociales y culturales, convirtiéndose especialmente el Consejero de Cultura, Educación y Deportes, Esteban González Pons, quien había sido hasta ese momento Portavoz del Partido Popular en el Senado, en una de las figuras claves de la nueva política que lleva a cabo el Gobierno valenciano.

Sin embargo, las elecciones autonómicas valencianas se celebraron en toda España con las municipales, en donde al avanzar en número de votos el Partido Socialista y retroceder en número de concejales el Partido Popular, todo ello aboca a que la Alcaldesa de Valencia y Diputada de las Cortes Valencianas, pierda la presidencia de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que ocupaba desde hace unos años.

Por su parte el *Partit Socialista del País Valencià*-PSOE, no consigue las expectativas que se había creado de cara a las elecciones autonómicas, aumentando el número de votos y la proporción de los mismos, pero con un resultado que no altera, como decíamos, la estructura de las Cortes Valencianas, ya que incluso si bien en un primer momento en el escrutinio se le otorga un diputado más por Valencia, finalmente como indicábamos antes, el 1 de julio, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana adjudica definitivamente el escaño a *Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa*. Pese a ello, Joan Ignasi Pla, con todo un nuevo equipo muy renovado inicia su andadura como líder de la oposición, situación muy diferente de la que ocurrió cuatro años antes cuando Antoni Asunción que había liderado también la oposición en las elecciones, debido a los problemas internos del *Partit Socialista del País Valencià*-PSOE, presentaba después del verano su dimisión.

En lo que se refiere a *Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa*, hay que indicar como hechos destacables una cierta euforia por haber mantenido sus resultados, e incluso por conseguir al final un escaño más en las Cortes Valencianas, y por otro lado la anunciada renuncia de Joan Ribó a continuar como líder abre un proceso en el seno de *Esquerra Unida*, que acaba el 7 de diciembre con el sorpresivo triunfo de Glòria Marcos que había sido diputada a las Cortes Valencianas y que en ese momento formaba parte del Consejo de Administración de la Radiotelevisión Valenciana, convirtiéndose por tanto en la nueva líder de la tercera fuerza política parlamentaria de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a las otras dos fuerzas políticas que hay que tener en cuenta en el panorama político valenciano, pero que quedan fuera de su Parlamento por su sistema electoral, hay que indicar que en el caso del *Bloc Nacionalista Valencià* de nuevo Pere Mayor queda al borde, con el 4,8 por cien, de acceder a la representación parlamentaria, lo que acarrea finalmente su dimisión y sustitución por Enric Morera como nuevo líder del *Bloc Nacionalista Valencià*, que sin embargo ha obtenido unos mejores resultados a nivel municipal.

Por último, por lo que se refiere a *Unió Valenciana* las elecciones autonómicas y locales confirman su declive y progresiva desaparición en el conjunto de la Comunidad pero especialmente en la ciudad de Valencia donde había sido su feudo, ya que acaba consiguiendo en toda la Comunidad apenas un 3 por cien, muy lejos de los resultados que en elecciones anteriores venía obteniendo. Ello abre una crisis prácticamente de disolución del partido, hasta el punto de que importantes dirigentes del mismo son acogidos en puestos de confianza en el seno de la Diputación de Valencia presidida por el antiguo miembro de *Unió Valenciana* y posteriormente del Partido Popular, Fernando Giner.

En el capítulo de los grandes proyectos hay que destacar dos cambios cualitativos importantes, si dejamos aparte el Plan Hidrológico Nacional que se anuncia ya para su puesta inmediata en tierras valencianas.

Nos referimos en primer lugar al AVE, en el que después de anunciarse y ponerse en marcha las obras del AVE Madrid-Comunidad Valenciana, sin embargo el segundo gran proyecto que es la comunicación a través del AVE entre la Comunidad Valenciana y la frontera francesa se ve frustrado cuando el Ministro de Fomento el 30 de mayo anuncia que el AVE sólo va a llegar hasta Port Aventura y, por tanto, condena a todo el corredor litoral valenciano al ancho ibérico sin que pueda conectarse a través de él de manera directa con toda la red europea de alta velocidad.

Y quizá uno de los aspectos importantes como gran proyecto, que era el de la privatización de Canal 9, en la precampaña electoral se anuncia todo un proceso de privatización hasta el punto de que el día 20 de marzo la Televisión Valenciana fija en 25 millones de euros el precio de su privatización y cuatro días más tarde el Consejo de Administración con los únicos votos de los consejeros del Partido Popular, da el visto bueno al inicio de ese proceso.

Sin embargo la celebración de las elecciones cambia radicalmente la política del Partido Popular ya que el nuevo equipo de gobierno no se manifiesta tan interesado en este proceso de privatización, de tal forma que al menos hasta diciembre no se avanza de una manera decidida en el proceso que había sido iniciado durante los meses anteriores.

Capítulo diferente es el tema cultural. La puesta en marcha de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* ha supuesto un elemento de pacificación en estos temas y ello se manifiesta con el acuerdo que adopta el Pleno de la *Acadèmia* el 23 de julio sobre la constitución de los órganos de representación y gobierno de los valencianos como consecuencia de las elecciones autonómicas y municipales del 25 de mayo del 2003.

Por otro lado la *Acadèmia Valenciana de la Llengua* normaliza las relaciones con el *Institut d'Estudis Catalans*, realizándose una visita de una delegación de la *Acadèmia* a Barcelona y recibiendo posteriormente a una delegación del *Institut* en su sede del Monasterio de *Sant Miquel dels Reis* en Valencia.

Esta nueva perspectiva cultural va ligada, como indicábamos antes, a la política impulsada desde el gobierno Camps a través de su Consejero de Cultura, Educación y Deportes, González Pons, quien anuncia medidas que tienen un importante impacto en la opinión pública valenciana. Por un lado, nos encontramos con el anuncio que se hace a primeros de julio en el sentido de que el Consejero entiende que hay que relegar la remodelación del IVAM, de un coste elevadísimo, y dar prioridad a la finalización de las construcciones escolares, ya que son numerosos los niños y jóvenes valencianos que tienen que dar sus clases en barracones prefabricados.

Por otro lado el 1 de octubre, la Comisión Interdepartamental para el Seguimiento del Valenciano, reunida en la población de Ares del Maestre, en *l'Alt Maestrat*, aprueba el denominado *Decàleg d'Ares*, en el que se impulsa de manera decidida en el seno de la administración valenciana el uso del valenciano. Ello es bien recibido, con puntuales excepciones de algunas autoridades del propio Gobierno, por parte de la sociedad valenciana.

Por último hay que destacar que el día 26 de noviembre se hace pública la designación de Valencia como sede de la Copa del América para la competición del año 2007, acontecimiento que es recibido con un gran entusiasmo, anunciándose para los tres años anteriores a la misma una importante creación de puestos de trabajo de cara a ese evento deportivo, así como importantes remodelaciones urbanísticas sobre todo en la fachada litoral y en el ámbito de la infraestructuras, sin que por ello se adelante la llegada del AVE a la ciudad de Valencia desde Madrid, que se sigue manteniendo para el año 2010.

Leyes de la Generalidad Valenciana

En relación a las leyes hay que indicar que a lo largo del año 2003 se han aprobado un total de diecisiete leyes y un Decreto Legislativo, correspondiendo las catorce primeras leyes todavía a la Quinta Legislatgura, así como el Decreto Legislativo; y las tres últimas leyes a la Sexta Legislatgura.

Este conjunto de normas pueden estructurarse en seis apartados: en primer lugar aquellas leyes que abordan aspectos sectoriales de la política de la Generalidad, en este sentido son cinco las leyes, así como el Decreto Legislativo, que recogen estos aspectos. Se trata de la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana; la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos; la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de ganadería de la Comunidad Valenciana; la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de cooperativas de la Comunidad Valenciana; la Ley 14/2003, de 10 de abril, de patrimonio de la Generalidad Valenciana, y, por último, el Decreto Legislativo 1/2003, de 1 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos.

En segundo lugar nos encontramos con las leyes que modifican puntualmente leyes anteriores que también regulaban aspectos sectoriales de las políticas en las que es competente la Generalidad Valenciana. Nos referimos a la Ley 5/2003, de 28 de febrero, de modificación del artículo 18, de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana; y la Ley 10/2003, de 3 de abril, de modificación del texto refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros.

En tercer lugar están dos leyes que afectan de manera puntual a aspectos de los servicios sociales. Se trata por un lado de la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el estatuto de las personas con discapacidad; y de la Ley 12/2003, de 10 de abril, sobre perros de asistencia para personas con discapacidades.

En cuarto lugar tenemos de nuevo leyes que vienen a regular colegios profesionales. En este caso se trata de la Ley 13/2003, de 10 de abril, de creación de Colegio Oficial de Psicólogos de la Comunidad Valenciana por segregación del Colegio Oficial de Psicólogos de ámbito nacional; y la Ley 15/2003, de 24 de noviembre, sobre creación del *Col·legi Oficial d'Educadores i Educadors Socials de la Comunitat Valenciana*.

A continuación en un quinto grupo nos encontramos con leyes que aportan aspectos puntuales y en general muy concretos de diversas materias competenciales de la Generalidad Valenciana. Se trata en primer lugar de la Ley 1/2003, de 28 de enero, de derechos e información al paciente de la Comunidad Valenciana; la Ley 2/2003, de 28 de enero, de Consejos Sociales de las universidades públicas valencianas; la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana; y, por último, de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre hombres y mujeres.

Y finalmente, hay un sexto grupo donde están como es tradicional las dos leyes habituales que se aprueban al final de los años parlamentarios, como son la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana; y la Ley 17/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio 2004.

Leyes sectoriales generales

Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.440, de 14 de febrero de 2003)

Esta es una de las Leyes más importante aprobada por las Cortes Valencianas en el periodo 2003, aprobación que se realizó durante el mes de enero dentro de la habilitación de negociaciones parlamentarias que se hizo para la tramitación de determinados proyectos de Ley.

La Ley se dicta como desarrollo del artículo 148.1.21 y el 43 de la Constitución Española, y los artículos 31 y 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Asimismo, la Ley viene a desarrollar en el ámbito de la

Comunidad Valenciana lo previsto en los artículos 41 y 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad.

Es una Ley estructurada en 6 títulos y que consta de 61 artículos, 2 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales. La disposición derogatoria viene a derogar aquellos preceptos que todavía estuviesen vigentes de la Ley 8/1987, de 4 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, del Servicio Valenciano de Salud.

El objeto de la Ley es la ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana, al regular las actuaciones que permitan hacer efectivo, dentro de su ámbito territorial, el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 de la Constitución Española que indicábamos anteriormente. Para ello en los primeros artículos de la Ley se establecen las actuaciones que corresponde al Gobierno valenciano en este ámbito y los principios a los que debe responder la ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana.

Centrados estos aspectos básicos la Ley pasa a definir cuáles son las competencias sanitarias tanto de la Generalidad Valenciana como de las entidades locales de la Comunidad Valenciana, distinguiendo el ámbito competencial, autonómico y municipal.

El título tercero de la Ley regula el sistema sanitario de la Comunidad Valenciana, estableciendo que estará integrado por todos los recursos sanitarios, teniendo como objetivo fundamental la consecución del más alto grado posible de salud para los ciudadanos. Para ello se establece la planificación del mismo a través del Plan de Salud de la Comunidad Valenciana, donde está regulado su contenido y donde también se recogen las relaciones con los ciudadanos a través de la participación que se manifiesta, por un lado en la existencia de un plan de humanización para impulsar políticas para la mejora de la calidad de la asistencia sanitaria y socio sanitaria, y, por otro lado, la creación de un Consejo de Salud de la Comunidad Valenciana como órgano superior colegiado de carácter consultivo en el que estarán representados, entre otros, aparte de representantes de la propia Generalidad, representantes también de los ayuntamientos, de las organizaciones empresariales más representativas, de las organizaciones de consumidores, usuarios y vecinos y de los colegios profesionales sanitarios.

El título cuarto de la Ley, que es más amplio, regula la estructura y organización del sistema sanitario público de la Comunidad Valenciana, que se plasma en la Agencia Valenciana de la Salud y que aparece regulado entre los artículos 23 al 47, ambos incluidos.

Este título regula la naturaleza de la Agencia Valenciana de la Salud y de los órganos que integra, entre los que se encuentra un consejo de administración, el director gerente, un consejo de salud del departamento de salud. Asimismo, se regulan los medios personales con que contará la Agencia Valenciana de Salud, su régimen patrimonial, el régimen financiero, presupuestario y contable, el régimen jurídico y las organizaciones de servicio.

El título quinto está orientado a permitir que el sistema sanitario valenciano debe estar en disposición de poder ser utilizado por la docencia pregraduada,

postgraduada y continuada de los profesionales del sistema y debe fomentar la actividad de investigación sanitaria como elemento básico del mismo. Para ello, se establece que se llegarán a acuerdos con los centros universitarios para coordinar la programación de sus actividades docentes e investigadoras. Asimismo, se crea la Escuela Valenciana de Estudios de Salud, dentro de la propia Consejería de Sanidad, para el apoyo científico técnico en materia de investigación y docencia.

El último título de la Ley, regula separadamente por un lado la autorización a la inspección de centros, servicios y establecimientos sanitarios para una mejor coordinación y prevención; y, por otro, el régimen de infracciones y sanciones para todos los posibles incumplimientos de lo establecido en la Ley.

En suma, como podemos ver, se trata de una Ley muy importante que pretende regular la ordenación sanitaria en el ámbito de la Comunidad Valenciana y que crea la Agencia Valenciana de Salud como el instrumento para llevar a cabo esta ordenación.

Ley 4/2003, de Ley 26 de febrero, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (DOGV núm. 4.454, de 6 de marzo de 2003)

Esta Ley fue aprobada por las Cortes Valencianas el día 13 de febrero de 2003, y está estructurada en 5 títulos. Consta de 58 artículos, 2 disposiciones adicionales, 7 disposiciones transitorias, 2 disposiciones derogatorias y 2 disposiciones finales. En este sentido hay que recordar que la disposición derogatoria segunda establece que por la misma se deroga la Ley anterior que regulaba esta materia, que es la Ley 2/1991, de 18 de febrero, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Además la Ley consta de un amplio anexo en el que aparecen el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, a los efectos previstos en la propia Ley.

Por lo demás, la Ley regula las autorizaciones administrativas, licencias de actividad y funcionamiento; la organización y desarrollo de los espectáculos y actividades recreativas; la vigilancia e inspección de los espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, así como el régimen sancionador; y, por último, la organización administrativa en esta materia con la creación de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Valenciana.

Se trata de una Ley que tiene como objeto regular los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, que se desarrollen o ubiquen en su territorio, con independencia de que sus titulares u organizadores sean entidades públicas, personas físicas o jurídicas, tengan o no finalidad lucrativa, se realicen en instalaciones fijas, portátiles, desmontables, de modo habitual o esporádico y a los efectos de todo ello la Ley en su artículo 1º define el concepto de espectáculo público de actividad recreativa y de establecimiento público.

Ley 6/2003, de 4 de marzo, de ganadería de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.455, de 7 de marzo de 2003)

El Pleno de las Cortes Valencianas en sesión celebrada el día 19 de febrero de 2003, aprobó esta Ley, que por primera vez venía a regular en una sola norma jurídica y con el rango de Ley, todos los aspectos relacionados con la ganadería de la Comunidad Valenciana que si bien en el conjunto de la economía valenciana no es uno de los sectores punteros, sin embargo, sí era necesario por la dispersión de las normas que hasta ahora lo regulaban, que tuviera una Ley que pudiera recoger de manera global esta materia. Ello se hizo en cumplimiento y desarrollo de lo establecido en los artículos 130 y 148.1.7 de la Constitución, y el artículo 34.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Es una Ley muy larga, consta de 161 artículos, lo que no es habitual en el ámbito autonómico, estructurada en 9 títulos y además tiene 6 disposiciones adicionales, 12 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 3 disposiciones finales.

En esta ocasión la disposición derogatoria no deroga ninguna Ley anterior, puesto que como hemos indicado no había sido regulada la ganadería valenciana a un nivel global.

La Ley tiene como objeto tal y como aparece en su artículo 1º, seis finalidades que son las siguientes: la regulación de la actividad ganadera, en cuanto a los requisitos de su ejercicio empresarial o profesional, al bienestar de los animales y a las condiciones técnicas de sus instalaciones y medidas de producción y comercialización; la reglamentación del aprovechamiento de los pastos y rastrojeras; el establecimiento de las medidas de prevención y control de las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias de los animales; así como el control de los productos sanitarios de riesgo para la alimentación humana; la regulación de la actuación inspectora de la administración de la Generalidad; la adopción de un régimen sancionador propio en las materias de producción y sanidad animal; y, por último, la fijación de las bases de la organización de la administración pecuaria valenciana.

En este sentido ya el título primero regula ampliamente lo que es la administración pecuaria, con la creación de un Consejo Asesor de Ganadería.

El título segundo se refiere a los ganaderos y ganaderas y sus explotaciones, creando un registro de explotaciones, un libro de explotación ganadera y una serie de medidas tendentes a la modernización de las explotaciones, dentro de las cuales está la creación del Centro de Investigación y Tecnología Animal, tal como establece el artículo 36 de la Ley.

El título tercero hace referencia a los animales, concretamente se regula su identificación y se dan las condiciones generales para su bienestar, se regula el traslado de animales para que se haga en unas condiciones correctas para los propios animales. Y, por último, se establecen los recursos genéricos y de reproducción, diciéndose por ejemplo, que en el catálogo de razas y animales domésticos en peligro de extinción, la Consejería incluirá aquellas razas de animales domésticos en general, y particularmente de renta, que se encuentren en peligro

de extinción de acuerdo con los estándares reconocidos internacionalmente, con especial mención de las especies autóctonas.

El título cuarto de la Ley se refiere a la producción ganadera y a lo largo del mismo se regulan entre otras, las instalaciones para alojamiento y albergue de los animales; la alimentación animal; los medicamentos veterinarios y otros productos sanitarios; los residuos de origen animal; y, por último, la comercialización de los productos de origen animal.

El título quinto recoge el aprovechamiento de pastos y rastrojeras para regular el aprovechamiento por la ganadería extensiva de los pastos, hierbas y rastrojeras de las superficies agrícolas y forestales situadas en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, excepto en aquellos excluidos por la propia Ley.

El título sexto de la Ley viene a regular la vigilancia, control y erradicación de las enfermedades de los animales en donde hay una detenida regulación, sin duda como consecuencia de los acontecimientos que en esta materia ha habido en el ámbito de la Unión Europea en los últimos años, y concretamente hay toda una regulación muy especial de las campañas de control y erradicación, la notificación, investigación, el diagnóstico o la declaración oficial de la enfermedad y el sacrificio obligatorio de aquellos animales sospechosos, enfermos, o con riesgo de ser afectados.

En el título séptimo de la Ley se regula la vigilancia y control del ganado para la seguridad alimentaria. El título octavo se dedica a la inspección pecuaria. Y, por último el título noveno, a todo el régimen sancionador de los posibles incumplimientos que se produjeran en la Ley.

Como puede observarse se trata de una Ley importante, ya que viene a regular un sector que tiene especialmente trascendencia en las comarcas del interior y del norte de la Comunidad Valenciana, como es el ganadero.

Ley 8/2003, de 24 de marzo, de cooperativas de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.468, de 27 de marzo)

Es una Ley que viene a sustituir al texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, que se aprobó por Decreto Legislativo 1/1998, de 23 de junio, del Consell de la Generalidad, con las modificaciones introducidas en las Leyes 10/1998, de 28 de diciembre y 9/2001, de 27 de diciembre, ambas de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalidad Valenciana.

Lógicamente es una Ley muy larga que está integrada por 123 artículos, es una de las Leyes más largas que han aprobado las Cortes Valencianas en toda su historia contemporánea y, además, está integrada por un total de siete Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final. La aprobación se produjo el 12 de marzo.

Evidentemente se trata de una Ley importante dado que las cooperativas son entidades que cuentan con una larga tradición, que se remota en el caso de la

Comunidad Valenciana a más de ciento cincuenta años. Las cooperativas valencianas han demostrado su gran capacidad generadora de bienestar para sus socios y ello hace que constituyan el motor principal de la vida económica y social de muchos municipios y el principal instrumento empresarial al servicio de sus habitantes. Las cooperativas valencianas, como se dice en el preámbulo de la Ley, son en la actualidad una realidad en alza y constituyen un elemento de primera magnitud en la vertebración del territorio de la sociedad valenciana que tiene presencia activa en casi todas sus poblaciones y actúa en provecho de sus socios, y de la sociedad en general, en los más variados sectores de la producción, el consumo y los servicios.

Los 123 artículos se encuentran estructurados en cuatro títulos, siendo el más amplio el Título I, que se refiere al régimen jurídico de la cooperativa y que comprende 99 de estos artículos, estructurados a su vez en siete capítulos, que abarcan las siguientes materias: disposiciones generales, que se refieren al ámbito de aplicación, concepto legal de cooperativa, responsabilidad, denominación, domicilio social, etc.; formas de constitución de una cooperativa; registro de cooperativas de la Comunidad Valenciana; regulación de los socios con sus derechos, deberes, altas y bajas; órganos sociales, que comprenden la asamblea general, el consejo rector o administradores y los liquidadores cuando la cooperativa se disuelva y entre en liquidación; el régimen económico; la modificación de los estatutos sociales, que comprende a su vez la disolución y liquidación de la cooperativa; y, por último, las clases de cooperativas que aparecen reguladas en los artículos 87 y siguientes.

El Título II de la Ley se refiere a la cooperación entre cooperativas, regulándose en este caso las denominadas cooperativas de segundo grado, los consorcios y otras uniones, los grupos cooperativos y especialmente las uniones y federaciones de cooperativas, finalizando el Título con la regulación de la Confederación de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.

El Título III de la Ley se refiere al fomento del cooperativismo; el Título IV a relaciones entre la administración pública y el cooperativismo, que comprende por un lado toda la materia relacionada con inspección y tipificación de infracciones, así como la regulación finalmente en el Consejo Valenciano de Cooperativismo.

Como decimos se trata sin duda de la Ley más importante de este periodo y posiblemente de una de las Leyes más importantes aprobadas durante esta Legislatura, que mereció el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios.

Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana (DOGV núm. 4.479, de 11 de abril)

Esta Ley establece el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Generalidad y que a su vez viene a derogar la Ley anterior, que es la Ley 3/1986, de 24 de octubre, que regulaba esta materia. También deroga la Disposición Adicional Tercera, de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalidad, de Patrimonio Cultural Valenciano, así como el artículo 9, de la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2002.

Es una Ley relativamente larga, tiene 107 artículos, estructurada en nueve Títulos y además comprende once Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. La Ley se aprobó el 27 de marzo.

Se considera patrimonio de la Generalidad el que está constituido por el conjunto de bienes y derechos que le pertenecen por cualquier título pero también forman parte del mismo los bienes y derechos que integran el patrimonio diferenciado de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Generalidad, sin perjuicio de las especialidades contenidas en esta Ley y en sus Leyes de creación.

Dentro del Título I se regula el régimen jurídico, en el que destaca el reconocimiento en el artículo 9 de la autonomía patrimonial que tienen las Cortes Valencianas.

El Título II se refiere a protección y defensa del patrimonio, comprendiendo aspectos tan distintos como el inventario y registro de los bienes, potestades de la Generalidad respecto a sus bienes, que son la potestad de investigación, de deslinde, de recuperación de oficio y de desahucio administrativo. El Título III se refiere a la afectación y adscripción demanial. El título IV se refiere a la adquisición de bienes y derechos, regulándose las diferentes maneras de la adquisición, que puede ser a título oneroso, a título gratuito, entre otras formas. El Título V regula la utilización y aprovechamiento de los bienes y derechos, el Título VI se refiere a la enajenación y el Título VII a la cesión gratuita de bienes.

Por último el Título VIII se refiere al régimen jurídico especial de los organismos públicos vinculados o independientes de la Generalidad, y el Título XI regula las responsabilidades y sanciones.

Se trata de una Ley como puede verse muy importante, que viene como se dice en su preámbulo a actualizar la Ley anterior transcurridos dieciséis años desde su publicación.

Decreto Legislativo 1/2003, de 1 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (DOGV núm.4.473, de 1 de abril de 2003)

Las sucesivas modificaciones de la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos (Leyes 11/2000, de 28 de diciembre; 9/2001, de 27 de diciembre; y 4/2002, de 18 de junio) hacen necesario un texto refundido de la misma.

Modificación puntual de leyes sectoriales generales

Ley 5/2003, de 28 de febrero, de modificación del artículo 18 de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.454, de 6 de marzo)

Como se indica en la propia denominación de la Ley se trata de una Ley de un solo artículo y una disposición adicional, que viene a modificar efectivamente el artículo 18 de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana. Esta Ley fue aprobada el 19 de febrero del año 2003 en las Cortes Valencianas y la razón de esta modificación del artículo 18, tal y como indica el preámbulo de la misma, es que la selección de los farmacéuticos que aspiran a obtener la autorización para la apertura de una nueva oficina de farmacia, debe perseguir como objetivo adecuar aquellos al perfil ideal, en cuanto a experiencia, formación y conocimiento del entorno socio sanitario, en el que deberán desempeñar su actividad profesional los farmacéuticos seleccionados. Por ello, la oficina de farmacia, como establecimiento sanitario de atención farmacéutica más cercano a la población, es de especial importancia a la selección del profesional que ha de permanecer al frente de la misma, por lo que deben establecerse las bases necesarias para que los farmacéuticos que ejerzan su profesión en las mismas puedan ofrecer al usuario la mejor atención farmacéutica posible.

Así pues, se trata de una reforma muy puntual de la Ley para modificar el procedimiento y los requisitos de autorización de apertura de las oficinas de farmacia.

Ley 10/2003, de 3 de abril, de modificación del texto refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros (DOGV núm. 4.476, de 8 de abril)

Esta es una Ley de modificación y, por tanto, consta de dos artículos, que son los que vienen a modificar un total de 24 preceptos de la anterior Ley de Cajas de Ahorros. Fue aprobada el 26 de marzo por las Cortes Valencianas.

Asimismo, la Ley consta de una Disposición Adicional, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

El origen de esta Ley hay que encontrarlo en la Ley hay que encontrarlo en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, la denominada Ley financiera que ha introducido significativas modificaciones en normas jurídicas muy relevantes, que regulan la estructura, organización interna y el funcionamiento de las instituciones de los mercados que integran el sistema financiero español. Entre otras, han venido a modificar la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), y también la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de intervención de los intermediarios financieros, que incorpora una completa regulación de las cuotas participativas de las Cajas de Ahorros.

Así pues, estamos ante una Ley de Modificación de dos artículos. Por lo que se refiere al artículo 1º, está referido a la reforma de la regulación de los órganos de gobierno, en el marco de los nuevos preceptos de carácter básico contenidos en la legislación estatal de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1, onceavo y treceavo de la Constitución.

En este contexto cabe destacar la ampliación del plazo del mandato para los miembros de los órganos de gobierno, que pasa a ser de seis años, estableciéndose una limitación de doce para el periodo máximo del ejercicio del cargo.

Otro aspecto importante es el establecimiento de la irrevocabilidad de los nombramientos de los miembros de estos órganos de gobierno.

Asimismo, se ha procedido a modificar de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional los porcentajes asignados a cada uno de los grupos incrementando sensiblemente la participación otorgada al grupo de impositores y, en menor medida, al de los empleados. En este sentido hay que recordar que no se ha modificado curiosamente la participación de las entidades fundadoras.

Por lo que se refiere al artículo 2º de la Ley se trata de reformar otros aspectos de la regulación de las Cajas de Ahorros, entre los que podemos destacar la previsión normativa de fusiones entre Cajas con sede social en distintas Comunidades Autónomas, la consideración de los excedentes de libre disposición atribuibles a los cuota partícipes en la distribución de los excedentes; así como la incorporación de nuevas infracciones en el régimen sancionador.

Se trata, por tanto, de una Ley necesaria en función tanto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de las Directivas comunitarias en esta materia, a las que sin embargo no se refiere el preámbulo de la Ley, y finalmente, sobre todo, a la necesidad de adaptar a la nueva legislación básica del Estado lo que es de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas.

Servicios sociales

Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el estatuto de las personas con discapacidad (DOGV núm. 4.479, de 11 de abril)

A continuación nos encontramos con dos Leyes que tienen su explicación en el ámbito de la celebración del año de las personas con discapacidad, que había sido fijado para el 2003. En este sentido por parte de las Cortes Valencianas se aprueban dos Leyes, una de mucho mayor calado como es esta Ley que regula el Estatuto de las personas con discapacidad y una Ley más puntual que veremos luego, referente a los perros de asistencia para personas con discapacidad. La Ley fue aprobada el 26 de marzo.

Por lo que se refiere a la primera Ley, consta de 79 artículos y viene a regular toda esta materia que hasta ese momento se regulaba dentro de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Es una Ley que está integrada por 79 artículos, una Disposición Adicional, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Constituye el objeto de la Ley la regla de la actuación de las administraciones públicas valencianas dirigida a la atención y promoción del bienestar y calidad de vida de las personas con discapacidad, posibilitando su habilitación, rehabilitación e integración social, con el fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad reconocido por la Constitución Española.

Además, esta Ley es de aplicación en todas las actuaciones y servicios que en el ámbito de las personas con discapacidad y dentro del territorio de la Comunidad Valenciana, lleven a cabo tanto la administración de la Generalidad como las entidades autónomas y empresas de la Generalidad contempladas en la legislación pública valenciana, así como las corporaciones locales de la Comunidad Valenciana y cualquier tipo de entidad pública o privada que colabore con ellas.

Se trata por tanto de una Ley que de manera global va a tratar esta materia y que se centra básicamente en el Título II de la misma, que es el que regula las actuaciones de la administración de la Generalidad en materia de personas con discapacidad y que comprende la parte más importante de la Ley, es decir, los artículos 4 al 70.

Concretamente, y esta es la parte que destacaría como más importante, la que regula en primer lugar cuáles son en esta materia las competencias de la Generalidad, y a partir de ahí se realiza por sectores toda la regulación de la actuación de la Generalidad para las personas con discapacidad en ámbitos tan distintos como la sanidad; la educación; la integración laboral, que comprende a su vez formación profesional e inserción laboral; la integración social, que está ampliamente regulada; los transportes; la accesibilidad y eliminación de barreras, para la que ya existe una Ley específica aprobada en su momento por las Cortes Valencianas y, por último, lo referido a las actividades culturales y deportivas.

La Ley acaba con un Título III referente a infracciones y sanciones y podemos decir que es una Ley que lo que ha intentado es concretar y singularizar la regulación de la actuación de la Generalidad en esta materia, aprovechando precisamente la celebración de este año internacional del discapacitado.

Ley 12/2003, de 10 de abril, sobre perros de asistencia para personas con discapacidades (DOGV núm. 4.479, de 11 de abril)

Al igual que en la anterior, se trata de una Ley fruto de la conmemoración del año internacional de las personas con discapacidad. El objeto de la misma reconocer y garantizar a toda persona con discapacidad visual, auditiva, locomotriz o de cualquier otra índole total o parcial, que tenga derecho o sea recomendable el uso de perro de asistencia, el derecho al acceso, de ambulación y permanencia junto con éste, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, demás espacios de uso público y transportes públicos o de uso público, de acuerdo con lo establecido en la misma.

Es una Ley que está estructurada en dos Títulos, que comprende 18 artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. Fue aprobada el 26 de marzo.

En realidad la materia objeto de esta Ley se encontraba regulada anteriormente de una manera más puntual en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 1/1998, de 5 de mayo, de la Generalidad Valenciana, de accesibilidad y supresión de

barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación, artículos que ahora quedan derogados por la aprobación de esta Ley.

Los aspectos más importantes de esta Ley que es muy puntual como puede verse, son la definición del perro de asistencia, su acreditación, reconocimiento, identificación y condiciones sanitarias.

Por otro lado se regulan el derecho de acceso en sus límites y las obligaciones de la persona usuaria.

El segundo capítulo se refiere al régimen sancionador.

Se da la circunstancia de que cuando esta Ley es aprobada el Diputado de las Cortes Valencianas que es ciego asiste a las sesiones habitualmente acompañado de su perro de asistencia a los Plenos y Comisiones de la Cámara.

Colegios profesionales

Ley 13/2003, de 10 de abril, de creación del Colegio Oficial de Psicólogos de la Comunidad Valenciana, por segregación del Colegio Oficial de Psicólogos de ámbito nacional (DOGV núm. 4.479, de 11 de abril)

Esta Ley responde a los objetivos planteados en la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, pero a diferencia de otras Leyes anteriores tiene un origen diferente. Se aprobó por las Cortes Valencianas el 27 de marzo.

En este sentido se partía de la existencia de un Colegio Oficial de Psicólogos en el ámbito de todo el Estado, que se creó por Ley 43/1979, de 31 de diciembre.

Posteriormente, de conformidad con el artículo 21 de sus estatutos, aprobados por el Real Decreto 481/1999, de 18 de marzo, la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Psicólogos adoptó el acuerdo de segregación de sus delegaciones territoriales. Como consecuencia de ello la Ley que se ha aprobado ahora en las Cortes Valencianas lo que hace es crear el Colegio Oficial de Psicólogos de la Comunidad Valenciana, pero por segregación del Colegio Oficial de Psicólogos de ámbito nacional como corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Por lo demás es una Ley muy parecido a las que ya hemos referencia en Crónicas anteriores. Es breve, de 3 artículos, que regulan la creación, el ámbito territorial y el ámbito personal y 3 Disposiciones Transitorias y una única Disposición Final.

Ley 15/2003, de 24 de noviembre, de creación del Col·legi Oficial d'Educadors i Educadors Socials de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 4.639, de 27 de noviembre)

Esta Ley, si bien en su contenido responde simplemente al igual que leyes semejantes aprobadas en legislaturas anteriores, a la creación de un *Col·legi*

Oficial d'Educadores i Educadors Socials de la Comunitat Valenciana, regulándose en los tres artículos de su contenido la creación, el ámbito territorial y el ámbito personal, sin embargo nos encontramos con algunas peculiaridades que la diferencian de leyes anteriores.

En principio el marco jurídico de la misma viene dado, al igual que en las demás leyes anteriores aprobadas por las Cortes Valencianas creando Colegios Profesionales, por lo regulado en la Constitución Española en el artículo 149.1.18 y especialmente en el artículo 36, donde se prevé la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Además a nivel de Estado está la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que a su vez fue modificada sucesivamente por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, por el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, por la Ley 7/1997, de 14 de abril, sobre suelo y Colegios Profesionales, por el Real Decreto Ley 6/1999, de 19 de abril, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia y por último por el Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios.

Por lo que se refiere al ámbito de la Comunidad Valenciana nos encontramos con el artículo 31, apartado 22, del Estatuto de Autonomía, que confiere a la Generalidad competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, todo ello sin perjuicio de lo establecido en los artículos 36 y 139 de la Constitución antes mencionados.

Asimismo hay que recordar que en uso de estas competencias, las Cortes Valencianas aprobaron en su momento la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, y posteriormente mediante el Decreto 4/2002, de 8 de enero, se aprobó su Reglamento.

Las peculiaridades de esta Ley provienen de que es la primera vez que efectivamente las Cortes Valencianas crean un Colegio Oficial, ya que en los casos anteriores lo que venía era a unificar muchas veces los Colegios Oficiales anteriormente existentes en el ámbito provincial u en otros que quedaron enmarcados en la Comunidad Valenciana.

En este caso nos encontramos con una situación distinta puesto que el Real Decreto 1.420/1991, de 30 de agosto, creó el título universitario oficial de Diplomado en Educación Social, definiéndose a estos nuevos profesionales como *«educadores en los campos de la educación no formal, educación de adultos incluida la tercera edad, inserción social de personas desadaptadas y de minusválidos, así como la acción socioeducativa»*.

Como consecuencia de ello y una vez que acabaron sus estudios los primeros diplomados en esta titulación universitaria, se creó la Asociación Profesional de Educadores Sociales del País Valenciano, en 1995, los cuales son los que finalmente han planteado ante los órganos competentes de la Generalidad en materia de Colegios Profesionales, la necesidad de crear este Colegio.

Efectivamente el artículo 7, de la citada Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, y en el artículo 8 de desarrollo de su Reglamento antes indicado, dis-

ponen que la creación de Colegios Profesionales con ámbito en la actuación de la Comunidad Valenciana, sin perjuicio del ámbito de los ya existentes, será mediante Ley de la Generalidad, previa audiencia de los Colegios Profesionales existentes que pueden verse afectados.

Así pues, formulada la petición por parte de este colectivo el 21 de diciembre de 2001, se iniciaron en su momento los trámites que ahora se han plasmado en la creación de este nuevo Colegio Profesional *ex novo*, que no existía anteriormente como tal en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Ello ha hecho que lógicamente la disposición adicional única de la Ley recoja exactamente cómo se pueden incorporar todos aquellos profesionales que deseen integrarse en este nuevo Colegio Oficial que anteriormente no existía.

La segunda peculiaridad más puntual de esta Ley es que la voluntad de estos profesionales era que la denominación del Colegio fuese exclusivamente en valenciano y esta es la razón por la cual en la publicación de la Ley en castellano aparece como denominación del Colegio *la de Col·legi d'Educadors i Educadors Socials de la Comunitat Valenciana*.

Es la primera vez que una Ley de Colegios Profesionales en el ámbito de la Comunidad Valenciana mantiene la denominación en valenciano también en la versión castellana de la Ley.

Otras leyes

Ley 1/2003, de 28 de enero, de derechos e información al paciente de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.430, de 31 de enero)

Los días 15 y 16 de enero de 2003 y dentro del periodo habilitado para la tramitación de determinados proyectos de ley, las Cortes Valencianas aprobaron esta Ley. Es una Ley corta estructurada en 10 títulos, que tiene 32 artículos, 3 disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

La Ley se dicta como desarrollo del artículo 43 de la Constitución, que regula el derecho a la protección de la salud, que a nivel de Estado había sido desarrollado parcialmente por la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, y en base al artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Además, la Ley se dicta igualmente desarrollando a nivel europeo la Directiva 95/46, de 24 de octubre, sobre los derechos de los ciudadanos a la intimidad en la información relacionado con la salud, y la Recomendación 5/1997, de 13 de febrero, sobre protección de datos médicos, así como teniendo en cuenta el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y Biomedicina, suscrito el 4 de abril de 1997 y que tiene efectos a nivel español desde enero del año 2000.

El objetivo de la Ley es proporcionar una clara definición de los derechos y obligaciones de los pacientes, potenciando a su vez la participación activa de los profesionales y de las instituciones sanitarias para lograr una asistencia, promoción, prevención y rehabilitación mejores y más humanas, en beneficio de la

salud y de la calidad de vida de los ciudadanos. Para ello el título segundo recoge los dieciséis derechos que como principios generales informan toda la Ley.

A continuación el resto de los títulos va regulando cada uno de estos derechos. Concretamente el título tercero, regula el derecho a la información tanto para los centros públicos como privados, como eje fundamental de la relación médico paciente. Y dentro de él se distingue por un lado la información sanitaria y epidemiológica y, por otro, la información asistencial.

El título cuarto regula el consentimiento informado, el derecho a la libre elección y a la autonomía del paciente. Dentro del mismo cabría destacar dos aspectos, el que aparece en el artículo 16, que se refiere al derecho de la segunda opinión, de tal manera que los pacientes en la Comunidad Valenciana tienen derecho, dentro del sistema sanitario público, a una segunda opinión, cuando las circunstancias de su enfermedad le exijan tomar una decisión difícil; en segundo lugar, la regulación por primera vez en el ámbito valenciano de las voluntades anticipadas, que aparece previsto en el artículo 17 del mismo título.

El título quinto regula los derechos de documentación que se centran básicamente sobre la historia clínica, que aparece definida y regulada en su contenido y lo que es más importante aclarado de quién es la propiedad y custodia de esa historia clínica. Por otro lado el título sexto se refiere al derecho a la intimidad, el título séptimo regula el derecho de participación, el título octavo crea un Consejo Asesor de Bioética y los Comités de Bioética Asistencial.

Por último, para acabar la Ley el artículo 31 regula también los deberes de los pacientes, siendo un total de nueve los que se establecen. Se trata, por tanto, de una Ley que como indica el artículo 1º de la misma, lo que pretende es reconocer y garantizar los derechos y obligaciones que en materia sanitaria tienen los pacientes en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

Ley 2/2003, de 28 de enero, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas (DOGV núm. 4.430, de 31 de enero)

Las Cortes Valencianas en sesión celebrada el día 17 de enero de 2003, y dentro del periodo vacacional habilitado para la tramitación de leyes en ese mes, aprobó la Ley de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas. La Ley consta de 5 títulos, que contienen 23 artículos y además 3 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 3 disposiciones finales.

La disposición derogatoria viene a derogar básicamente la Ley 4/1985, de 16 de marzo, del Consejo Social de las Universidades de la Comunidad Valenciana, que es la que regía hasta esos momentos esa materia.

La razón de esta Ley viene como consecuencia de la nueva Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades –la LOU–, que plantea como propuestas generales el impulso de la vertebración y cohesión del sistema universitario y de manera especial el establecimiento de cauces necesarios para fortalecer las relaciones y vinculaciones recíprocas entre universidad y sociedad.

La Ley valenciana pretende establecer por tanto un equilibrio entre la representación del interés social mayoritario de la Comunidad Valenciana, cuya legitimidad reside en las Cortes y en el Gobierno valenciano, y la representación de los legítimos intereses sectoriales y corporativos, que en conjunto coadyuvan a la vertebración del interés general en un Estado democrático y social de derecho.

El Consejo Social es por tanto el órgano colegiado universitario de participación de la sociedad valenciana en la Universidad. El título primero de la Ley define los fines del Consejo Social y las competencias, distinguiendo entre las competencias y funciones de índole económica y las relativas al rendimiento de los servicios universitarios. Este ámbito competencial supone una sensible ampliación respecto a las competencias de los Consejos Sociales que existían en la Ley de 1985 ahora derogada.

El título segundo regula la composición del Consejo Social del que forman parte su Presidente, que está nombrado por el Gobierno valenciano, seis vocales en representación del Gobierno de la Universidad, en el que necesariamente tienen que estar el Rector o Rectora y quienes sustenten la secretaría general y la gerencia de la Universidad, además de tres vocales en representación, uno del profesorado, otro del alumnado y otro en representación del personal de administración y servicios. Y además toda una serie de vocales que aparecen referidos en el artículo 5, apartado 4, de la Ley, que son los que representan la vida cultural, profesional, laboral y social y que pueden formar parte de la propia Comunidad universitaria, comenzando por dos miembros elegidos por las Cortes Valencianas y otros elegidos por el Gobierno valenciano, ayuntamientos, diputaciones, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, cámaras de comercio y colegios profesionales.

El título tercero regula con todo detalle el estatuto de estos miembros cuyo mandato, como dice el artículo 7, es de cuatro años. Y el título cuarto regula la organización del Consejo Social en cada Universidad y su régimen jurídico. En cuanto a la estructura orgánica los órganos son el pleno, el presidente o presidenta, las comisiones que en su caso se cree y el secretario o secretaria del mismo.

Así pues, se trata de una Ley que por un lado viene a desarrollar las innovaciones introducidas en la LOU y, al mismo tiempo, con la ampliación de competencias que se establece en sus artículos 3 y 4, aparece como un órgano todavía más fuerte de lo que lo era en la anterior Ley, dentro del ámbito universitario.

Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.468, de 27 de marzo)

Antes de entrar en el contenido de esta Ley conviene recordar que esta Ley de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana tuvo en su origen una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes, sobre esta materia. Dicha iniciativa fue finalmente admitida a trámite por la propia Cámara y abierto el plazo de presentación de enmiendas por parte del Grupo Parlamentario Popular se presentó una enmienda con texto alternativo que fue adoptada por la Cámara y que lógicamente por razones políticas realizaba una

regulación de esta materia de manera bien distinta a la que había pretendido en su origen el Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes.

Como consecuencia de ello, se inició de nuevo un plazo de presentación de enmiendas, exclusivamente parciales, a la nueva iniciativa en base al texto del Grupo Parlamentario Popular, y finalmente, se produce la aprobación de esta Ley por parte de las Cortes Valencianas con fecha 12 de marzo, que viene a regular como decimos la publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.

Es objeto de la Ley la regulación de este tipo de publicidad, entendida la que realizan las instituciones, administraciones públicas y demás entes públicos de la Comunidad Valenciana, a través de campañas destinadas a una serie de fines que aparecen en el artículo 2 de la propia Ley. Y concretamente, entre estos fines se encuentran la divulgación de las actividades, proyectos o resultados de la administración pública anunciante; creación, difusión o mejora de la notoriedad e imagen de las instituciones democráticas de las administraciones públicas; promoción genérica del consumo de productos y uso de servicios propios del ámbito territorial de la administración anunciante, entre otros fines que aparecen en este artículo 2º.

Es una Ley corta, tiene 12 artículos, tres Disposiciones Adicionales y una Disposición Final. A lo largo de la misma, además del objeto y ámbito objetivo al que nos hemos referido, se regula el ámbito subjetivo en el que aparecen cuáles son esas instituciones que están obligadas por parte de la Ley, que son las comprendidas en el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía, es decir, las Cortes, la Presidencia de la Generalidad, y el Consell, además de aquellas instituciones que se regulen en el propio Estatuto de Autonomía. También están obligado el conjunto de la administración de la Generalidad, sus entidades autónomas, los entes locales y los organismos y entidades autónomas de carácter administrativo, dotadas de personalidad jurídica propia, que actúan sometidos al derecho público, dependientes de las entidades locales de la Comunidad Valenciana.

Hay una regulación de los mensajes publicitarios, de los soportes, formatos y medios de difusión; y sobre la determinación de los medios de difusión.

Se hacen también referencias a la lengua que se debe utilizar en los mensajes de publicidad institucional, a la limitación de la publicidad mediante patrocinio, a la contratación y coordinación y, por último, a la participación de la iniciativa privada.

Por lo que se refiere a las Disposiciones Adicionales la más importante entendemos que es la primera, en la que se dice claramente que la realización de publicidad institucional en periodo electoral se ajustará lógicamente a lo dispuesto para la legislación electoral y crea la Ley a través del artículo 11 y de la Disposición Adicional Tercera, una comisión coordinadora de la publicidad institucional, cuya composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

Así pues, nos encontramos ante una Ley breve, pero que tiene una gran carga política, por la complejidad que se produjo en su tramitación parlamentaria.

Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres (DOGV núm. 4.474, de 4 de abril)

Se trata de una Ley que está integrada por 51 artículos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final. Fue aprobada el 12 de marzo.

El objeto de la Ley es regular y hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Valenciana, establecer los principios generales que deben orientar dicha igualdad, determinar las acciones básicas que deben ser implementadas, así como establecer la organización administrativa de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la Comunidad Valenciana.

Una vez fijados en los primeros cuatro artículos de la Ley cuál es el objeto, principios generales y ámbito de la misma, el Título II se refiere a la actuación administrativa y para ello se establecen los criterios de esta actuación, por un lado en el ámbito educativo con un capítulo 1º en esta materia, que se refiere a la educación para la igualdad, y por otro, en quizá el capítulo más importante al menos en teoría de la Ley, que es el capítulo 2º, de este Título II, que se refiere a la igualdad y participación política con una referencia a la representación paritaria de hombres y mujeres en las Cortes Valencianas y por parte del Consell, también la regulación de los espacios electorales y resoluciones electorales.

Y también se refiere al tema de la igualdad en el ámbito laboral, donde aparecen recogidos los principios de conciliación de la vida familiar y laboral, flexibilidad de horarios, permisos parentales, etc.

Igualmente merece atención dentro de este Título, un capítulo 4º referido al bienestar y familiar, en el que se anuncia un plan integral de la familia e infancia. Otros capítulos se refieren a la igualdad de oportunidades en el marco de la sociedad de la información y también a la violencia contra las mujeres y a la igualdad y medios de comunicación.

El Título III se refiere a igualdad y administración pública, con establecimiento de una serie de medidas que sólo abarcan para el ámbito de la función pública valenciana y, por último, en el Título IV de la Ley se crea, por un lado el Observatorio de Género, el Consejo Valenciano de la Mujer y la Defensoría de la Igualdad de Géneros dentro de la Ley del Síndic de Greuges, Institución que es modificada por tanto a través de esta Ley.

Sin duda se trata de una Ley con un alto contenido ideológico pero con pocas medidas prácticas ya que aspectos tan importantes, como el referido a la representación paritaria de hombres y mujeres en las instituciones comenzando por las propias Cortes, o la presencia de mujeres en las candidaturas a las Cortes Valencianas, o incluso una modificación de las subvenciones electorales de la Generalidad, que aparece en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley, quedan totalmente sin contenido, dado que por lo que se refiere a los dos primeros la Disposición Transitoria Segunda deriva la eficacia de esas disposiciones a una modificación de la Ley Electoral Valenciana, propuesta de modificación que

no se ha producido paralela a la modificación de esta Ley y, por tanto, deja vacío quizá uno de los aspectos más importantes de la misma, precisamente en víspera de las convocatorias de las elecciones previstas para el cuarto domingo de mayo de 2003.

La ley de «acompañamiento»

Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalidad Valenciana (DOGV núm. 4.654, de 19 de diciembre)

Se trata de una Ley que podemos denominar como «cajón de sastre» ello viene corroborado no sólo por la experiencia de años anteriores, sino porque sin duda ya en el propio texto del Proyecto de Ley así se manifiesta. Baste, por ejemplo, indicar que en la exposición de motivos que lo acompaña y en la que tradicionalmente se viene haciendo un resumen del contenido de la Ley, acaba en el capítulo XXIII, es decir, en el artículo 77, cuando al parecer con posterioridad se ha añadido un último capítulo el XXIV, en el que se pretende modificar la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, concretamente en los apartados 1 y 2 de su artículo 3º.

Tenemos el dato de que en esta ocasión son exactamente 19 Leyes y 2 Decretos Legislativos, los que se pretende modificar, de momento, con esta Ley de «acompañamiento».

Concretamente en la Ley a través de los diferentes capítulos de la misma se pretenden modificar básicamente Leyes anteriores, las primeras de las cuales como vamos a ver sí que tienen una relación directa al menos globalmente con la Ley de Presupuestos y en principio serían las materias técnicamente acertadas para regularlas en esa Ley.

Así, se modifica la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de tasas de la Generalitat Valenciana, que en principio comprende los veinte primeros artículos de esta Ley, lo cual quiere decir que casi la cuarta parte del mismo viene a modificar aspectos de la Ley de tasas.

En segundo lugar nos encontramos con las modificaciones de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de tarifas portuarias, que comprende los artículos 21 a 33 de la Ley. En tercer lugar está la modificación de la 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 (artículos 34 al 36 de la Ley).

A continuación nos encontramos con la modificación de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana, que comprende los artículos 37 al 44 de la Ley.

Hasta aquí podíamos denominar en términos generales las modificaciones más directamente relacionadas con la Ley de Presupuestos y que justificarían la existencia de la Ley de «acompañamiento».

A continuación vamos a ver otras modificaciones legislativas que se pretenden con esta última y que al menos directamente o en nada tienen que ver con la Ley de Presupuestos.

Estas son las siguientes: modificación de la Ley 4/1988, de 3 de junio, del juego de la Comunidad Valenciana; del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991; del texto refundido de la Ley de la función pública valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995; modificación de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre el suelo no urbanizable; de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística; de la Ley 3/1993, forestal de la Comunidad Valenciana; de la liquidación del fondo de garantía de las cooperativas con sección de crédito y supresión del título IV de la Ley 8/1985, de 31 de mayo, de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito en la Comunidad Valenciana; de la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de cooperativas de la Comunidad Valenciana; de la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de protección civil y gestión de emergencias; de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, del turismo de la Comunidad Valenciana; de la Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de fomento y coordinación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico de la Comunidad Valenciana; de la Ley 2/1994, de 18 de abril, sobre defensa de los recursos pesqueros; de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana; de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, a la que nos referíamos al inicio del comentario de esta Ley de «acompañamiento»; de la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de Pesca Marítima de la Generalidad Valenciana; de la Ley 9/1986, de 30 de diciembre, por el que se crea el ente de derecho público Instituto Valenciano de Arte Moderno (IVAM); y, por último, de la Ley 3/2000, de 17 de abril, de creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF).

En cuanto a nuevas creaciones destacaremos la del Ente Gestor de la red de transporte de la Generalitat Valenciana.

Actividad reglamentaria

Continuando el esquema de los años anteriores analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Gobierno de la Generalidad Valenciana fueron elaborados durante 2003, y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo, tanto de leyes autonómicas como estatales, así como de Derecho Comunitario Derivado; sectoriales y otras disposiciones.

Normas organizativas

La novedad más importante que se produce durante el año 2003 es que tras las elecciones celebradas el 25 de mayo hay un cambio importante en la estructura del Gobierno valenciano, pese a que es el mismo partido, el Partido

Popular, el que continúa gobernando la Generalidad Valenciana con mayoría absoluta. Ese año 2003 se dictan una gran cantidad de Decretos, hasta el punto de que constituyen el cincuenta por cien de todos los que se han dictado a lo largo del año, que afectan a la organización de la Generalidad como vamos a examinar seguidamente.

En primer lugar nos encontramos lógicamente con la nueva reestructuración del Gobierno valenciano salido de las urnas el cuarto domingo de mayo. En este sentido destacaremos en primer lugar el Decreto 71/2003, de 21 de junio, por el que se determina el número y denominación de las Consejerías en que se organiza la administración de la Generalidad y en la que la mayor novedad es, sin duda, la desaparición de las vicepresidencias y la reestructuración de las Consejerías en un total de diez, que son las siguientes: Presidencia; Economía Hacienda y Empleo; Justicia y Administraciones Públicas; Infraestructuras y Transportes; Cultura, Educación y Deporte; Sanidad; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Territorio y Vivienda; y finalmente, Bienestar Social. Posteriormente indicaremos el contenido de las competencias de cada Consejería y que se plasman en el Decreto 7/2003, de 21 de junio, del Presidente de la Generalidad.

Esta nueva composición del Gobierno valenciano da pie en un primer momento a una modificación puntual para estructurar aspectos de la organización de la Presidencia de la Generalidad, modificando su Reglamento Orgánico y Funcional, mediante el Decreto 73/2003, de 21 de junio; y el de la Consejería de Presidencia (Decreto 74/2003, también de 21 de junio).

Días más tarde es cuando se procede a la modificación global de todas las Consejerías a través de sus Reglamentos Orgánicos y Funcionales, aprobándose los mismos mediante los siguientes Decretos, todos ellos de 11 de julio: el 111/2003, para la Consejería de Presidencia; el 112/2003, para la Consejería de Economía, Hacienda Empleo; 113/2003, para la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas; 114/2003, para la Consejería de Infraestructuras y Transportes; 115/2003, para la Consejería de Cultura, Educación y Deporte; 116/2003, de 11 de julio, para la Consejería de Sanidad; 117/2003, para la Consejería de Industria, Comercio y Turismo; 118/2003, para la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación; 119/2003, para la Consejería de Territorio y Vivienda; 120/2003, para la Consejería de Bienestar Social; y hay que indicar que posteriormente a final del año para modificar la estructura de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte, en relación al personal no docente y a la Dirección General de Archivos e Innovación Tecnológica, hay una modificación puntual con la creación de dos nuevos artículos en su Reglamento Orgánico y Funcional (Decreto 249/2003, de 12 de diciembre).

Esta nueva estructura del Gobierno valenciano, sobre todo con la incorporación de la figura del Secretario autonómico, que estaba prevista en la Ley de Gobierno valenciano y que hasta este momento no había tenido reflejo en la estructura de éste, requiere modificaciones en otros órganos de la estructura del Gobierno de la Generalidad.

Este es el caso en primer lugar con la creación y regulación de la Comisión

de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios (Decreto 80/2003, de 27 de junio) con la finalidad de preparar las reuniones del Gobierno valenciano, que a su vez fue modificado puntualmente más tarde a través del Decreto 152/2003, de 29 de agosto, para permitir que asistiera a las reuniones de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, el Director del Gabinete Jurídico de la Generalidad, que en principio no estaba previsto. En este mismo orden de cosas, hay que indicar el importante Decreto 81/2003, de 27 de junio, en el que se establece la estructura orgánica de las consejerías de la administración de la Generalidad Valenciana, con una referencia a esta estructura organizativa básica, creándose las Secretarías Autonómicas y los Centros Directivos en cada uno de los departamentos.

Por otro lado, y por lo que se refiere a otros órganos de funcionamiento del Gobierno valenciano, hemos de referirnos por un lado a las Comisiones Delegadas y por otro a las Comisiones Interdepartamentales.

En cuanto a las Comisiones Delegadas hay que indicar en primer lugar la creación de dos nuevas, por un lado la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos (Decreto 78/2003, de 27 de junio), en que se pretende lograr una coordinación adecuada entre los departamentos con capacidad de influir de forma decisiva en el gasto público; y por otro lado, se crea también la Comisión Delegada del Consejo para la Investigación e Innovación Tecnológica, mediante el Decreto 79/2003, de 27 de junio.

A su vez una Comisión Delegada creada con anterioridad tiene dos modificaciones para adaptarse a la nueva estructura del Gobierno valenciano. Se trata de los Decretos 143/2003, de 1 de agosto, y 200/2003, de 3 de octubre, que vienen a modificar la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo Sostenible, que había sido creada anteriormente mediante el Decreto 186/2002, de 19 de noviembre.

Por lo que se refiere a las Comisiones Interdepartamentales hemos de destacar por un lado, la modificación de dos anteriormente existentes y la creación de tres nuevas. En cuanto a la modificación, se trata del Decreto 144/2003, de 1 de agosto, por el que se modifica la Comisión Interdepartamental para la Estrategia del Desarrollo Sostenible de la Generalidad, que había sido creada mediante el Decreto 200/2002, de 10 de diciembre, para adaptarse a la nueva estructura del Gobierno valenciano; y el Decreto 202/2003, de 3 de octubre, por el que se modifica el Decreto 143/2002, de 3 de septiembre, mediante el que se creó la Comisión Interdepartamental para combatir la violencia doméstica en la Comunidad Valenciana, también con la finalidad de adaptarla a la nueva estructura del Gobierno valenciano.

En cuanto a nuevas Comisiones Interdepartamentales son tres las que se han creado a lo largo del año 2003. En primer lugar está el Decreto 132/2003, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de la Comunidad Valenciana organizadora de los actos conmemorativos del 25 aniversario de la Constitución Española; el Decreto 182/2003, de 12 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para actuar contra las acciones vulneradoras de los derechos de propiedad intelectual e industrial del control de la calidad de los productos agroalimentarios en la Comunidad Valenciana, que a su vez es

desarrollado por lo que se refiere a su funcionamiento interno mediante el Decreto 224/2003, de 31 de octubre; y finalmente, y de manera remarcable, hay que indicar el Decreto 238/2003, de 5 de diciembre, por el que se modifica la estructura de la administración de la Generalidad para la organización y desarrollo de la Copa América 2007 y al mismo tiempo crea y regula Comisión Interdepartamental para la Copa América 2007.

Con relación a este último aspecto hay que indicar que una vez conocida la designación de Valencia como sede del evento deportivo de la celebración de la Copa del América para el año 2007, no solamente a nivel municipal sino también autonómico, hay una modificación creándose tanto la Comisión Interdepartamental, como una nueva estructura en la administración valenciana para la preparación de dicho evento.

Por lo que se refiere a otras Instituciones de la Generalidad Valenciana afectadas por este tipo de modificaciones, durante el año 2003 hemos de destacar puntualmente dos. Una más general que es la modificación del Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, que fue aprobado mediante el Decreto 138/1996, de 16 de julio, y que ahora se modifica a través del Decreto 151/2003, de 29 de agosto, para incorporar al mismo las modificaciones introducidas por la Ley 6/2002, de 2 de agosto, de Estatuto de los ex Presidentes de la Generalidad, y por la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, la Ley de «acompañamiento» del año anterior, en la que se modifica el Estatuto de los ex Presidentes y además se crea el cuerpo de los Letrados del Consejo Jurídico Consultivo.

Y por otro lado, está el Decreto 69/2003, de 3 de junio, por el que se modifica el Decreto 1/2002, de 8 de enero, mediante el que se aprobó la plantilla del personal al servicio de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*.

En cuanto a otros órganos de la Generalidad Valenciana, destacaremos las siguientes normas. En primer lugar el Decreto 21/2003, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del *Institut Valencià de la Joventut* (IVAJ), y el Decreto 43/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba también el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Agencia Valenciana de Ciencia y Tecnología, que había sido creada a través de la Ley de «acompañamiento» del año 2002. Este último fue modificado posteriormente a través del Decreto 130/2003, de 11 de julio.

En otro orden de cosas este año se han producido en el seno del Gobierno valenciano también normas en relación con el tipo distinciones y honores que concede periódicamente la Generalidad Valenciana. Se trata en primer lugar del Decreto 177/2003, de 11 de septiembre, por el que a su vez se modifica el Decreto 28/1986, de 10 de marzo, por el que se creó la *Alta Distinció de la Generalitat Valenciana* y se crea la *Distinció de la Generalitat Valenciana*, todo ello para permitir que no se limite a tres el máximo de concesiones anuales, sobre todo para poder conceder este tipo de distinción de manera colectiva a todas las víctimas valencianas del terrorismo.

Pero quizá lo más peculiar que se produce en esta materia es por un lado el Decreto 247/2003, de 5 de diciembre, por el que se crea la Distinción Honorífica

denominada *Ambaixador de la Comunitat Valenciana*, para reconocer y premiar la labor de aquellas personas que hayan contribuido notablemente al conocimiento, difusión y defensa de los intereses generales y peculiares de la Comunidad Valenciana. Este Decreto que crea esta Distinción tiene su expresión inmediata en un Decreto, el 248/2003, del mismo día 5 de diciembre, por el que se concede por primera vez esta Distinción Honorífica de *Ambaixador de la Comunitat Valenciana* al Presidente del Gobierno de las Islas Baleares, Jaume Matas i Palou.

En cuanto al tema de función pública son cinco las disposiciones adoptadas a lo largo del año 2003: Decreto 7/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de selección y provisión de plazas de personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Generalidad Valenciana; Decreto 15/2003, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la inspección de servicios sanitarios de la Generalidad Valenciana; Decreto 68/2003, de 3 de junio, por el que se regula el concurso excepcional de consolidación de empleo del personal interino del cuerpo de sanitarios locales previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 9/1999, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalidad; Decreto 137/2003, de 18 de julio, por el que se regula la jornada y horario de trabajo, permisos, licencias y vacaciones del personal al servicio de las instituciones sanitarias de la Generalidad dependientes de la Consejería de Sanidad; y, por último, el Decreto 218/2003, de 24 de octubre, por el que se modifica el Decreto 33/1999, de 9 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa del personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley de la Función Pública.

Asimismo relacionado también con el funcionamiento de la administración de la Generalidad, hay que destacar que el Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, que aprobó en su momento la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana, tiene su desarrollo en este año en dos Decretos del Presidente de la Generalidad con relación a este tema. Se trata del Decreto 2/2003, de 7 de marzo, del Presidente de la Generalidad, por el que se aprueba la Carta de Servicios en las Oficinas Prop de Vinaròs, Vila-real, Segunt, Xàtiva, Ontinyent y Benidorm; y el Decreto 4/2003, de 31 de marzo, también del Presidente de la Generalidad, por el que se aprueba la Carta de Servicios del Centro de Información y Documentación Jurídica Administrativa de la Generalidad (CIDAJ).

Por lo que se refiere al régimen jurídico de la Generalidad hay una modificación puntual, que es el Decreto 77/2003, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto 235/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Valenciana para dar cabida al nuevo Estatuto de los ex Presidentes de la Generalidad y la presencia de nuevos cargos públicos como es el caso de la Presidencia de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*.

Y por último nos referiremos en este apartado a cinco Decretos más que vienen a regular aspectos puntuales de la actividad de la administración de la Generalidad Valenciana. Se trata del Decreto 38/2003, de 15 de abril, por el que se regula la relación con los centros valencianos en el exterior de la Comunidad

Valenciana; el Decreto 199/2003, de 3 de octubre, por el que se crea el Instituto Valenciano de Desarrollo Rural; el Decreto 201/2003, de 3 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos urbanísticos de la Generalidad; el Decreto 211/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de composición y funcionamiento del Coro de la Generalidad Valenciana; y, por último, del Decreto 212/2003, de 24 de octubre, por el que se determina la participación de la Generalidad en los órganos de gobierno y administración de las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro, en este último caso como consecuencia de la nueva estructura del Gobierno valenciano.

Normas de desarrollo legislativo

En cuanto a las normas de desarrollo legislativo nos vamos a referir aquí de manera específica sólo a aquellas que se han dictado a lo largo del año 2003 que directa y exclusivamente desarrollan normas estatales, autonómicas, o comunitarias a través del Derecho Comunitario Derivado. En primer lugar nos encontramos con dos Decretos que vienen a desarrollar la Ley 6/1999, de 19 de abril, de policías locales y de coordinación de las policías locales de la Comunidad Valenciana. Se trata del Decreto 19/2003, de 4 de marzo, por el que se regula la norma marco sobre estructura, organización y funcionamiento de los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana, y que viene a sustituir al Decreto anterior (Decreto 25/1998, de 10 de marzo). En él se establecen las normas comunes de funcionamiento para los cuerpos de policía local a las que se deberán ajustar los reglamentos que al respecto aprueben los ayuntamientos valencianos. Por otro lado, está el Decreto 20/2003, de 4 de marzo, por el que se desarrolla concretamente la disposición transitoria primera de la Ley 6/1999, de 19 de abril, antes indicada, por lo que se refiere a la habilitación a los efectos de promoción interna.

En otra materia distinta nos encontramos con el Decreto 2/2003, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de los neumáticos fuera de uso en la Comunidad Valenciana. En este sentido se establece el régimen jurídico del mismo y de manera específica se refiere a la eliminación de neumáticos fuera de uso, recogida y transporte y almacenamiento. Desarrolla por un lado los artículos 4 y 16 de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana y las Directivas 1999/31/CE, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos, y 2000/53/CE, de 28 de septiembre, relativa a los vehículos al final de su vida útil.

Por otro lado, el Decreto 25/2003, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del juego del bingo, viene a derogar el Reglamento anterior (Decreto 75/1993, de 28 de junio), desarrollando de nuevo la Ley 4/1988, de 3 de junio, de juego de la Comunidad Valenciana, para adecuarla a las necesidades del sector. Concretamente se crea como novedades la creación del premio de Prima las salas complementarias, la modalidad del bingo acumulado y la introducción de las nuevas tecnologías.

Igualmente nos encontramos con el Decreto 63/2003, de 3 de junio, de modi-

ficación parcial del Decreto 81/1990, de 28 de mayo, sobre órganos de gobierno de Cajas de Ahorros, que adapta el antiguo Decreto a los cambios introducidos por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, y por la Ley 10/2003, de 3 abril, de modificación del texto refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorro de la Comunidad Valenciana.

Y finalmente, y aunque nos referiremos de forma más específica a este Decreto al tratar de manera sectorial el medio ambiente, recordemos el Decreto 40/2003, de 15 de abril, por el que se aprueba las normas de especial protección para las aves (ZEPA) correspondiente a los «Illots» de Benidorm. En este sentido conviene recordar que ello se hace de acuerdo con el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, aprobado por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, y se ha tenido en cuenta además, el artículo 4 de la Directiva 1979/409/CEE.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial han sido cuatro los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con mayor importancia a lo largo del año 2003. En esta ocasión se trata de educación, administración local, medio ambiente y sanidad.

En educación distinguiremos entre enseñanza universitaria y enseñanza no universitaria. En la primera destacan tres Decretos que vienen a regular el funcionamiento de tres universidades valencianas. Se trata del Decreto 236/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, que es la única Universidad privada creada por Ley en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Estas normas se aprueban a petición de la Fundación Universitaria San Pablo CEU. Y en cuanto a las universidades públicas hay que destacar tanto el Decreto 253/2003, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Politécnica de Valencia; como el Decreto 252/2003, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Jaime I de Castellón. En ambos casos ha habido reparos dados por el Gobierno valenciano que han acabado con la aprobación de los Estatutos y sobre todo en el caso de la Universitat Jaume I de Castellón, con algunas modificaciones que no eran bien vistas en temas lingüísticos por parte de la propia Universidad de la capital de la Plana.

Por otro lado, existen toda una serie de autorizaciones para crear diversos nuevos estudios o centros en las universidades valencianas. Se trata de los siguientes: Decreto 186/2003, de 19 de septiembre, por el que se autoriza la creación de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería en la Universidad de Valencia, que permite la obtención del Título de Ingeniero en Informática, Ingeniero Químico, Ingeniero en Electrónica, Ingeniero Técnico de Telecomunicación, en las especialidades de sistemas electrónicos y en telemática; Decreto 206/2003, de 10 de octubre, por el que se autoriza la creación de la Facultad de Farmacia en la Universidad Miguel Hernández de Elche, concretamente en el Campus de Sant Joan; Decreto 205/2003, de 10 de octubre por el que se autoriza la creación de los Institutos Universitarios de Criminología y Ciencias Penales y de Eco-

nomía Social y Cooperativa en la Universidad de Valencia; Decreto 204/2003, de 10 de octubre, por el que se autoriza la creación de los Institutos Universitarios de Síntesis Orgánicas, de Materiales, de Ingeniería y de Procesos Químicos, de Electroquímica, y Centro Iberoamericano de Biodiversidad (CIBIO), en la Universidad de Alicante.

También hay una serie de Decretos que vienen a adscribir o permitir adscribir centros universitarios privados a determinadas universidades, o la implantación de diversas enseñanzas en los mismos. Se trata del Decreto 11/2003, de 24 de febrero, por el que se autoriza la implantación de las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de Licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas, en la Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing, ESIC-Valencia, adscrita a la Universidad Miguel Hernández de Elche; el Decreto 222/2003, de 24 de octubre, por el que se deja sin efecto la autorización del Centro Universitario «Estema» adscrito a la Universidad Miguel Hernández de Elche, para la impartición del título de Sociología; el Decreto 6/2003, por el que se autoriza la adscripción de la Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación «Edetania» de la Universidad Miguel Hernández de Elche; y por último, el Decreto 223/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba la adscripción del Centro de Enseñanza Superior Ciudad de la Luz a la Universidad Miguel Hernández de Elche. Como puede observarse este tipo de adscripciones de centros privados se realiza siempre en todos los casos a la Universidad Miguel Hernández de Elche.

En el capítulo de la enseñanza no universitaria destacaremos en primer lugar el Decreto 47/2003, de 13 de mayo, por el que se crea la Escuela Oficial de Idiomas de Benidorm; el Decreto 62/2003, de 16 de mayo, por el que se otorga al personal del cuerpo de maestros que desempeña puestos de trabajo de primer ciclo de ESO el derecho a percibir las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo desempeñado; el Decreto 207/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros Docentes de Formación de Personas Adultas que impartan enseñanzas básicas; y, por último, el Decreto 227/2003, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 39/1998, de 31 de marzo, de ordenación educativa para la atención del alumnado por necesidades educativas especiales, concretamente para elevar hasta los veintiún años el límite para poder permanecer escolarizado en un centro de educación especial.

En cuanto a la administración local hemos de destacar en primer lugar el Decreto 126/2003, de 11 de julio, por el que se regula el Consejo Asesor Mixto de Coordinación Autonómica, que viene a desarrollar el Capítulo 3º, de la Ley ./2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana, regulando este Consejo Asesor Mixto de Coordinación Autonómica como el órgano colegiado asesor y cauce de participación de las distintas administraciones y entidades públicas en las materias de competencia de las áreas metropolitanas.

En segundo lugar hay un total de tres Decretos que vienen a afectar a modificación de términos municipales. Se trata del Decreto 153/2003, de 29 de agosto, por el que se segrega parte del término municipal de Polinyà de Xúquer para constituir un municipio independiente luego con la denominación de Benicull de Xúquer; el Decreto 209/2003, de 17 de octubre, por el que se modifica la

extensión superficial y los límites territoriales del término municipal de San Isidro como consecuencia de la sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que resuelve el recurso presentado frente al Decreto anterior que regulaba esta materia (41/1993, de 22 de marzo); y, por último, el Decreto 233/2003, de 28 de noviembre, por el que se confirma el acta de deslinde de los términos municipales de Aiello de Malferit y Rugat, de acuerdo con el acta de deslinde que se había levantado en 1904.

Finalmente en materia de administración local nos encontramos con un total de once Decretos, por los que se transfieren a la Generalidad Valenciana las Unidades de Conductas Adictivas (UCA) de diversos entes locales que ahora reseñaremos. En todos los casos se trata de que, de conformidad con la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana, y con el artículo 50, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en un plazo de tres años, todas las instituciones sanitarias dependientes de las diputaciones y municipios deben integrarse en la Agencia Valenciana de Salud, por lo que la Unidad de Conductas Adictivas (UCA) de todas estas entidades locales se transfiere a través de estos Decretos a la Generalidad.

Se trata de los siguientes Decretos: Decreto 49/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere al Ayuntamiento de Alicante; Decreto 50/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere al Ayuntamiento de Benidorm; Decreto 51/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere al Ayuntamiento de Elche; Decreto 52/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere al Ayuntamiento de la Vall d'Uixò; Decreto 53/2003, por lo que se refiere al Ayuntamiento de la Vila-Joiosa; Decreto 54/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere al Ayuntamiento de Villena; Decreto 55/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere al Ayuntamiento de Vinaròs; Decreto 56/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere a la Mancomunidad de l'Horat Nord; Decreto 57/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere a la Mancomunidad de l'Horta Sud; Decreto 58/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere a la Mancomunidad de la Safor; y finalmente el Decreto 59/2003, de 13 de mayo, por lo que se refiere a la Mancomunidad Intermunicipal del Valle del Vinalopó.

Por otra parte en relación al medio ambiente nos encontramos con un total de cinco Decretos que se refieren a esta materia. Se trata del Decreto 4/2003, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca; el Decreto 40/2003, de 15 de abril, por el que se aprueban las normas de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) «Illots» de Benidorm, a que la nos referíamos ya anteriormente cuando hablábamos específicamente del Derecho Comunitario Derivado; el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y El Fondó); Decreto 129/2003, de 11 de julio, por el que se modifica el catálogo de montes de utilidad pública de la provincia de Alicante, con la exclusión de 38,7513 hectáreas del monte denominado La Solana en la Vall de Gallinera, tema éste que había levantado una gran polémica en la comarca de la Marina Alta. Y, por último, el Decreto 161/2003, de 5 de septiembre, por el que se designa el organismo competente para la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en la Comunidad

Valenciana y se crea la red valenciana de vigilancia y control de la contaminación atmosférica. Esta materia también desarrolla en Derecho Comunitario Derivado por lo que se refiere a la Directiva 96/62/CE del Consejo, del 27 de septiembre, precisamente en la sobreevaluación y gestión de la calidad del aire ambiente.

Finalmente en cuanto al tema de sanidad, han sido un total de cuatro los Decretos dictados en esta materia. Se trata del Decreto 27/2003, de 1 de abril, regulador de las normas sanitarias que deben regir para los establecimientos no sanitarios dedicados a prácticas estéticas; el Decreto 140/2003, de 25 de julio, por el que se prorroga el plazo de adaptación establecido en el Decreto 108/2000, de 18 de julio, por el que se regula la autorización de los laboratorios clínicos, que viene a prorrogar un año más hasta el día 27 de julio del 2004 esta adaptación; el Decreto 131/2003, de 11 de julio, por el que se establece un plan de protección integral fitosanitario para los palmerales de relevancia histórica, económica, social y cultural de la Comunidad Valenciana, concretamente pensada para los palmerales de Elche, Orihuela y Alicante, para preservarlos de cualquier plaga o enfermedad; y el Decreto 198/2003, de 3 de octubre, por el que se establecen los criterios de selección aplicables a los procedimientos de autorización de las nuevas oficinas de farmacia.

Otros aspectos

Aparte de estos cuatro tipos de normas sectoriales queremos destacar por último una serie de Decretos que se refieren a aspectos más concretos. En cuanto al tema de ocio hay que destacar el Decreto 10/2003, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regirán los centros de buceo de la Comunidad Valenciana, así como el procedimiento para la solicitud de autorización de los mismos; y el Decreto 61/2003, de 13 de mayo, por el que se suspende la vigencia del Plan General de Ordenación Urbana de los municipios de Oropesa del Mar y Cabanes en el ámbito territorial objeto del proyecto «Mundo Ilusión», de la empresa pública Sociedad Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana, ya que se trata del ámbito territorial y entorno delimitados en el estudio de localización de emplazamientos del futuro parque temático de ocio «Mundo Ilusión» que está previsto en la zona norte de la Comunidad Valenciana como complemento a «Terra Mítica», que se encuentra en las proximidades de Benidorm.

Por lo que se refiere a materia cultural hay que destacar dos Decretos que declaran Bien de Interés Cultural por un lado, con la categoría de monumento el Real Monasterio de la Asunción o de Santa Clara en la ciudad de Xàtiva (Decreto 136/2003, de 18 de julio); y por otro, el conjunto histórico de la Vila-Joiosa (Decreto 237/2003, de 28 de noviembre).

En materia de trabajo existen en cuanto al Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), dos Decretos, uno que es el 13/2003, de 18 de febrero, y otro el 141/2003, de 1 de agosto, los cuales vienen a modificar puntualmente a su vez el Decreto 41/2001, de 27 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Régimen del Servicio Valenciano de Empleo y For-

mación (SERVEF). Se trata de modificaciones puntuales en relación a la organización interna del referido Servicio.

En materia de justicia hemos de señalar por un lado el Decreto 28/2003, de 1 de abril, por el que se modifica el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, que a su vez había sido aprobado por Decreto 29/2001, de 30 de enero, en el que se modifican toda una serie de artículos del Decreto anterior básicamente para facilitar el acceso de las víctimas de la violencia doméstica a la justicia gratuita y para modificar el sistema de gestión colegial de la subvención tal y como habían solicitado los Colegios de Abogados de la Comunidad Valenciana; y por otro lado, el Decreto 67/2003, de 3 de junio, por el que se actualiza a su vez el anexo II del Decreto 29/2001, de 30 de enero, mediante la incorporación de nuevos módulos de compensación económica para los abogados de la Comunidad Valenciana por la prestación de los servicios de turno de oficio y asistencia al detenido.

Y finalmente referenciar cuatro últimos Decretos sobre temas muy puntuales, como son el Decreto 254/2003, de 19 de diciembre, por el que se aprueban las medidas de simplificación administrativa para la puesta en servicio de determinadas instalaciones industriales liberalizadas con la colaboración de los organismos de control autorizados en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Se trata de instalaciones a las que se refiere el artículo 2º del Decreto 59/1999, de 27 de abril, sobre procedimiento para la puesta en funcionamiento de industrias e instalaciones industriales. En segundo lugar está el Decreto 3/2003, de 21 de enero, por el que se crea el fondo de garantía de pensiones de alimentos de la Generalidad para atender la situación de necesidad económica producida en caso de impago de la pensión de alimentos determinada por el juez mediante la implantación de medidas provisionales, aprobación de convenio regulador o sentencia con independencia de que ésta sea firme o no. En tercer lugar el Decreto 228/2003, de 14 de noviembre, sobre comercialización y venta del pan, en el cual se adapta la normativa de la Generalidad en materia de comercialización y venta de pan a la normativa básica del Estado, es decir, a los Reales Decretos 285/1999, de 22 de febrero, y sobre todo, al Real Decreto 1.202/2002, de 20 de noviembre.

Y por último, nos encontramos con el Decreto 18/2003, de 4 de marzo, por el que se aprueba la constitución del Consejo Valenciano de los Colegios de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias y se dispone su inscripción en el registro de Colegios Profesionales y de Consejos Valencianos de Colegios Profesionales.

Conflictividad jurídica

Por lo que se refiere a la conflictividad jurídica es de destacar la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, registros de entrada números 2.718/1996 y 4.450/96, interpuestas por el Presidente del Gobierno, que fueron estimadas parcialmente mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional 81/2003, de 8 de mayo.

Por lo demás continúan pendientes todavía los recursos 1.977/89, contra el artículo 7.4 de la Ley 6/1989, de ordenación del territorio de la Comunidad

Valenciana, interpuesto por el Presidente del Gobierno; el recurso 1.279/1996, interpuesto contra la disposición adicional tercera de la Ley 8/1995, de la denominada Ley de «acompañamiento» por el Presidente del Gobierno; el recurso 1.275/1997, contra el artículo 3º, anexo II y disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1996, de creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche, interpuesto por cincuenta diputados del grupo parlamentario socialista del Congreso de los Diputados; el recurso 1.083/1998, contra el artículo 8, párrafo 1º, de la Ley 8/1997, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana, interpuesto por el Defensor del Pueblo; el recurso 6.613/2003, conflicto en defensa de la autonomía local, contra el artículo 2 y la disposición transitoria, de la Ley 8/1999, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta, interpuesto por el Ayuntamiento de Torrent y diez ayuntamientos más; y, finalmente, el recurso 1.846/2002, contra el artículo 40, de la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad Valenciana para el 2002, interpuesto por cincuenta diputados del grupo parlamentario socialista del Congreso de los Diputados.

Actividad institucional

El año 2003 viene marcado desde un punto de vista de la actividad institucional por el cambio de gobierno como consecuencia de la celebración de las elecciones y de la investidura de Francisco Camps como nuevo Presidente de la Generalidad.

Producida la investidura el día 20 de junio el Presidente nombra su nuevo Gobierno (Decreto 5/2003, de 20 de junio, del Presidente de la Generalidad) y el Decreto del día siguiente (Decreto 71/2003, de 21 de junio, por el que se determina el número y denominación de las consejerías en que se organiza la administración de la Generalidad), se da cuenta del nuevo Gobierno valenciano que presenta algunas novedades. En primer lugar la desaparición de vicepresidentes tal y como habían existido en todos los gobiernos anteriores del Presidente Zaplana y del Presidente Olivas. De los anteriores miembros del Gobierno sólo cuatro continúan formando parte del mismo. Se trata de José Ramón García Antón, que permanece en la Consejería de Infraestructuras y Transportes; y de los Consejeros Vicente Rambla Momplet, que pasa a Consejero de Sanidad; Rafael Blasco Castany, que pasa a Consejero de Territorio y Vivienda; y Alicia de Miguel García, que pasa a Consejera de Bienestar Social.

Los otros Consejeros con la nueva estructura del Gobierno valenciano son: Alejandro Font de Mora Turón, como Consejero de Presidencia; Gerardo Camps de Mesa, como Consejero de Economía, Hacienda y Empleo; Victor Campos Guinot, como Consejero de Justicia y Administraciones Públicas; Esteban González Pons, como Consejero de Cultura, Educación y Deporte; Miguel Peralta Viñes, como Consejero de Industria, Comercio y Turismo; y Gemma Amor Pérez, como Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Este mismo día y mediante Decreto 7/2003, de 21 de junio, del Presidente de la Generalidad, se asignan nuevas competencias a cada una de las Consejerías, quedando de la siguiente manera:

-Se asignan a la Consejería de Presidencia las competencias en materia de relaciones institucionales y externas; Secretariado del Gobierno; relaciones con las Cortes y comunicación.

-Se asignan a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo las competencias en las áreas de economía y hacienda y en las materias de fomento del empleo y de la economía social, formación profesional ocupacional y continua, intermediación en el mercado laboral y la coordinación de los grandes proyectos.

-Se asignan a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas las competencias relativas a la justicia, función pública, emergencia interior, administración local, gestión de la unidad del cuerpo de la policía adscrita a la Comunidad Valenciana, asociaciones, fundaciones, colegios profesionales, registro y notariado y consultas populares y electorales.

-Se asignan a la Consejería de Infraestructuras y Transportes las competencias en materia de obras públicas, transportes, arquitectura, puertos y costas, telecomunicaciones y energía.

-Se asignan a la Consejería de Cultura, Educación y Deporte las competencias relativas a la educación, política lingüística, promoción cultural, patrimonio artístico y deportes.

-Se asignan a la Consejería de Sanidad las competencias en materia de sanidad y asistencia sanitaria a la dependencia.

-Se asignan a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo las competencias en materia de industria, comercio, consumo, turismo, exportación, investigación e innovación tecnológica.

-Se asignan a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación las competencias en agricultura, ganadería, pesca y alimentación.

-Se asignan a la Consejería de Territorio y Vivienda las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente y vivienda.

-Se asignan a la Consejería de Bienestar Social las competencias relativas a políticas de prestación sociosanitaria, inmigración, servicios sociales, discapacitados, familia, menor y adopciones, mujer y juventud.

Por lo que se refiere a las Cortes Valencianas hay que destacar que se trata de un año en el que finaliza una Legislatura, concretamente como consecuencia del Decreto 3/2003, de 31 de marzo, del Presidente de la Generalidad, de disolución y convocatoria de elecciones a las Cortes Valencianas, en el que se convocan elecciones para el día 25 de mayo del 2003 y se anuncia el inicio de la Sexta Legislatura, que comienza el 12 de junio de ese mismo año. Por tanto nos encontramos en dos periodos diferentes.

Por lo que se refiere a la composición hay que indicar que el resultado de las elecciones produce una modificación mínima que se transforma en que el Grupo Parlamentario Popular pasa de 49 a 48 diputados, diputado que gana la candidatura del Grupo Parlamentario *Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa*, que pasa de 5 a 6, permaneciendo el Grupo Parlamentario

Socialista con 35 diputados, si bien en un primer momento del escrutinio, como indicábamos antes, el diputado que perdía el Partido Popular, parecía ganarlo en un principio por la circunscripción de Valencia el *Partit Socialista del País Valencià*-PSOE, sin embargo, una sentencia posterior del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana adjudicó definitivamente a *Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana*: *Entesa* este escaño.

Por tanto hay que tener en cuenta la diferencia entre las dos Legislaturas. En este sentido hay que indicar que de las diecisiete leyes aprobadas, catorce lo fueron durante el final de la Quinta Legislatura y tres lo han sido ya en la Sexta. Esta acumulación de leyes es siempre normal al final de una legislatura en que todos los gobiernos suelen instar a aprobarse muchas leyes de lo que normalmente es habitual en un año parlamentario que no coincida con periodo electoral. Por lo que se refiere a las tres leyes aprobadas al inicio de la Sexta Legislatura hay que tener en cuenta que el periodo de sesiones comenzó realmente, después de la investidura, el 1 de septiembre y que en ese corto periodo que va de septiembre a diciembre, además de una ley a la que hemos hecho referencia antes, la de regulación de un colegio oficial de carácter profesional, las Cortes Valencianas aprobaron las dos leyes tradicionales de final de año, esto es, la denominada Ley de «acompañamiento» y la Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio 2004.

Por lo que se refiere a resoluciones han sido un total de treinta y cuatro resoluciones aprobadas, correspondiendo siete a la Quinta Legislatura y veintisiete a la Sexta Legislatura. La ausencia del debate de política general al tratarse de un año electoral y al haberse producido un debate de investidura, no impide sin embargo que baje el número de resoluciones, pese a estar como consecuencia de la convocatoria de elecciones prácticamente tres meses sin funcionar las Cortes Valencianas, debido a las muchas resoluciones propias que ha de adoptar la Cámara al inicio de cada periodo de sesiones, comenzando por la propia investidura del Presidente de la Generalidad.

En cuanto a mociones, al igual que ocurre en toda la legislatura anterior, no se presentan apenas, en total son siete, y ninguna de ellas es aprobada.

Con referencia a las preguntas aquí sí que hay un importante incremento, correspondiendo un total al conjunto del año de casi tres mil preguntas, si tenemos en cuenta que durante tres meses no ha funcionado la Cámara. En las preguntas por escrito hay más de cuatrocientas en la Quinta Legislatura y más de mil trescientas en la Sexta. En cambio para las preguntas orales en comisión, el conjunto del año apenas supera las treinta presentadas. Y en las preguntas en pleno hay casi 400 entre ambos periodos. Quizá la mayor novedad que ha existido en la Sexta Legislatura ha sido la aprobación de la resolución de carácter general 2/VI, que determina la norma para la tramitación por el procedimiento especial de urgencia de aquellas preguntas con contestación oral en el pleno, presentadas por diputados y diputadas al Gobierno valenciano, o a los Consejeros, que a causa de su actualidad requieran una tramitación inmediata. Esta resolución que se aprueba en octubre ha sido aplicada en los dos meses y medio últimos del año correspondientes a la Sexta Legislatura, habiendo sido tramitadas por este procedimiento novedoso en las Cortes Valencianas un total de doce preguntas.

En suma pues, estamos ante un año de trabajo normal de las Cortes Valencianas que debido a la finalización de una legislatura y el inicio de otra no altera sin embargo el volumen final en su actividad como consecuencia del periodo de inactividad que supone la disolución y la convocatoria de nuevas elecciones.

Por lo que se refiere a las resoluciones más importantes adoptadas por las Cortes Valencianas durante este periodo destacaremos en cuanto a la Quinta Legislatura la resolución 211/V, aprobada el día 31 de enero, sobre apoyo y adhesión a la manifestación a favor del Plan Hidrológico Nacional y el Tránsito del Ebro a la Comunidad Valenciana, dimanante de la voluntad de la sociedad civil valenciana, que incluso llega a manifestarse con que con cargo al presupuesto de la propia Cámara se sufraga una parte considerable de los gastos de la manifestación que se convocaría a principios de marzo en la ciudad de Valencia.

Por otro lado, dentro del capítulo que se pretendía al final de la Quinta Legislatura de privatización de la Radiotelevisión Valenciana, el Pleno de las Cortes Valencianas adoptó la resolución 212/V, del día 12 de febrero, en la que se aprueba sólo con los votos del Grupo Parlamentario Popular el dictamen de la Comisión especial de estudio de nuevas formas de gestión de la Radiotelevisión Valenciana, en el que se aprobaba el proceso de privatización de la misma.

Ya en la Sexta Legislatura destacaremos en primer lugar seis resoluciones por las que al inicio de las mismas las Cortes Valencianas aprueban la creación de una serie de comisiones de legislatura, que son las siguientes: Comisión de Seguridad Nuclear (resolución 6/VI); Comisión de Derechos Humanos (resolución 7/VI); Comisión de Asuntos Europeos (Resolución 8/VI); Comisión de la Mujer y las políticas de igualdad (resolución 9/VI); Comisión de nuevas tecnologías y sociedad del conocimiento (resolución 10/VI); y, por último, la Comisión de Política Lingüística (resolución 11/VI). Todas las resoluciones son de fecha 24 de septiembre (BOCV núm. 13, de 27 de octubre).

Y por otro lado hay que destacar, como continuación de lo manifestado ya al inicio del año en la anterior Legislatura, la resolución 18/VI, de, sobre respaldo y apoyo a la financiación con fondos de la Unión Europea del Plan Hidrológico Nacional.

En cuanto a las instituciones que requieren la participación de las Cortes Valencianas para el nombramiento de sus órganos, hay que reseñar el acuerdo al que se llega a finales de año y que permite a través de las resoluciones 22/VI, 23/VI y 24/VI, de 7 de noviembre (BOCV núm. 17, de 14 de noviembre), el nombramiento de los Consejeros Generales respectivamente de Bancaixa, Caixa Ontinyent y Caja de Ahorros del Mediterráneo; y la resolución 25/VI, de 7 de noviembre (BOCV núm. 17, de 14 de noviembre), por el que se eligen las tres vacantes existentes en la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*.

Precisamente hay que destacar estos últimos acuerdos que suponen la necesidad de una mayoría cualificada para el nombramiento de determinados cargos y que ello se alcanza, como hemos indicado, para la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, y para las Cajas de Ahorros, con novedades en ambos casos. En el primer caso, la existencia de dos vacantes a las que se añade en el último momento una tercera, hace necesario para el buen funcionamiento de la máxima auto-

ridad lingüística de la Comunidad Valenciana, un acuerdo en el seno del Parlamento.

Y en cuanto a las Cajas de Ahorros lo más destacable es que a diferencia de lo que había ocurrido en la última negociación, en esta ocasión el Partido Popular no impone con su mayoría absoluta el nombramiento de todos sus consejeros, sino por el contrario, se llega a un acuerdo con las demás fuerzas políticas parlamentarias para una distribución de los consejeros representantes de la Generalidad Valenciana en cada Caja, de manera proporcional a la composición de la Cámara. Este es uno de los aspectos que significan un cambio cualitativo en la manera de actuar el nuevo Gobierno valenciano.

Por lo que se refiere a las instituciones de la Generalidad, aparte del nombramiento de los académicos de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, hay que destacar lo siguiente. En el caso del Consejo Jurídico Consultivo por un lado, por Decreto 64/2003, de 3 de junio, se nombra a José Rafael Diez Cuquerella para cubrir la vacante que existía en el mismo como Consejero. Producido el fallecimiento del Presidente del Consejo Jurídico Consultivo, Carlos Climent González, por Decreto 149/2003, de 29 de agosto, se nombra a Vicente Garrido Mayol; por Decreto 150/2003, de ese mismo día, se nombra asimismo Consejero a Alberto Jarabo Calatayud; y finalmente, por Decreto 187/2003, se nombra Secretario a Federico Fernández Roldan.

A final de año se produce el fallecimiento del *Síndic Major de Comptes* de la Generalidad, José Antonio Noguera de Roig, y para su sustitución no se inicia el procedimiento previsto en la Ley, sino que simplemente se nombra a uno de los dos Síndicos, concretamente a Rafael Vicente Queralt, para ocupar el cargo de *Síndic Major* a la espera de que en el año 2004 proceda la renovación de todos los cargos de la Institución.

Por último en cuanto a las transferencias no hay en este año ningún Real Decreto Legislativo que transfiera nuevas competencias a la Generalidad Valenciana.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición al finalizar la V Legislatura:

Popular: 49

Socialista-Progressistes: 34

Esquerra Unida del País Valencià: 5

Mixto: 1

Composición tras las elecciones de 25 de mayo (VI Legislatura):

Popular: 48

Socialista: 35

Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa: 6

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2003:

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: M^a 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

Desde junio de 2003, tras las elecciones:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Alejandro Font de Mora Turón

Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Justicia y Administraciones Públicas: Víctor Campos Guinot

Infraestructuras y Transporte: José Ramón García Antón

Cultura, Educación y Deporte: Esteban González Pons

Sanidad: Vicente Rambla Momplet

Industria, Comercio y Turismo: Miguel Peralta Viñes

Agricultura, Pesca y Alimentación: Gemma Amor Pérez

Territorio y Vivienda: Rafael Blasco Castany

Bienestar Social: Alicia de Miguel García

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario antes y después de las elecciones.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: antes de las elecciones el Partido Popular con 49 diputados; después de las elecciones el Partido Popular con 48 diputados.

Composición del Gobierno: antes y después de las elecciones: homogéneo (Partido Popular).

Cambios de Gobierno

Tras las elecciones el 21 de junio es nombrado el Gobierno reseñado en el apartado anterior.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El 18 de junio tuvo lugar la investidura del nuevo Presidente de la Generalidad con los 48 votos del Grupo Parlamentario Popular, Francisco Camps Ortiz, tomando posesión ante el Pleno de las Cortes Valencianas, una vez nombrado por el Rey, el día 20 de junio.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y Resoluciones aprobadas

V Legislatura (enero-marzo):

Leyes aprobadas: 14

Proposiciones no de Ley: 31

Resoluciones: 7

Preguntas: 470

Interpelaciones: 3

VI Legislatura (junio-diciembre):

Leyes aprobadas: 3

Proposiciones no de Ley: 91

Resoluciones: 27

Preguntas: 1.990

Interpelaciones: 23

Resoluciones y debates más importantes:

El día de junio tuvo lugar sin duda el debate más importantes con motivo de la investidura de Francisco Camps Ortiz como Presidente de la Generalidad, que obtuvo los 48 votos del Grupo Parlamentario Popular.

Las Resoluciones más importantes fueron las siguientes:

Resolución 211/V, de 31 de enero, de apoyo y adhesión a favor del Plan Hidrológico Nacional y del trasvase del Ebro a la Comunidad Valenciana (BOCV nº 202, de 10 de febrero).

Resolución 212/V, de, sobre dictamen de la comisión especial de estudio de nuevas formas de gestión de RTVV (BOCV nº 204, de 24 de febrero).

Resolución 1/VI, de, de elección de Francisco Camps Ortiz como Presidente de la Generalidad Valenciana (BOCV nº 1, de 23 de junio).

Resolución 18/VI, de, de respaldo y apoyo a la financiación con fondos de la Unión Europea del Plan Hidrológico Nacional (BOCV nº 13, de 27 de octubre).

Resolución 25/VI, de, de elección de miembros de la «Acadèmia Valenciana de la Llengua» para cubrir tres vacantes (BOCV nº 17, de 14 de noviembre).

Resolución 27/VI, de, sobre responsabilidad con que los grupos parlamentarios han de actuar ante la violencia de género (BOCV nº 24, de 19 de diciembre).

Reformas del Reglamento

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de carácter general 3/V, de 5 de marzo, sobre protección de la imagen externa de los edificios de la sede de las Cortes Valencianas (BOCV nº 208, de 10 de marzo).

Resolución de carácter general 1/VI, de 16 de septiembre, mediante la que se modifican algunos puntos de la Resolución de carácter general 3/III, sobre regulación del procedimiento parlamentario de las comparecencias del Presidente del Gobierno (BOCV nº 9, de 29 de septiembre).

Resolución de carácter general 2/VI, de 14 de octubre, que determina la norma para la tramitación por procedimiento especial de urgencia de aquellas preguntas con contestación oral en el Pleno, presentadas por diputados y diputadas al Gobierno o a los consejeros que a causa de su actualidad requieran la tramitación inmediata (BOCV nº 12, de 20 de octubre).

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

En el Consejo Jurídico Consultivo el fallecimiento de su Presidente, Carlos Climent González, da pie al nombramiento de un nuevo Presidente que recae en el consejero Vicente Garrido Mayol (Decreto 149/2003, de 29 de agosto) siendo a su vez nombrado consejero para cubrir la vacante Alberto Jarabo Calatayud (Decreto 150/2003, de 29 de agosto). Con anterioridad la vacante dejada por el consejero Juan Ferrando Badía fue cubierta por José Rafael Díez Cuquerella (Decreto 64/2003, de 3 de junio).

Y en la Sindicatura de Cuentas, el fallecimiento del Síndico Mayor, José Antonio Noguera de Roig, y ante la proximidad de la renovación de toda la institución, el síndico Rafael Vicente Queralt es nombrado Síndico Mayor de Cuentas (Decreto 25/2003, de 11 de diciembre, del Presidente de la Generalidad), no cubriéndose la vacante dejada por éste.

Rasgos generales

Las elecciones del 25 de mayo a la Asamblea legislativa centraron buena parte de la agenda institucional y política de Extremadura en 2003, año relevante asimismo, desde la perspectiva regional, al cumplirse el 25 de febrero el vigésimo aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía. El debate público previo a los comicios giró esencialmente en torno a las propuestas de las distintas fuerzas para dar respuesta a las aspiraciones básicas de la ciudadanía.

El candidato a la Presidencia de la Comunidad por el PSOE, formación que se presentó ante el electorado junto a la coalición regionalista PREX-CRÉX, comprometió la construcción de 8.000 viviendas a precio inferior a 60.000 euros, la creación de 50.000 puestos de trabajo, la petición al Gobierno de un Plan especial de empleo para Extremadura, y la elaboración de un ambicioso Plan plurianual de infraestructuras viarias. Los populares, a su vez, incidieron en la protección a la familia, la supresión del impuesto de sucesiones, la inserción laboral de los jóvenes y la mujer, y el fortalecimiento de la descentralización local. La cobertura de los derechos básicos, la democracia participativa y el pleno empleo centraron la oferta electoral de la coalición Izquierda Unida-Socialistas Independientes de Extremadura (IU-SIEX), mientras que los regionalistas de Extremadura Unida, que concurrieron en solitario a la cita con las urnas, basaron su programa en la lucha contra el despoblamiento rural mediante acciones en materia de financiación local, sanidad y trabajo.

En cuanto a los resultados, el PSOE revalidó y aumentó su mayoría absoluta, al cosechar 341.000 votos, unos 28.000 más que en 1999, incrementando en dos escaños la cifra conseguida en la legislatura precedente, hasta alcanzar 36 de los 65 Diputados que componen la Asamblea de Extremadura. El PP, por su parte, con 255.000 votos, recibió 3.000 sufragios menos que cuatro años atrás, lo que se tradujo en la pérdida de dos representantes, quedando en 26 actas. Izquierda Unida repitió los tres asientos del período político antecedente, aunque con 2.000 votos más que en los anteriores comicios autonómicos, a la vez que la formación regionalista Extremadura Unida quedaba nuevamente sin presencia parlamentaria. Por provincias, los socialistas obtuvieron 20 escaños en Badajoz y 16 en Cáceres, los populares 13 en cada circunscripción, e Izquierda Unida-SIEX dos y uno, respectivamente. El índice de participación fue del 77%, lo que supuso que 687.000 electores, de un total de más de 881.000, ejercieron su derecho al voto.

Por lo que se refiere a las elecciones municipales, el PP retuvo, aunque con

menor margen que en 1999, la mayoría absoluta en las capitales, Badajoz, Cáceres y Mérida, y en la importante localidad pacense de Don Benito, al tiempo que el PSOE se anotó la victoria en los relevantes municipios de Almedralejo y Villanueva de la Serena, de la provincia de Badajoz, y arrebató al PP la significativa plaza de Plasencia, en el norte cacereño. En cómputo global, el PSOE se ha alzado con el 63% de las Alcaldías de la región, el PP logró el 26%, Izquierda Unida el 4% y Extremadura Unida el 2%, habiendo correspondido las restantes a candidaturas locales e independientes. Igualmente, los socialistas conservaron las Presidencias de las dos Diputaciones.

Desde la perspectiva jurídico-institucional, uno de los acontecimientos más sobresalientes fue la formación del nuevo Gobierno autonómico, tras la celebración de los comicios. Hay que hacer notar en él la desaparición de la Vicepresidencia, la salida de seis de los componentes del gabinete anterior, la continuidad de los restantes, así como la incorporación de cinco nuevos titulares de Consejerías. El número de éstas se mantiene inalterado en diez, si bien se crean tres nuevas, y desaparecen otras tres, cuyas áreas de responsabilidad se reparten entre las carteras preexistentes y las de nueva implantación, como se expone con detalle más adelante.

En lo que atañe a la dinámica de traspasos, se produjeron dos en 2003, que completan o amplían los realizados en años anteriores en materia de sanidad y educación. Efectuadas mediante sendos Decretos, los números 430 y 431/2003, ambos de 11 de abril, las transferencias citadas se refirieron a la ejecución de la legislación estatal sobre productos farmacéuticos y a los profesores de Educación General Básica en Instituciones Penitenciarias. Prosiguieron, de otra parte, las negociaciones con el Estado para el traspaso del personal no jurisdiccional al servicio de la Administración de Justicia iniciadas en 2002, a lo que se ha de añadir el deseo expresado por la titular de la Consejería de Bienestar Social de que Extremadura adquiriera facultades relacionadas con la inmigración.

La reforma del subsidio agrario siguió generando novedades en 2003. Tras la oferta de implantación de un nuevo modelo lanzada a principios de enero por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, semanas después se alcanzó un acuerdo con los Presidentes de Extremadura y Andalucía para la puesta en marcha de una prestación similar, condicionada a la disponibilidad laboral y la participación en cursos formativos por parte de los beneficiarios. Si bien el acuerdo desactivó convocatorias de paro agrario en las dos regiones, el Decreto fue impugnado ante el Tribunal Supremo por las organizaciones sindicales en lo relativo al empadronamiento en Andalucía o Extremadura durante diez años como requisito para el disfrute de la ayuda, y por la limitación temporal fijada en seis ciclos o anualidades de percepción.

Los graves incendios de agosto en las comarcas norteñas de Las Hurdes, Sierra de Gata y Grimaldo, y en el área de Valencia de Alcántara, fronteriza con Portugal, constituyeron otro de los más relevantes ejes de la atención regional en 2003. Ante las proporciones de los siniestros, que, en mitad de una fuerte ola de calor, arrasaron más de 45.000 hectáreas y motivaron la evacuación de alrededor de 9.000 personas, la Junta de Extremadura constituyó el 2 de agosto un gabinete de crisis en coordinación con la Delegación del Gobierno y represen-

tantes de la Guardia Civil, el Ejército, Protección Civil y la Cruz Roja, para organizar los esfuerzos en la lucha contra las llamas. Además, el Ejecutivo regional acordó poco después diversas medidas orientadas a paliar los daños, a lo que se sumó el compromiso anunciado por el Presidente autonómico de impulsar una profunda reforma forestal, y de acrecentar los medios de prevención y extinción, con inclusión de iniciativas tendentes a facilitar la puesta a disposición judicial de los autores de incendios intencionados.

Para cerrar el apartado dedicado a valoración general, hay que referirse, ante su trascendencia para Extremadura, al acuerdo alcanzado por los Gobiernos de España y Portugal sobre el trazado definitivo del enlace ferroviario de alta velocidad entre las capitales de ambos países, finalmente a través de Badajoz, anunciado en noviembre durante la cumbre bilateral celebrada en la localidad lusa de Figueira da Foz. La inversión global será de 6.000 millones de euros, de los que unos 1.900 millones corresponderán al tramo extremeño, previéndose la entrada en servicio de la línea en 2010. Respecto al corredor regional del AVE, el Ministerio de Fomento admitió en febrero las alegaciones de la Corporación municipal y de la Junta extremeña para que el tren de alta velocidad entre y se detenga en la capital autonómica, descartando así la opción por otras localidades próximas barajada como posibilidad hasta entonces.

Ejercicio de competencias

Actividad legislativa

Pese al obligado paréntesis en la labor parlamentaria debido a la convocatoria electoral de mayo, 2003 registró la elaboración de siete leyes, varias de ellas con un destacado significado social o económico. Así, junto a la aprobación de los Presupuestos a finales de año, se ha proporcionado una disciplina legal unificada a la cooperación al desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma, se ha articulado una respuesta legislativa a la integración del ocio en la convivencia y al consumo de bebidas alcohólicas por los jóvenes, se han regulado las denominadas «parejas de hecho» y la estadística de la Comunidad Autónoma, se ha abordado la participación institucional de los agentes sociales más representativos y se ha reformado un precepto del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en este último caso por medio de una Ley dirigida específicamente a tal fin.

Leyes de desarrollo de títulos competenciales extremeños

–*Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la convivencia y el ocio de Extremadura* (DOE núm. 35, de 22 de marzo): este texto legal, fruto de una amplia campaña de diálogo y participación llevada a cabo en 2002, declara en su Exposición de Motivos como principal propósito el establecimiento de mecanismos que permitan armonizar los derechos al ocio y al descanso, atajando al tiempo los nocivos efectos del consumo masivo de alcohol por parte de los jóvenes. Como fun-

damento, se invocan las competencias exclusivas sobre patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológico de interés para la Comunidad Autónoma, promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, juventud, espectáculos públicos, publicidad y comercio interior, y las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, defensa del consumidor y usuario, y enseñanza.

–*Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (DOE núm. 42, de 8 de abril): apelando en su Exposición de Motivos a la competencia exclusiva en materia de estadística para fines de interés de la Comunidad Autónoma, este texto normativo establece un marco integral de dicha actividad pública en el ámbito autonómico, señalando sus principios rectores, configurando el Sistema de Planificación responsable de la misma, con indicación de sus elementos constitutivos y las competencias de sus diversos órganos integrantes, y regulando, por último, las relaciones con los entes locales a estos efectos, junto al régimen sancionador.

Leyes de desarrollo institucional

–*Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los Agentes Sociales más representativos* (DOE núm. 35, de 22 de marzo): la Exposición de Motivos del presente texto legal señala como contenido del mismo la regulación de la participación en el marco de la Administración regional de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales con implantación en la Comunidad Autónoma, y la fijación de las reglas sobre reparación económica de los gastos en que incurran por dicha causa, atendiendo a criterios de mayor representatividad.

–*Ley 6/2003, de 11 de septiembre, de reforma del artículo 44.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura* (DOE núm. 109, de 16 de septiembre): el propósito de este texto legal se cifra en reorganizar las Comisiones Permanentes Legislativas que integran la Cámara legislativa extremeña, en los términos a que se hará referencia en el apartado dedicado a las reformas del Reglamento parlamentario.

Leyes de contenido económico-tributario

–*Ley 7/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma* (DOE extraordinario núm. 4, de 29 de diciembre): la cifra presupuestaria que se prevé para 2004 en este texto legal es de 3.802 millones de euros, un 5,9 % más que en el año anterior, y dentro de ella adquieren particular relevancia las partidas destinadas a políticas sociales, especialmente en materia de empleo, acción social y vivienda, o la dotación de recursos para la puesta en marcha de los próximos Planes de Empleo e Industria y Promoción Empresarial. También hay que resaltar en esta ley la regulación *ex novo* de determinados aspectos formales de la contratación pública autonómica, la introducción de modificaciones legislativas, como las referidas al régimen de las transferencias de crédito, a la tasa fiscal del

juego, a la composición del Consejo de Dirección del Instituto del Corcho, a ciertos aspectos de ejecución presupuestaria, fiscalización y contabilización previstos en la Ley de Hacienda Pública regional, o la actualización del Anexo de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma sobre la duración y sentido del silencio administrativo en diversos procedimientos.

Otras leyes

—*Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo* (DOE núm. 33, de 18 de marzo): invocando el objetivo estatutario del estrechamiento de vínculos con los pueblos hispanoamericanos y las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social sobre la aportación del 0,7 por 100 del PIB, la Exposición de Motivos centra el objeto de esta ley en la consolidación de la cooperación al desarrollo como elemento integrante de las políticas de la Junta de Extremadura, confirmando rango legislativo a los mecanismos necesarios para la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación en la materia con las actuaciones realizadas por las distintas Administraciones públicas.

—*Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (DOE núm. 42, de 8 de abril): esgrimiendo el objetivo estatutario concerniente a la promoción de la igualdad real y efectiva de los extremeños, el legislador regional pretende dispensar mediante este texto legislativo una regulación a la situación de las uniones estables conocidas como «parejas de hecho», definiéndolas y disciplinando la inscripción registral de las mismas en calidad de requisito constitutivo. En materia de filiación, la ley permite a estas uniones el acogimiento simple o permanente de menores en iguales condiciones que las parejas ligadas por matrimonio, pero no la adopción, y remite a la legislación civil la guarda y custodia de los hijos comunes, así como el régimen de visitas, comunicación y estancia. Se establece, asimismo, un principio de equiparación al vínculo matrimonial a efectos de función pública, servicios y prestaciones sociales, y en materia fiscal, presupuestaria y de subvenciones, todo ello dentro del ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma, sin entrar, precisamente por razones competenciales, en los aspectos penales, laborales y de Seguridad Social de este tipo de uniones.

Potestad reglamentaria

La cita con las urnas y el consiguiente paso a la situación de Gobierno en funciones hasta la formación del nuevo gabinete no fue óbice para que en 2003 se mantuviera la tónica habitual de una amplia producción reglamentaria por parte del Ejecutivo extremeño. De hecho, los *comicios regionales* motivaron la elaboración de varias disposiciones, reguladoras de las condiciones de los locales y las características oficiales de los materiales a utilizar en las elecciones a la Asamblea, y de las compensaciones económicas al personal que prestó sus servicios en las mismas (Decretos 28 y 31/2003, de 25 de marzo los dos, y publica-

dos ambos en el *DOE* núm. 39, de 1 de abril), o bien, con posterioridad, para formalizar el nombramiento de los miembros de la Junta Electoral de Extremadura (Decreto 210/2003, de 26 de diciembre, *DOE* núm. 1, de 3 de enero de 2004), además, claro está, del propio Decreto de convocatoria de la consulta (el número 6/2003, de 31 de marzo, *DOE* núm. 39, de 1 de abril), y el de llamamiento a la sesión constitutiva de la Asamblea legislativa (Decreto 13/2003, de 6 de junio, *DOE* núm. 66, de 7 del mismo mes).

Como ya se adelantó al inicio de este *Informe*, un capítulo significativo de la normativa reglamentaria autonómica fue el destinado a paliar las consecuencias de los incendios de agosto, materializado en un paquete de Decretos, los números 167, 168 y 171/2003, todos ellos de 9 de septiembre y publicados en el *DOE* núm. 109, del 16 de ese mismo mes, de medidas de apoyo a empresas, de revitalización económica de localidades, y de lucha contra la erosión de los montes en las zonas afectadas, junto a determinaciones de emergencia para atención de necesidades y establecimiento de ayudas por los daños ocasionados. A dichas providencias se sumó, poco después, el Decreto 182/2003, de 23 de septiembre, por el que se establece un Plan Estratégico de la Junta de Extremadura de Apoyo y Estímulo al Empleo para las localidades afectadas (*DOE* núm. 115, de 30 de septiembre).

En este mismo campo de acción, pero antes de los siniestros, el Decreto 11/2003, de 11 de febrero (*DOE* núm. 20, de 15 de febrero), aprobaba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Personal de Prevención y Extinción de Incendios, cuya Disposición Transitoria Primera fue modificada, con posterioridad a aquéllos, por el Decreto 190/2003, de 4 de noviembre (*DOE* núm. 133, de 13 de noviembre).

Al igual que en pasados ejercicios, la relevancia del sector agroganadero en la economía extremeña dio lugar a una notable serie de normas reglamentarias. Una porción significativa vino ceñida, como en años precedentes, a la ordenación de ayudas finalistas, con la modificación de las relativas a la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de propiedad municipal o comunal y dehesas boyales (Decreto 14/2003, de 11 de febrero, *DOE* núm. 21, de 18 de febrero), la regulación de las destinadas a la utilización de métodos de producción agropecuaria compatibles con el medio ambiente (Decreto 24/2003, de 11 de marzo, *DOE* núm. 33, de 18 de marzo), la convocatoria de las referentes a la reposición del ganado bovino en explotaciones objeto de vaciado sanitario por campaña de saneamiento ganadero (Decreto 41/2003, de 8 de abril, *DOE* núm. 45, de 15 de abril), o la revisión de las dirigidas al sector apícola por prima de polinización (Decreto 211/2003, de 26 de diciembre, *DOE* núm. 1, de 3 de enero de 2004), y de las orientadas a la mejora de la producción y comercialización de la miel (Decreto 212/2003, de 26 de diciembre, *DOE* núm. 1, de 3 de enero de 2004).

A las acciones en el capítulo de sanidad animal se adscriben las señaladas en el Decreto 2/2003, de 14 de enero (*DOE* núm. 9, de 21 de enero), por el que se establece la obligatoriedad de instalar centros de desinfección de vehículos de ganado en los mataderos autorizados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y el Decreto 23/2003, de 11 de marzo, regulador de las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera (*DOE* núm. 33, de 18 de marzo), al que hay que

añadir el ya citado Decreto 41/2003, sobre ayudas a la reposición del ganado bovino en explotaciones objeto de vaciado sanitario a causa de campañas de saneamiento ganadero. Y a la sanidad vegetal corresponde, a su vez, el Decreto 204/2003, de 16 de diciembre (DOE núm. 149, de 23 de diciembre), atinente a las indemnizaciones derivadas de las medidas fitosanitarias para la erradicación y control de la bacteriosis de cuarentena *Ralstonia solanacearum* (Smith) *Yabuuchi et al.* en tomate.

Dentro del dominio agrícola, pero con incidencia sobre la comercialización de los productos agroganaderos y la calidad agroalimentaria, deben anotarse, respectivamente, el Decreto 69/2003, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen protegida «Queso Ibores» y su Consejo Regulador (DOE núm. 61, de 27 de mayo), y el Decreto 18/2003, por el que se determinan los órganos competentes para el ejercicio de las funciones inspectoras y sancionadoras en materia de calidad agroalimentaria y comercialización de productos pesqueros (DOE núm. 28, de 6 de marzo). Finalmente, aún en la esfera agraria, mas obedeciendo al tiempo a preocupaciones medioambientales, merece reseña el Decreto 61/2003, de 8 de mayo (DOE núm. 55, de 13 de mayo), por el que se ordena el régimen de producción agraria ecológica y se regula al efecto un Comité especializado.

Por su parte, la atención específica al *medio ambiente* determinó la declaración como Corredor Ecológico de Biodiversidad del Río Guadalupejo y del Entorno de los Pinares del Tiétar (Decretos 62 y 63/2003, de 8 de mayo, publicados ambos en el DOE núm. 55, de 13 de mayo), y como Lugar de Interés Científico, el «Volcán» de El Gasco (Decreto 153/2003, de 29 de julio, DOE núm. 91, de 5 de agosto).

En 2003 continuaron adoptándose importantes decisiones relacionadas con la *sanidad*. El Decreto 4/2003, de 14 de enero (DOE núm. 9, de 21 de enero), configuró el régimen jurídico, estructura y funcionamiento del Defensor de los Usuarios del Sistema Sanitario Público de Extremadura, procediéndose al nombramiento de su primer titular mediante Decreto 36/2003, de 25 de marzo (DOE núm. 39, de 1 de abril). Asimismo, se creó el Centro Extremeño de Desarrollo Infantil (Decreto 54/2003, de 22 de abril, DOE núm. 50, de 29 de abril), y se reglamentó la asistencia dental a la población con discapacidad intelectual (Decreto 74/2003, de 20 de mayo, DOE núm. 62, de 29 de mayo). Actuaciones fundamentales en el terreno organizativo y de la ordenación de algunas de las prestaciones básicas fueron la modificación del Mapa Sanitario de la Comunidad Autónoma, por Decreto 183/2003, de 23 de septiembre (DOE núm. 115, de 30 de septiembre), o la aprobación del nuevo Calendario de Vacunaciones Sistemáticas Infantiles, a través del Decreto 208/2003, de 16 de diciembre (DOE núm. 149, de 23 de diciembre).

De no menor relevancia fueron las acciones en *materia educativa*. En cuanto a la enseñanza superior, han de mencionarse los Decretos 34/2003, de 25 de marzo, de modificación de las subvenciones a otorgar en régimen de concurrencia competitiva por la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología en materia de enseñanza universitaria e investigación (DOE núm. 39, de 1 de abril), y 65/2003, de 8 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Extremadura (DOE extraordinario núm. 3, de 23 de mayo), dentro del pro-

ceso de adaptación a las nuevas exigencias derivadas de la Ley Orgánica de Universidades. En este mismo contexto, y a consecuencia de las elecciones a doble vuelta celebradas los días 3 y 16 de diciembre, se sitúa el Decreto 213/2003, de 26 de diciembre (DOE núm. 1, de 3 de enero de 2004), de nombramiento del Rector de la Universidad de Extremadura. Respecto a las enseñanzas no universitarias, cabe citar el Decreto 43/2003, de 8 de abril, por el que se crean Centros Docentes Públicos de Educación Secundaria (DOE núm. 45, de 15 de abril).

Una vez más, el *fomento del empleo* constituyó foco de interés prioritario de la Junta extremeña. Las iniciativas normativas emprendidas, casi todas ellas antes de las elecciones de mayo, han consistido en el establecimiento de subvenciones para la mejora de las condiciones de trabajo en empresas radicadas en la Comunidad Autónoma (Decreto 9/2003, de 28 de enero, DOE núm. 18, de 11 de febrero), la fijación de las bases reguladoras para la concesión de ayudas a acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia al autoempleo (Decreto 20/2003, de 25 de febrero, DOE núm. 28, de 6 de marzo), la reforma del programa de fomento de la contratación indefinida por las pequeñas y medianas empresas, empresas de la economía social y otras entidades privadas de la región (Decreto 68/2003, de 8 de mayo, DOE núm. 55, de 13 de mayo), o la puesta en marcha de un Programa Extraordinario para la inserción laboral de personas con riesgo de exclusión del mercado de trabajo (Decreto 201/2003, de 16 de diciembre, DOE núm. 149, de 23 de diciembre).

En este mismo ámbito, hay que registrar la reforma de los Estatutos del Servicio Extremeño Público de Empleo (Decreto 17/2003, de 25 de febrero, DOE núm. 28, de 6 de marzo), la regulación del *acceso al empleo público en la Comunidad Autónoma* por las personas con discapacidad (Decreto 47/2003, de 22 de abril, DOE núm. 50, de 29 de abril), o la modificación de las *ayudas al empleo público local* (Decreto 192/2003, de 18 de noviembre, DOE núm. 138, de 25 de noviembre).

En el campo de la *economía*, un primer frente fue el constituido por las *ayudas*. Así, el Decreto 32/2003, de 25 de marzo (DOE núm. 39, de 1 de abril), se refirió a las destinadas a proyectos integrales de modernización del comercio independiente, y el Decreto 70/2003, de 20 de mayo, tuvo por objeto la intensificación de las dirigidas al Sector Textil-Confección durante el ejercicio 2003 (DOE núm. 61, de 27 de mayo). Siguiendo con el *comercio*, se regularon los horarios y la temporada de rebajas en Extremadura en 2004, de un lado, y el procedimiento para la solicitud de licencia comercial específica, de otro (respectivamente, Decretos 199, 200 y 202/2003, de 16 de diciembre, DOE núm. 149, de 23 de diciembre).

Un aspecto de interés fue la *creación de órganos administrativos con implicaciones económicas*. En el dominio de la *contratación pública*, el Decreto 6/2003, de 28 de enero (DOE núm. 28, de 6 de marzo) reguló la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, el Registro Oficial de Licitadores y el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma, mientras que, en relación con la *expropiación forzosa*, el Decreto 59/2003, de 8 de mayo (DOE núm. 55, de 13 de mayo) hizo lo propio con el Jurado Autonómico de Valoraciones. En el terreno de la *fiscalidad*, de otra parte, el Decreto 60/2003, de 8 de mayo, esta-

bleció normas de gestión del Impuesto sobre los Depósitos de Entidades de Crédito (*DOE* núm. 55, de 13 de mayo), en tanto que la modificación sucesiva del Reglamento del Impuesto sobre Aprovechamientos Cinégenéticos motivó los Decretos 191/2003, de 4 de noviembre (*DOE* núm. 132, de 11 de noviembre) y 194/2003, de 18 de noviembre (*DOE* núm. 138, de 25 de noviembre).

En materia de *bienestar social*, sobresale el Decreto 5/2003, de 14 de enero (*DOE* núm. 14, de 1 de febrero), por el que se establece el procedimiento de valoración de las solicitudes de adopción y acogimiento familiar y de selección de adoptantes y acogedores. En este mismo contexto, y en conexión con la *vivienda y las infraestructuras*, el Decreto 8/2003, de 28 de enero (*DOE* núm. 22, de 20 de febrero), aprobó el Reglamento de la Ley de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura. Y en cuanto al *deporte*, el Decreto 214/2003, de 26 de diciembre, determinó los criterios básicos para la realización de los procesos electorales, la elaboración de reglamentos electorales y regulación de los órganos electorales de las Federaciones Deportivas Extremeñas (*DOE* núm. 1, de 3 de enero de 2004).

Otro bloque de acciones normativas tuvo que ver con los *entes locales*, contándose entre ellas el Decreto 1/2003, de 14 de enero, por el que se regula la asignación, configuración y gestión de la sección condicionada al empleo del Fondo Regional de Cooperación Municipal (*DOE* núm. 9, de 21 de enero), o el Decreto 209/2003, de 16 de diciembre, por el que se crean los Consejos Asesores Técnicos de Desarrollo Rural en la Comunidad Autónoma de Extremadura (*DOE* núm. 149, de 23 de diciembre), como primera medida reglamentaria de significación, esta última, adoptada por la nueva Consejería de Desarrollo Rural creada tras la celebración de las elecciones autonómicas en mayo.

Dentro de un apartado de contenido diverso, pueden mencionarse el Decreto 196/2003, de 2 de diciembre, por el que se nombran los miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura (*DOE* núm. 143, de 9 de diciembre), el Decreto 205/2003, de 16 de diciembre, por el que se regula la memoria habilitante a efectos de la licencia de obras en Extremadura (*DOE* núm. 149, de 23 de diciembre), o el Decreto 180/2003, de 23 de septiembre, relativo al procedimiento de concesión de la Medalla de Extremadura (*DOE* núm. 115, de 30 de septiembre).

En 2003 tuvieron capital importancia los diversos Decretos de junio y julio sobre *creación, reestructuración y organización de las Consejerías* integrantes del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, así como de enriquecimiento de la propia organización de la Presidencia, disposiciones todas ellas que articulan la organización político-institucional y administrativa básica del Ejecutivo autonómico para la nueva legislatura abierta tras los comicios del 25 de mayo, cuestiones que amplían los apartados dedicados a *modificaciones administrativas importantes* y a *cambios en el Gobierno*. En lo que hace a otras Administraciones públicas en la región, la referencia debe efectuarse al Decreto 13/2003, de 11 de febrero, por el que se regula el Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Extremadura (*DOE* núm. 21, de 18 de febrero), y al Decreto 39/2003, de 8 de abril, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Profesional de Fisioterapeutas (*DOE* núm. 45, de 15 de abril).

Finalmente, y según viene siendo habitual, han seguido creándose en 2003 diversos *órganos de asesoramiento y participación* en el diseño de políticas regionales. Ha sido el caso del Decreto 61/2003, de 8 de mayo (*DOE* núm. 55, de 13 de mayo), por el que se ordena el régimen de producción agraria ecológica y se regula el Comité Extremeño de la Producción Agraria Ecológica, así como los ya reseñados Decretos 193/2003, de 18 de noviembre (establecimiento Consejo Asesor Forestal de Extremadura) y 209/2003, de 16 de diciembre (implantación de los Consejos Asesores Técnicos de Desarrollo Rural en el ámbito de la Comunidad Autónoma).

Competencias ejecutivas

Al igual que en el año anterior, 2003 se caracterizó por la aplicación de Planes ya existentes, como el Regional de Vivienda, o el de Prevención de Riesgos Laborales. Y entre las medidas planificadoras de nueva elaboración, además del Plan anual de prevención y lucha contra los incendios (INFOEX), que incrementó su financiación en algo más de un 35% con respecto a 2002, se cuenta el paquete de acciones acordadas para paliar los efectos de los incendios de agosto, incluyendo la confección de un Plan Estratégico de Apoyo y Estímulo al Empleo (por conducto del previamente aludido Decreto 182/2003, de 23 de septiembre) y de una veintena de planes de dinamización turística para las localidades y zonas afectadas.

También se ha de anotar en este campo la preparación de diversos Planes cuya aprobación se prevé para 2004, como los de Empleo, Industria y Promoción Empresarial, en el ámbito económico, o el anteriormente citado Plan de Infraestructuras Viarias, a cuyo fin se han establecido ya dotaciones en la Ley de Presupuestos, según quedó expuesto en el apartado dedicado a la crónica de la actividad legislativa.

Por sectores materiales de intervención, varios son dignos de atención en el apartado de las *actuaciones administrativas y ejecutivas* relevantes. Una vez más, la *sanidad* ha generado una intensa actividad, subsiguiente al traspaso de la competencia hecho efectivo a comienzos del año anterior. Enlazando con las actuaciones emprendidas en 2002, la Junta de Extremadura acometió en 2003 la programación de nuevas instalaciones sanitarias y la mejora de las existentes. En esta línea, se acordó la construcción de dos nuevos hospitales, uno en la zona de Tierra de Barros, con ubicación en Almendralejo y un presupuesto de 14,4 millones de euros, y otro en la comarca de La Siberia-La Serena, en la localidad de Talarrubias, con un coste previsto en 12,2 millones de euros. Asimismo, se ha inaugurado un hospital en Badajoz, ha comenzado el régimen de habitación individual en el de Zafra, y se ha decidido implantar dicho régimen en otros cuatro complejos hospitalarios. En cuanto a las mejoras organizativas, se produjo en 2003 la regulación y el nombramiento del Defensor del Paciente, tal como quedó señalado en el apartado relativo a la potestad reglamentaria.

Pasando a continuación revista a las actuaciones relacionadas con la *educación*, éstas consistieron, fundamentalmente, en la contratación del transporte

escolar para el curso 2003-2004, y la concesión de cerca de un millón de euros a Ayuntamientos y entidades privadas para la realización de programas de Educación de Adultos. Además, el Presidente autonómico planteó la apertura de un proceso de reflexión sobre el modelo de Universidad para la Extremadura del siglo XXI, incluyendo el eventual diseño de currículos a la carta por los estudiantes. De otro lado, el sistema operativo informático de acceso libre *Linex*, impulsado en Extremadura para la Intranet educativa, continuó cosechando éxitos en 2003, con la firma de varios acuerdos sobre su uso y difusión dentro y fuera de España (sendos Protocolos con Andalucía y el Ayuntamiento de Porto Alegre en Brasil, o la preparación de un Convenio con el Gobierno de este país, entre otros ejemplos destacados).

En materia de *empleo*, las Consejerías de Trabajo y Educación adoptaron en febrero un programa sobre utilización de las tecnologías de la información en el mundo laboral, que beneficiará a 35 mancomunidades de la región. Posteriormente, la nueva Consejería de Economía y Trabajo puso en marcha la Mesa General para la elaboración del V Plan de Empleo y el III Plan de Industria de la Junta de Extremadura, ambos con vigencia prevista entre 2004 y 2007. Y ya al terminar el año, se acordó la prórroga de la ayuda a la inserción laboral de personas con riesgo de exclusión del mercado de trabajo, con una inversión de 25 millones de euros.

En el terreno *económico*, entre otras iniciativas, puede hacerse alusión a la concesión de incentivos a diversos proyectos presentados por pequeñas y medianas empresas extremeñas, o la creación de un nuevo portal de Internet para la consulta de los principales indicadores sociales, económicos y demográficos de Extremadura, en línea con las medidas legislativas y reglamentarias acordadas en el ámbito de la estadística a lo largo del año. Y en lo que se refiere a las acciones de promoción del *bienestar social*, se ha inaugurado un servicio de asistencia domiciliaria para discapacitados y un programa de vacaciones para personas con discapacidad, se ha diseñado un operativo de garantía de servicios a la población temporera, y se han habilitado más de un centenar de centros de Día para mayores dependientes, al objeto de reforzar la atención y potenciar la ayuda a domicilio.

Capítulo significativo de la acción de la Junta fue el constituido por las *infraestructuras*. En marzo arrancaron las obras de las dos Autovías regionales programadas en 2002, al tiempo que se anunciaba la prolongación hasta la frontera portuguesa de una de ellas, la que conecta el Norte cacereño con la Autovía de Extremadura, lo cual supondrá la construcción de 75 kilómetros adicionales y un coste de 150 millones de euros, habiéndose procedido con este propósito a la licitación del estudio informativo a finales de año. De otra parte, en noviembre se dio a conocer que el Gobierno regional, a través de la Consejería de Fomento, prepara el Plan de Infraestructuras Viarias para la Comunidad Autónoma en el siglo XXI, y trabaja en la modernización del ferrocarril convencional, con la próxima adquisición del Tren Regional Diésel (TRD), la previsión de futuras estaciones multimodales, o la confección de un plan de choque de la Junta de Extremadura y RENFE para la mejora de trenes y horarios, con la inminente firma de un convenio que supondrá una inversión conjunta de 70 millones de euros.

Por último, las *preocupaciones medioambientales* han determinado la aprobación de obras de regeneración en varias zonas fluviales, y de recuperación y densificación de montes públicos de diversas localidades al norte de la región, así como la preparación de un Plan de Recuperación del Lince Ibérico.

Acción exterior, comunitaria y transfronteriza

La Junta de Extremadura viene realizando en los últimos años un gran esfuerzo en materia de proyección exterior, cuyos ejes básicos vienen dados por la presencia en instituciones y organismos de la U.E. y en otras organizaciones de ámbito europeo, la relación con Portugal y la intensificación de los vínculos con los países de Hispanoamérica. En el presente *Informe* se resumen las principales actuaciones exteriores registradas durante el año 2003, particularmente en Europa y en lo referente a la cooperación con regiones lusas fronterizas.

En el capítulo de *ayudas destinadas al exterior*, la Junta de Extremadura resolvió conceder subvenciones a zonas en vías de desarrollo, a través de distintas ONG, con una cuantía de 1.526.355 euros para 2003. Los países beneficiados fueron Argentina, Bolivia, China, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Marruecos, Nicaragua, República Dominicana, República Democrática del Congo; destinándose fondos, igualmente, para los refugiados saharauis en Argelia. Adicionalmente, y por medio de UNICEF, el Gobierno regional concedió una ayuda de emergencia de 100.000 euros encaminada a la compra de suministros para cubrir necesidades básicas en las zonas siniestradas por los sucesivos terremotos producidos en Argelia, que se invirtió en la compra de lotes de higiene y unidades de potabilización.

Continuando con la *proyección exterior de Extremadura*, el titular de la Consejería de Economía confirmó en octubre la apertura de dos oficinas comerciales más en Pekín y Bruselas, que se añaden a las ya existentes en Düsseldorf, Lisboa, Nueva York y París, con el fin de potenciar las exportaciones en los respectivos países de ubicación. Por otra parte, y como quedó expuesto anteriormente, el Gobierno brasileño mostró su interés en firmar un acuerdo con Extremadura para importar la experiencia informática extremeña en el uso del *software* libre Linux.

Ya en el *ámbito europeo*, Extremadura ha participado activamente, dentro del Comité de las Regiones (CdR), en los trabajos y sesiones de la Comisión 1 (Política de Cohesión Territorial) y de la Comisión 5 (Asuntos Institucionales y Gobernanza Europea), además de en las sesiones plenarias, donde la Comunidad Autónoma ha tenido una notable presencia. A instancia del Presidente de la Junta de Extremadura, se presentó en abril de 2003, tras conversaciones mantenidas con Albert Bore, Presidente del CdR, la problemática que sufren los concejales electos vascos de los distintos partidos políticos amenazados por la banda terrorista ETA.

Esta iniciativa extremeña obtuvo un gran eco en los medios de comunicación, y merced a ella los miembros del CdR pudieron comprobar, escuchando el testimonio directo de una representación de los Concejales vascos amenaza-

dos pertenecientes al PSOE y al PP, la angustiosa e insostenible situación a la que enfrentan estos representantes de administraciones locales en el desarrollo diario de su actividad. El Comité de las Regiones manifestó su apoyo a estas personas mediante una Resolución y les animó a continuar en su labor de defensa de la democracia, la libertad y el Estado de Derecho, a pesar de las terribles condiciones en las que han de ejercer sus más legítimos derechos. Dicha Resolución fue aprobada por unanimidad en el 49.º Pleno del CDR.

Extremadura también participa activamente en la Conferencia de Regiones con Poder Legislativo (REGLEG) y ha asistido a todas las reuniones celebradas durante el pasado año. La IV Conferencia de Presidentes, celebrada en Salzburgo durante los días 11 y 12 de noviembre, sirvió de foro para que el cabeza del Ejecutivo autonómico denunciase ante sus colegas europeos presentes las repercusiones y peligros que para el futuro de la U.E. puede suponer el Plan Ibarretxe. Esta intervención contó, de nuevo, con gran repercusión en los medios informativos.

De igual modo, la Comunidad extremeña forma parte del Comité de Coordinación de REGLEG y toma parte activa en el desarrollo de sus cometidos. Cabe mencionar en este sentido la elaboración y coordinación por parte de la Presidencia de la Junta de Extremadura de la página web de REGLEG, como instrumento fundamental de trabajo y comunicación entre el grupo de regiones participantes. El principal objetivo de REGLEG es obtener un mayor papel de las regiones con poderes legislativos dentro del marco de la Unión Europea y un aumento del *status* legal y político de las mismas en todos los dominios de la gobernanza europea, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades.

La Presidencia de la Junta de Extremadura cuenta con una relevante labor en las iniciativas promovidas por la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE). En el plenario que tuvo lugar en Karlovy Vary los días 27 y 28 de noviembre, sobre «Formación y Mercado Laboral Transfronterizo», se constató el incremento de las relaciones económicas y la existencia de un flujo laboral muy importante entre Extremadura y Portugal.

Otro frente de relevancia vino determinado por la actuación de Extremadura en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Entre los asuntos tratados a lo largo de 2003 en dicho foro debe resaltarse el reparto de los Comités de la Comisión Europea que la Administración del Estado ha ofrecido a las Comunidades Autónomas para el periodo 2003/2006. En estos Comités participan un representante de la Administración del Estado y otro de las CC.AA.

Una vez más, la *cooperación transfronteriza con Portugal* fue prioridad en la agenda del Gobierno autonómico. Desde hace ya varios años se ha venido desarrollando una intensa actividad en este sentido, que se extiende más allá de las zonas de frontera. Sin duda, uno de los resultados más llamativos de esta política de aproximación a Portugal es la creciente inclinación de los extremeños a estudiar la lengua de este país. Según un estudio reciente sobre la enseñanza del portugués en Extremadura, efectuado en 2003 por una consultora independiente, el número de alumnos que estudian dicho idioma en la región ha ascendido

a 9.000 durante el pasado año (en España lo hacen unas 15.000 personas), lo que contrasta enormemente con los sólo 667 existentes en 1996.

Dentro de las actividades de cooperación con Portugal hay que referirse, en una nueva ocasión, al proyecto *Ágora: el Debate Peninsular*, realizado en colaboración con las Cajas de Ahorro de Badajoz y Extremadura, que tiene por objeto la creación de un punto de encuentro de estudiosos, políticos, artistas y polemistas de ambos lados de la frontera para analizar temas de interés común a España y Portugal. Hasta el momento se han celebrado cuatro ediciones de *Ágora*, de las que precisamente la última tuvo lugar en octubre de 2003, en la ciudad de Cáceres, y consiguió reunir a una importante representación de personalidades portuguesas y españolas de muy diversos ámbitos. Una experiencia por la que otras regiones han mostrado ya su disposición a aplicarla al modelo de diálogo transfronterizo, que, en palabras del representante cultural portugués de la Embajada en Madrid, podría desarrollarse en un futuro, también, en Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Galicia.

Además de este evento, varias fueron las iniciativas que, a lo largo del año, tradujeron en proyectos específicos este marco general de cooperación con el país vecino. Así, el 5 de febrero, el Presidente de la agencia de noticias Lusa y el Vicepresidente de la Junta de Extremadura firmaron en la ciudad portuguesa de Évora un acuerdo para mejorar y facilitar el acceso de los medios de comunicación extremeños al servicio de noticias de la referida agencia, que posibilitará, recíprocamente, un mejor conocimiento de Extremadura en Portugal, con la puesta en marcha de un servicio diario para informar a los medios de aquel país sobre los aspectos más relevantes de la actualidad de la Comunidad Autónoma extremeña. Poco después, el 10 de marzo, el Presidente autonómico acudió a Lisboa con varios Consejeros de su Gobierno para tratar con el Gabinete portugués sobre infraestructuras, particularmente del aprovechamiento de la presa fronteriza de Alqueva y del trazado del tren de alta velocidad.

Por su parte, a finales de mayo se hizo público que Extremadura y las regiones portuguesas de Alentejo y Centro impulsarán un proyecto denominado *Faunatrans*, en el marco del programa europeo *Interreg III*, cuyo propósito básico es el desarrollo de una estrategia de conservación conjunta y de un plan de educación ambiental transfronteriza. Ello permitirá sensibilizar, informar y hacer participar a la población en acciones y métodos para un desarrollo sostenible que permitan la conservación de los recursos naturales, contando a tal fin con un presupuesto de algo más de tres millones y medio de euros, de los que dos millones setecientos mil serán gestionados por la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta extremeña, y el resto por sus homólogos de las regiones portuguesas citadas. Las actividades e investigaciones previstas se enfocarán hacia la elaboración de estudios biológicos y de un Plan de conservación para las tres regiones, la adopción de medidas para la mejora de hábitats, la creación de material divulgativo y contenidos de Internet, o la organización de jornadas, certámenes y acciones educativas.

Ya en octubre, Extremadura y la región lusa del Alentejo dieron inicio a otro proyecto, acogido igualmente a *Interreg*, esta vez para coordinarse y establecer los protocolos a seguir en caso de catástrofes y eventos extraordinarios en La

Raya (área fronteriza), bajo la denominación de «Emergencias sanitarias en la zona de Extremadura-Alentejo». La primera fase arrancó con la instalación de un equipo de reanimación cardiovascular en el Hospital de Elvas (Portugal), y tendrá continuidad con la formación del personal y el equipamiento en telecomunicaciones de los centros coordinadores de cada región. Con una aportación del 75% por parte del FEDER, los fondos previstos son de casi un millón y medio de euros.

Convenios de colaboración

A 31 de diciembre de 2003, se hallaban inscritos en el Registro de la Comunidad Autónoma un total de 395 Convenios, de los cuales 14 fueron suscritos con la Administración del Estado, uno, en forma de Protocolo, con la Junta de Andalucía, 347 con las Corporaciones Locales, y 33 con otras Entidades Públicas.

De los firmados con la Administración estatal, pueden destacarse los acordados con el Ministerio de Sanidad y Consumo para la utilización de bases de datos y la realización de un estudio piloto sobre dispensación de antibióticos, o con MUFACE, para la gestión de prestaciones sanitarias, así como un convenio específico con el Ministerio del Interior para la ejecución de programas relacionados con el Plan Nacional sobre Drogas, que desarrolla un Protocolo previo de 1999. Asimismo, merecen subrayarse los acuerdos alcanzados con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y con la entidad pública empresarial RED.ES para la ejecución en la Comunidad Autónoma de Extremadura del programa «Internet en la Escuela». La finalidad que se persigue es que los centros educativos financiados con fondos públicos en los niveles de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional estén dotados de conexiones a Internet de banda ancha, infraestructuras de redes internas de área local y del adecuado equipamiento, todo ello dentro de la iniciativa comunitaria *INFO XXI*.

También en el ámbito de la sociedad de la información, y en relación con otras Comunidades Autónomas, se ha suscrito un Protocolo con la Junta de Andalucía, tal y como se anticipaba en páginas previas, sobre uso y difusión de *Linex*, el sistema operativo informático libre promovido por la Junta de Extremadura.

Respecto a otras entidades públicas, se ha mantenido la colaboración con la Universidad de Extremadura, que en el año 2003 ha versado, en buena parte, sobre investigaciones medioambientales y de conservación de la naturaleza, prescindiendo nuevamente la institución universitaria su asistencia para la extensión de la formación a distancia en la Academia de Seguridad Pública de Extremadura, tras el comienzo del Servicio Telemático en el año 2002. En similar contexto de relación interinstitucional se halla el Convenio con Fomento Extremeño de Mercado Exterior, cuyo objeto se resume en contribuir a la internacionalización y promoción externa de las empresas extremeñas, dando continuidad a las acciones que en esta materia se emprendieron en años anteriores, así como el Convenio con el Consejo de la Juventud de Extremadura para la elaboración y desarrollo de un plan de información sobre acceso de los jóvenes a la vivienda.

Con las entidades locales, los convenios han tenido por finalidad, como en oportunidades precedentes, la realización de infraestructura urbana, comercial, agraria, medioambiental, turística o deportiva, la construcción y equipamiento de centros culturales y bibliotecas en los municipios de la región, así como el desenvolvimiento de diversos programas sociales y culturales, entre ellos, los acuerdos para acometer estrategias locales de empleo en agrociudades y un Protocolo firmado con siete municipios transfronterizos extremeños para la cofinanciación del proyecto denominado «Por tierras rayanas», en el marco de la Iniciativa *Interreg III*. En cuanto a la relación con las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz, se suscribieron cinco Convenios, destinados a la ejecución de obras de infraestructuras, la promoción de la accesibilidad o la regularización de las funciones y servicios de hospitales dependientes de ambas Corporaciones, como consecuencia del traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud por Real Decreto 1477/2002, de 27 de diciembre.

Conflictividad

2003 registró una menor litigiosidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura, en comparación con el año anterior. Ello no impidió que se produjera también, en número de tres, un cruce de recursos de inconstitucionalidad entre el Ejecutivo central y el extremeño a propósito de significativas leyes, siendo de resaltar, una vez más y del mismo modo que en ocasiones precedentes, la ausencia de conflictos de competencias, así como el hecho de que, a diferencia de lo sucedido en 2002, la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma no promovió procedimientos ante el Tribunal Constitucional.

Junto a ello, el Alto Tribunal decretó el levantamiento de la suspensión de relevantes leyes autonómicas impugnadas por el Gobierno en 2002, y dictó tres Sentencias en las que se estiman parcialmente sendos recursos de inconstitucionalidad, dos de ellos en 1995 (los relativos, respectivamente, a varias disposiciones de las Leyes regionales sobre la Función Pública y de Pesca en Extremadura), y otro en 1996, contra ciertos preceptos de la Ley autonómica de Atención Farmacéutica.

De los tres nuevos recursos de inconstitucionalidad planteados en 2003, dos de ellos lo fueron por el Gobierno central. Atendiendo a su orden de interposición, se trata del número 1174-2003, contra el inciso final del artículo 17.1 de la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura, y del recurso número 1505-2003, promovido frente a los artículos 1, 4.2 y 7.3 de la Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma. Un dato reseñable es que en ninguno de los dos casos invocó el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, por lo que la serie de previsiones legales controvertidas continúan en plena efectividad.

En la primera de tales impugnaciones, cuestiona el Presidente del Gobierno la exención de la colegiación obligatoria del personal al servicio de las Admi-

nistraciones públicas de la Comunidad Autónoma para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas, establecida en el anteriormente citado precepto de la Ley de 2002 sobre Colegios Profesionales. Se estima que dicha determinación es formal y materialmente inconstitucional, al corresponder a la competencia exclusiva del Estado la regulación de la obligatoriedad o no de la afiliación colegial.

En el recurso contra la Ley extremeña de reforma fiscal, las tachas de inconstitucionalidad se dirigen, en primer lugar, contra el artículo 1 de la misma, donde se especifica el objeto del Impuesto de Solares Sin Edificar, por estimarse que se solapa con el Impuesto de Bienes Inmuebles, incurriendo en doble imposición. Igualmente, se combate el artículo 4.2, en el que, dentro de los tributos cedidos, se establece una deducción de 120 euros en el IRPF para contribuyentes con rentas anuales inferiores a 15.000 euros, al entender el Ejecutivo central que con ello quedan vulneradas las normas estatales rectoras de las competencias autonómicas para incidir sobre la regulación de este tipo de tributos. Por último, se considera inválido el artículo 7.3, que grava con un 0,5% las actas de finalización de obra, además de la carga tributaria a satisfacer en concepto de Actos Jurídicos Documentados en la escritura de declaración de obra nueva, asimismo por redundar en doble imposición.

A su vez, la Comunidad Autónoma, por medio del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, presentó el recurso de inconstitucionalidad 1649-2003, en el que se cuestionan los artículos 10.2 en relación con la disposición transitoria segunda, 11.2 en relación con la disposición adicional décimo octava, 26.5, 29.3, 35.4 y disposición adicional quinta de la ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, recurso que fue admitido a trámite por providencia de 8 de abril. Se alega, en síntesis, exceso en la definición de lo básico en las cuestiones a que se refieren tales preceptos, que tienen que ver con el régimen jurídico y la priorización y obligatoriedad de la concertación con centros privados en materia de educación preescolar, o con las facultades del Gobierno sobre establecimiento de itinerarios educativos, fijación de nuevas modalidades de bachillerato, y promoción y límite de la repetición de curso. A varias de dichas prescripciones se imputa, adicionalmente, la extralimitación del ámbito reservado a la ley orgánica, y la quiebra de los principios de lealtad institucional y suficiencia financiera.

De otro lado, el Tribunal Constitucional levantó la suspensión de los preceptos de dos leyes regionales recurridas en 2002 por el Gobierno: la de los artículos 2, 7.3.) y 9.5 de la Ley 2/2002, de 25 de abril, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico de Extremadura, mediante auto de 14 de enero, y la que pesaba sobre el artículo 41.3.b) de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por auto fechado el 28 de enero.

Para cerrar la crónica de conflictividad, hay que hacer mención a las tres significativas Sentencias del Tribunal Constitucional, referentes a otros tantos textos legales de la Asamblea legislativa extremeña, pronunciadas en 2003. También por orden cronológico, se trata de las número 1/2003, de 16 de enero, 109/2003, de 5 de junio, y 123/2003, de 19 de junio.

La primera resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 1995 por el Gobierno contra varios preceptos de la Ley 5/1995, de 20 de abril, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio. El Tribunal declara la inconstitucionalidad sobrevenida, por entrada en vigor ulterior de una normativa estatal básica incompatible, de las prescripciones tocantes a la pérdida de la condición de funcionario por falta de solicitud de reingreso al servicio en determinados supuestos de excedencia, las cuales, no obstante, habían permanecido en suspenso desde el inicio de la controversia. Cuenta la Sentencia con un Voto Particular, suscrito por el Presidente del Alto Tribunal y otros dos Magistrados, en el que, compartiendo el criterio de fondo, se juzga innecesaria la declaración de inconstitucionalidad por bastar la aplicación de la cláusula de prevalencia, conforme a la cual las modificaciones *ex post* en la legislación básica estatal desplazarían automáticamente a las disposiciones autonómicas que se le pongan.

La Sentencia 109/2003, de 5 de junio, por su parte, declara igualmente la inconstitucionalidad sobrevenida de uno de los principales artículos de la Ley de Atención Farmacéutica de Extremadura por vigencia posterior de normas estatales básicas. Estima el Tribunal que la Comunidad Autónoma no es competente para impedir la transmisión de las oficinas de farmacia, al ser éste un aspecto definido como básico en la citada legislación del Estado, pero declara la validez de otras previsiones cuestionadas, como las que permiten a la Junta extremeña limitar y regular dichas transmisiones, y la referida a la caducidad de la autorización administrativa de las oficinas de farmacia por fallecimiento del titular o por cumplir éste 70 años. Hubo, nuevamente, Voto Particular, formulado por un Magistrado, en el que se estiman constitucionales los preceptos impugnados que prohíben o impiden la transmisión de la autorización administrativa de la apertura de oficinas de farmacia, al entender que la normativa estatal carecería en este punto de carácter básico.

Finalmente, la Sentencia 123/2003, de 19 de junio, que estima en parte el recurso dirigido contra la Ley autonómica 8/1995, de 27 de abril, de Pesca, declara inconstitucionales por extralimitación competencial las disposiciones relativas a paso de peces a través de presas e instalaciones similares preexistentes al texto legal, las que establecen infracciones y sanciones en materia de régimen de caudales, y aquellas que prohíben los vertidos, estas últimas por preverse en la legislación básica estatal un sistema de autorización administrativa y no una interdicción absoluta, respaldando al mismo tiempo la validez de los restantes preceptos impugnados.

Actividad institucional

En este apartado se ha de dejar constancia, en primer término, del fin de la polémica debida al doble rechazo del Consejo General del Poder Judicial, producido en años precedentes, a las ternas de juristas que presentó sucesivamente la Asamblea de Extremadura para la provisión de una plaza de magistrado en la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la región. Tras la rea-

pertura del procedimiento de designación por acuerdo de la Mesa de la Asamblea extremeña adoptado en noviembre de 2002, ya a inicios de 2003 formularon sendas propuestas el Grupo Socialista y los Diputados de Izquierda Unida, aprobándose la primera de ellas el 13 de febrero con treinta y dos votos a favor y veintiún votos en blanco. Remitida la terna ante el Consejo General del Poder Judicial, éste resolvió el 26 de marzo, por amplio consenso, la provisión en favor del primer nombre, Manuela Eslava Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Extremadura.

En cambio, y contrastando con el cierre de esta cuestión, siguieron sin resolverse en 2003 los litigios pendientes respecto a la televisión regional, a los que se sumaron destacables novedades jurisdiccionales en relación con la adjudicación y renovación de emisoras locales de radio o la concesión de autorizaciones para oficinas de farmacia.

En cuanto a lo primero, a 31 de diciembre continuaban pendientes de resolución por el Tribunal Supremo los recursos contra la suspensión de emisiones de Canal Sur en Extremadura acordada en 2002 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la región, en el marco de los recursos interpuestos contra las adjudicaciones de la distribución de la señal televisiva y la elaboración de programas propios efectuadas en su día por el Ejecutivo autonómico. Sí hubo novedades, en cambio, en los litigios pendientes acerca de la concesión o renovación de emisoras de radio.

En efecto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia revocó en 2003 la adjudicación por el Ejecutivo autonómico de ocho emisoras de radio, atribuyéndolas además a los recurrentes, si bien la inejecución provisional del fallo, debida probablemente a la elevada cuantía de las cauciones exigibles, ha permitido la continuidad del procedimiento administrativo de adjudicación definitiva a favor de los beneficiarios iniciales. Por otro lado, el mismo órgano jurisdiccional desestimó a finales de año las impugnaciones planteadas contra un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, fechado en 1999, en el que se denegaba la renovación de varias licencias de radio, mientras que el Tribunal Supremo hacía lo propio con la vía casacional abierta en 2000 por una de las empresas afectadas, tras haber denegado la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia extremeño un recurso por vulneración de derechos fundamentales contra el precitado acuerdo, al considerarse, como alegaba el Ejecutivo autonómico, que la controversia era estrictamente económica.

Igualmente, conviene dejar constancia de las Sentencias dictadas en octubre, también por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en las que se anulan las adjudicaciones de más de una treintena de nuevas farmacias en la Comunidad Autónoma, por aplicación de la doctrina que sienta la ya mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional de 2003 sobre la Ley autonómica de Atención Farmacéutica. Poco después, la Junta formuló recurso ante el Tribunal Supremo, sin que se haya suspendido cautelarmente la ejecución de las referidas adjudicaciones.

Por último, y abandonando el escenario judicial, PSOE e IU reafirmaron, tras la celebración de las elecciones a la Asamblea de Extremadura, el acuerdo

que ya alcanzaron ambas formaciones a fines de 2002 en torno a la creación del ente radiotelevisivo autonómico. A resultas del acuerdo, ambas fuerzas políticas presentaron en octubre una Proposición de Ley de modificación del texto legal de 2000 relativo a la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales, cuyo propósito es la rebaja de la mayoría parlamentaria exigida para la designación de los componentes de dicho órgano. El PP, por su parte, ha manifestado su intención de recurrir la modificación legal que patrocinan PSOE e IU, al juzgarla contraria a la legislación básica estatal, argumentándose que la vigencia del mismo régimen de mayorías en la Comunidad Valenciana es un problema distinto porque allí, a diferencia de lo sucedido en Extremadura, se dieron las condiciones adecuadas de diálogo y consenso para su implantación.

Modificaciones administrativas importantes

Los cambios más significativos a resaltar en este apartado tienen que ver, como ya se ha avanzado, con la formación del nuevo Gobierno regional tras los comicios autonómicos de mayo, que ha supuesto una considerable remodelación en la denominación y funciones de las diversas Consejerías. Sobresale, en primer lugar, la desaparición de la Vicepresidencia, asignándose al titular de la Consejería de Economía y Trabajo el papel de portavoz que en la anterior legislatura había desempeñado el Vicepresidente. Asimismo, se suprimen las Consejerías de Trabajo (que pasa a refundirse con la de Economía), de Obras Públicas y Turismo, y de Vivienda, Urbanismo y Transportes, al tiempo que se crean las de Fomento, de Desarrollo Rural, y de Hacienda y Presupuestos.

La Consejería de Economía y Trabajo ha asumido las atribuciones concernientes a empleo y formación continua que precedentemente desarrollaba la extinta Consejería de Trabajo, quedando despojada, por su parte, de las competencias sobre presupuestos, ingresos, intervención, tesorería, coordinación de fondos europeos, endeudamiento, patrimonio y política financiera, que constituyen el ámbito de actuación de la nueva Consejería de Hacienda y Presupuestos. Las tareas propias de la anterior Consejería de Obras Públicas y Turismo, por su parte, se han repartido entre la Consejería de Economía y Trabajo, a la que se confían las relacionadas con el turismo, y la Consejería de Fomento, que se hace cargo de la política de infraestructuras.

Además de las recién señaladas, Fomento pasa a ejercer las funciones en materia de vivienda, arquitectura, urbanismo, ordenación del territorio y transportes que correspondían a la antigua Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes. Y finalmente, a la también nueva Consejería de Desarrollo Rural se ha encomendado la relación con las Corporaciones Locales, la ordenación, ejecución y control de las competencias que incumben a la Comunidad Autónoma con respecto a la Administración Local (cometidos anteriormente asignados a la Consejería de Presidencia), el desarrollo rural, los caminos rurales y las vías pecuarias, la gestión de fondos europeos e iniciativas comunitarias que financien programas de desarrollo rural y la coordinación, prevención y lucha contra incendios forestales, áreas éstas que en la legislatura pasada fueron propias, a título principal, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

Esta nueva configuración del Ejecutivo regional ha determinado la modificación o establecimiento de la estructura orgánica de la mayor parte de las Consejerías, lo que se ha traducido en sucesivos Decretos aprobados a partir de julio, quedando por el momento inalterada la de la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología. También se han introducido algunos cambios el organigrama de la propia Presidencia de la Junta, de los que resulta de especial significación la creación del Gabinete de Iniciativa Joven, responsable de la recepción, estudio, análisis e impulso de nuevas propuestas, ideas y proyectos que, dentro de las competencias del Ejecutivo autonómico, se le presenten.

Para concluir esta sección, hay que referirse nuevamente a la creación de otros órganos administrativos relevantes, en materia de contratación administrativa y expropiación forzosa concretamente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura y el Jurado Autonómico de Valoraciones, así como a la regulación del acceso de personas con discapacidad al empleo público de la Comunidad Autónoma, aspectos todos ellos que fueron reseñados en el apartado dedicado a la potestad reglamentaria.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-2003 (V Legislatura):

Socialista: 34

Popular: 28

Mixto: 3 diputados, de la Coalición Izquierda Unida

La Asamblea fue disuelta, y se convocaron elecciones el 25 de mayo, conforme a las previsiones legales y estatutarias, mediante el Decreto 6/2003, de 31 de marzo.

Composición por Grupos a 31-12-2003 (VI Legislatura), tras la celebración de las mencionadas elecciones:

Socialista (PSOE-Progresistas): 36

Popular: 26

Mixto: 3 diputados, de la Coalición Izquierda Unida

La sesión constitutiva de la Asamblea tuvo lugar el 17 de junio de 2003, en cuyo transcurso se eligieron el Presidente y la Mesa, con el siguiente resultado:

Presidente: Federico Suárez Hurtado (PSOE-Progresistas)

Vicepresidente Primero: Alejo Salas Alonso (PSOE-Progresistas)

Vicepresidente Segundo: Laureano León Rodríguez (PP)

Secretaria Primera: María Ascensión Murillo Murillo (PSOE-Progresistas)

Secretario Primero: Fernando Baselga Laucirica (PP)

En la misma sesión fueron designados como Senadores en representación de la Comunidad Autónoma Francisco Fuentes Gallardo, por los socialistas, y Carlos Javier Floriano Corrales, presidente regional del PP, por esta formación política.

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2002 (V Legislatura):

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 2003 (VI Legislatura)

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Casilda Gutiérrez Pérez (Independiente)

Agricultura y Medio Ambiente: José Luis Quintana Álvarez (PSOE)

Economía y Trabajo, y Portavoz: Manuel Amigo Mateos (PSOE)

Fomento: María Antonia Trujillo Rincón (PSOE)

Educación Ciencia y Tecnología: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente)

Cultura: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE)

Bienestar Social: Leonor Flores Rabazo (PSOE)

Sanidad y Consumo: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Desarrollo Rural: Francisco Javier López Iniesta (PSOE)

Hacienda y Presupuestos: José Martín Martín (PSOE)

Tipo de Gobierno

V Legislatura

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (34).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

VI Legislatura

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (36).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

Según viene manifestándose, tras la celebración de los comicios regionales el 25 de mayo, se ha producido una amplia reestructuración en el Ejecutivo autonómico. A sus consecuencias en la denominación, competencias y estructuras de las Consejerías, y de la propia Presidencia de la Junta de Extremadura, se ha hecho alusión en el capítulo de las *modificaciones administrativas importantes*. Por lo que se refiere a los cambios en los respectivos titulares, como se ha adelantado al inicio de este trabajo, el nuevo equipo gubernamental registra la salida de seis componentes del precedente gabinete, la entrada de otros cinco Consejeros, y la continuidad de los restantes.

En concreto, no forman parte del Gobierno nombrado después de las elecciones a la Asamblea extremeña los antiguos Consejeros de Agricultura y Medio Ambiente, de Bienestar Social, de Vivienda, Urbanismo y Transportes, de Obras Públicas y Turismo, y de Trabajo, ni tampoco el Vicepresidente. A su vez, se incorporan las Consejeras de Presidencia y de Bienestar Social y los titulares de las Consejerías de Agricultura y Medio Ambiente, Hacienda y Presupuestos y de Desarrollo Rural, mientras que la anterior responsable de Presidencia pasa a serlo de la Consejería de Fomento.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El día 23 de junio, el Pleno de la Asamblea legislativa eligió como Presidente de la Junta de Extremadura y de la Comunidad Autónoma, por mayoría absoluta en primera votación, con 36 votos a favor, 29 en contra y ninguna abstención, al candidato del PSOE, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, quien de este modo revalidó una vez más su mandato al frente del Ejecutivo de la región.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

V Legislatura

Interpelaciones sustanciadas: 6

Preguntas orales (con respuesta)

En Pleno: 5

Al Presidente: 6

En Comisión: 32

Preguntas escritas (presentadas): 34

Mociones subsiguientes a interpelaciones aprobadas: 0

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 6

En Comisión: 1

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 0

Leyes aprobadas: 5

VI Legislatura

Interpelaciones sustanciadas: 8

Preguntas orales (con respuesta)

En Pleno: 46

Al Presidente: 0

En Comisión: 39

Preguntas escritas (presentadas): 148

Mociones subsiguientes a interpelaciones aprobadas: 1

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 8

En Comisión: 0

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 0

Leyes aprobadas: 2

Debates y resoluciones más importantes

De los *debates* celebrados en la Asamblea de Extremadura durante 2003, pueden destacarse los siguientes:

–*Comparecencia del Presidente de la Junta de Extremadura para informar sobre la situación del empleo en Extremadura.* Celebrada el 12 de febrero en forma de Pleno monográfico, a solicitud del Grupo Socialista, durante dicha comparecencia el Presidente de la Junta recabó el apoyo del PP a fin de solicitar del Gobierno central un Plan especial de empleo para la Comunidad extremeña, iniciativa a la que el líder popular ofreció su pleno respaldo. PP e IU apuntaron a la existencia de una «fuga de cerebros», en alusión a los titulados universitarios que marchan a otras zonas del Estado, a lo que el Presidente replicó que esta Comunidad Autónoma es aquella en la que más ha aumentado el empleo joven.

–*Debate de investidura del Presidente de la Junta de Extremadura.* Celebrado el 23 de junio, fue, sin duda alguna, el más relevante de los que tuvieron lugar durante el año. El reelegido Presidente de la Junta comenzó su intervención declarando su disposición a un mandato más generoso, tolerante y eficaz que los anteriores. A continuación hizo inventario de algunas promesas electorales, presentándolas en calidad de líneas de gobierno, como la creación de 50.000 puestos de trabajo en la nueva legislatura, la promoción de viviendas a precio asequible para los jóvenes, la gratuidad de los medicamentos para los niños menores de 14 años y de los libros de textos para las familias numerosas, o la creación de un Gabinete de Iniciativa Joven y de un Consejo de Regional de Desarrollo Rural.

El líder del PP achacó la victoria electoral socialista a un discurso demagógico y criticó la gestión anterior del candidato, mientras que el coordinador regional de IU solicitó mayor presencia parlamentaria del futuro Presidente y concentró sus reproches en la escasez de médicos especialistas en la sanidad extremeña. Tras la correspondiente réplica, reprobando al portavoz popular por su apelación al «voto inculto» y contestando al coordinador de Izquierda Unida que se contratarían más especialistas sanitarios si los hubiera, el candidato a la Presidencia de la Junta y de la Comunidad Autónoma solicitó y obtuvo la confianza de la Cámara por mayoría absoluta en primera votación, como ya se ha indicado, con los sufragios de los Diputados del Grupo Socialista.

Sendos *debates legislativos* desarrollados a principios de año, poco antes del final de la V legislatura, merecen igualmente una reseña en este contexto. Se trata de los referidos, respectivamente, a la *Ley de la Convivencia y el Ocio en Extremadura* y a la *Ley de Parejas de Hecho*, los dos entre febrero y marzo, correspondientes ambos a proyectos que vieron definitivamente la luz antes del final del mandato de la Cámara y la celebración de los comicios, según quedó reflejado en el apartado sobre actividad legislativa. A ellos hay que sumar, por su trascendencia, el debate sobre la *Ley de Presupuestos*, que tuvo lugar ya en diciembre.

Pasando a las tomas de posición de la Cámara, se ha de comenzar haciendo mención a tres *Declaraciones Institucionales* de la Asamblea de Extremadura:

–*Declaración Institucional sobre el XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Extremadura*, adoptada en la Sesión Plenaria del 25 de febrero de 2003 (BOAE núm. 83-P, V Legislatura), a propuesta conjunta de los tres Grupos Parlamentarios que integran la Cámara. El texto recuerda la situación anterior a la autonomía, ensalza las virtualidades del Estatuto y su contribución a configurar la entidad de Extremadura y su pueblo, y reafirma el compromiso de la Asamblea con la ciudadanía en el camino que resta para superar los déficits pendientes.

–*Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura, por la que muestra su rechazo al Plan Ibarretxe*, aprobada en la Sesión Plenaria del día 13 de noviembre de 2003 (BOAE núm. 54, de 15 de diciembre de 2003). El legislativo regional evoca y apela en esta Declaración al espíritu de consenso de la transición, reafirma el derecho tanto a la identidad vasca como a la extremeña, recha-

za la destrucción del marco de convivencia que a su juicio plasma el «Plan Ibarretxe» y exhorta a la recuperación del diálogo entre el Gobierno vasco y el de España, repudiando a la vez el empleo de toda forma de violencia.

–*Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura sobre la declaración de la ciudad de Cáceres como Capital Cultural Europea en el año 2016*, aprobada en la Sesión Plenaria del día 4 de diciembre de 2003 (BOAE núm. 54, de 15 de diciembre).

En cuanto a las *Resoluciones*, pueden resaltarse las siguientes:

–*Resolución 110/V* (BOAE núm. 335, V Legislatura, de 20 de febrero), en la que se contienen una serie de propuestas dirigidas a la Junta de Extremadura en relación con quienes padecieron las consecuencias de la Guerra Civil española y del franquismo.

–*Resolución 112/V* (BOAE núm. 335, V Legislatura, de 20 de febrero), por la que la Asamblea manifiesta su oposición a la guerra de los EE.UU. contra Irak, y su desacuerdo con la autorización concedida por el Gobierno de España al uso del territorio del Estado para el despliegue de las Fuerzas Armadas norteamericanas.

–*Resolución 113/V* (BOAE núm. 363, V Legislatura, de 5 de marzo), subsiguiente a la Proposición no de Ley 297/V, por la que la Cámara expresa su solidaridad con el pueblo gallego y todos los damnificados tras el hundimiento del petrolero *Prestige*.

–*Resolución 114/V* (BOAE núm. 363, V Legislatura, de 5 de marzo), en la que se urge al Gobierno Central a modificar varios de los requisitos establecidos por el Real Decreto sobre la reforma del subsidio agrario en Andalucía y Extremadura, particularmente la supresión de la residencia mínima durante 10 años como condición para la percepción, acordando, en caso contrario, iniciar los trámites tendentes a recurrir el Decreto ante el Tribunal Constitucional.

–*Resolución 115/V* (BOAE núm. 375, V Legislatura, de 18 de marzo), sobre la promoción pública de la investigación con Células Madre adultas o, bajo ciertas condiciones, con Células Madre embrionarias.

–*Resolución 4/VI* (BOAE núm. 39, de 17 de noviembre), por la que se insta al Gobierno de la Nación a dictar un Real Decreto-Ley de medidas paliativas de los incendios de agosto en Extremadura.

–*Resolución 5/VI* (BOAE núm. 47, de 2 de diciembre), por la que se anima a la Junta de Extremadura a elaborar durante el año 2004 un Plan de Fomento de la Energía Solar.

–*Resolución 8/VI* (BOAE núm. 54, de 15 de diciembre), por la que se apremia a la Junta de Extremadura a poner en funcionamiento durante el próximo año un Plan de Inclusión Social para la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En cuanto a las *Comisiones de Investigación*, la promovida por Diputados del Grupo Parlamentario Popular a mediados de febrero sobre el patrimonio empresarial del Director General de Política Agraria Comunitaria (BOAE núm.

373, V Legislatura, de 14 de febrero) no ha dado lugar a ulteriores trámites, quedando en consecuencia decaída por la convocatoria electoral. Tras los comicios, se ha solicitado la creación de otras dos *Comisiones no permanentes*, todas ellas a instancia, también, de los populares: una de investigación, sobre los incendios forestales acaecidos en el verano de 2003 (BOAE núm. 15, VI Legislatura, de 6 de octubre), rechazada por Acuerdo subsiguiente del Pleno de la Cámara (BOAE núm. 22, VI Legislatura, de 14 de octubre) y otra, no de investigación, sobre el impacto económico y social del paso por Extremadura del futuro tren de alta velocidad Madrid-Lisboa.

Reformas del Reglamento parlamentario

En 2003 se produjo una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que afecta al artículo 44.1, regulador de las Comisiones Permanentes Legislativas del Parlamento regional, para adecuar el número, denominación y áreas de actuación de las mismas a las funciones atribuidas a las distintas Consejerías del Gobierno regional tras la remodelación de éste a raíz de la consulta electoral de mayo, así como a las nuevas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma después de la redacción anterior del precepto. Las Comisiones pasan de nueve a diez, y son las siguientes: Organización Administrativa, Interior y Justicia; Economía y Trabajo; Industria, Comercio y Turismo; Hacienda y Presupuesto; Agricultura y Medio Ambiente; Desarrollo Rural; Fomento; Educación e Innovación Tecnológica; Cultura, Juventud y de la Mujer; Sanidad y Consumo; y, por último, Bienestar Social y Cooperación Internacional.

Particularidad a destacar es que se haya escogido como cauce una Ley parlamentaria, la número 6/2003, de 11 de septiembre, a diferencia de revisiones previas (dos en 1996, una en 1997, y otras dos en 1999), que se articularon nominalmente como «Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura». La modificación fue resultado, en este caso, de una proposición de ley patrocinada conjuntamente por los tres Grupos Parlamentarios de la Cámara, Socialista, Popular y Mixto-Diputados de Izquierda Unida, que aprobó el Pleno de la Cámara por unanimidad, en lectura única y conforme al procedimiento de urgencia, en su Sesión de 11 de septiembre de 2003.

Además, hay que anotar la adopción de dos *Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea*, ambas con posterioridad a la celebración de las elecciones autonómicas.

En primer lugar, la fechada el 2 de octubre de 2003 (BOAE núm. 19, VI Legislatura, de 8 de octubre), por la que se modifica la Resolución de 13 de septiembre de 1996, sobre ordenación de las Comisiones de la Cámara y tramitación de comparecencias ante las mismas. Se permite con la reforma que las Comisiones deleguen en sus respectivas Mesas, a petición de éstas y decidiendo por voto ponderado, la aprobación de determinados acuerdos de solicitud de comparecencias, cuando éstas figuren como único punto del Orden del Día de la Comisión respectiva.

Por su parte, la Resolución de 21 de octubre de 2003 (BOAE núm. 28, VI Legislatura, de la misma fecha) deroga la de 19 de septiembre de 1991 (BOAE

núm. 3, de 25 de septiembre de 1991), referente a la iniciativa del Presidente de la Junta de Extremadura para su comparecencia mensual ante la Cámara al objeto de informar sobre temas de la actualidad extremeña, toda vez que nuevos Acuerdos de la Mesa de la Cámara han permitido que los Diputados formulen preguntas al Gobierno regional en todos los Plenos ordinarios y no sólo en el último de cada mes, como preveía la Resolución derogada.

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

En 2003 culminó la línea de implantación del *Consejo Consultivo* que arrancó en 2001 con la aprobación de la Ley reguladora de este órgano, enlazando así con la designación en 2002 de los tres Consejeros cuya elección corresponde a la Asamblea de Extremadura.

A principios de año, el *DOE* difundió los nombramientos de dichos Consejeros (D. Clemente Checa González, D. Romualdo Hernández Mancha y D. José Antonio Patrocinio Polo, recogidos en los Decretos del Presidente 1, 2 y 3/2003, todos ellos de 28 de enero), así como los de los otros dos Consejeros, propuestos por el Ejecutivo regional (D.^a Rosa Elena Muñoz Blanco y D.^a M.^a del Rosario Macías Martín, por Decretos 4 y 5/2003, de igual fecha). Tras recaer la Presidencia en D.^a Rosa Elena Muñoz Blanco (Decreto del Presidente 7/2003, de 31 de marzo), la institución comenzó a funcionar en febrero.

Posteriormente fueron nombrados Consejeros Permanentes D. Manuel Veiga López y D. Antonio Vázquez López (Decretos del Presidente 14/2003, de 18 de junio y 28/2003, de 15 de septiembre, respectivamente), en su calidad de antiguos Presidentes de la Asamblea de Extremadura. De otra parte, a finales de septiembre se publicó oficialmente la relación de puestos de trabajo de personal eventual y funcionario.

Desde febrero y hasta el 31 de diciembre de 2003, los datos de actividad pueden resumirse en las siguientes cifras: tuvieron acceso al Consejo 172 asuntos, de los cuales sólo 5 fueron inadmitidos, evacuándose un total de 143 Dictámenes (algo más del 83 % de las entradas), lo que supone que a fecha del último día del año quedaban por dictaminar otros 22 expedientes. La mayor parte de los asuntos planteados (126, un 73,26%) y resueltos (117 dictámenes, un 81,80% del total) tuvieron por objeto cuestiones vinculadas a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a los que siguen, por volumen cuantitativo, los expedientes relativos a disposiciones reglamentarias (22 sometidos a consulta, un 12,79% sobre el conjunto, que dieron lugar a 15 dictámenes, un 10,50% de las respuestas).

En cuanto a proyectos legislativos, sólo uno fue tramitado y dictaminado por el Consejo, mientras que el resto de actuaciones versaron sobre revisiones de oficio (con 8 ingresadas y 3 resueltas, el 4,65% y el 2%, respectivamente), contratación administrativa (7 ingresadas y 3 resueltas, un 4,07 % y un 2%), planeamiento urbanístico (6 ingresadas y 3 resueltas, el 3,49% y el 2%) y recursos de revisión (2 ingresadas y 1 resuelta, el 1,16% y el 0,7%). Por origen, 157

expedientes procedieron de la Administración autonómica (algo más del 91 %) y los otros 15 de la Administración local (casi el 9%).

Como acaba de indicarse, en una única ocasión se ha consultado al Consejo sobre una iniciativa legislativa. Se trata del expediente número 139/03, registrado el 17 de noviembre, que dio lugar al Dictamen n.º 119/2003, sobre el Anteproyecto de Ley de Creación de la Empresa Pública «Gestión de Infraestructuras, Suelo y Vivienda de Extremadura». Quizás incluso más que por sus consideraciones acerca del texto que le fue sometido, el Dictamen resulta de interés por las reflexiones genéricas que se efectúan acerca del valor del procedimiento de elaboración de proyectos legislativos, regulado en la Ley 1/2002, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Seguidamente, se examina el contenido material del texto sometido a consideración, pasando revista a la imbricación de la mencionada empresa pública dentro de la tipología de entes administrativos de carácter instrumental, para concluir afirmando, tras la formulación de varias precisiones terminológicas y de técnica legislativa, la oportunidad de que el Anteproyecto sea aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

Pasando a la actividad del *Consejo Económico y Social de Extremadura*, debe citarse la confección de la segunda parte de la memoria sobre la inmigración y su incidencia en el mercado laboral extremeño (la primera parte data del año precedente) y de sendos informes sobre la repercusión de los dos Dictámenes del órgano evacuados en 2002, así como la adopción de un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma del Sistema Financiero de Extremadura. En este último documento, donde se reconoce la constitucionalidad y oportunidad de la iniciativa, sugiere el Consejo varias modificaciones: la limitación de la entrada de capital privado por la vía de las cuotas participativas, la inclusión de trabajadores y agentes económicos y sociales en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, el sometimiento a autorización previa del Ejecutivo autonómico de las operaciones de fusión o absorción de Cajas domiciliadas en la región, y una regulación más precisa de los nuevos Vocales del Consejo de Administración con funciones ejecutivas.

Finalmente, hay que hacer notar que siguen existir en Extremadura las figuras del *Tribunal de Cuentas* o del *Defensor del Pueblo* autonómicos.

Introducción: líneas generales

Dos grandes acontecimientos determinaron, sustancialmente, el desarrollo de la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma gallega a lo largo del año 2003. El primero –el gravísimo accidente del *Prestige*– se había producido cuando finalizaba 2002, pero siguió marcando, pese a ello, la primera mitad de 2003, período durante el cual la catástrofe asociado al hundimiento del petrolero en las costas de Galicia condicionó con toda claridad la agenda de las instituciones, los partidos y los medios y, en consecuencia, el debate político y social. Las causas del accidente; las actuaciones (correctas o incorrectas) de los poderes públicos centrales o autonómicos para hacerle frente; las eventuales responsabilidades políticas derivadas de tales actuaciones; la forma de hacer efectivas, en su caso, esas responsabilidades el seno de la institución parlamentaria; la acción movilizadora de los grupos contrarios a la forma en que el gobierno central y el autonómico habían gestionado la catástrofe; los planes de uno y otro para corregir los efectos de diversa naturaleza que de aquella se estaban derivando; o, por último, las consecuencias directas de la grave crisis sobre el funcionamiento interno de la Junta de Galicia, fueron asuntos todos que delimitaron la evolución de la política autonómica por lo menos hasta mayo, mes en el cual se celebraron unas elecciones, las municipales, que dieron lugar, entre otras cosas, a que la crisis del *Prestige* perdiese, finalmente, el primer plano en que se había mantenido desde el día en que aquél se accidentó.

Las municipales supusieron, de hecho, el segundo de los dos grandes acontecimientos previamente mencionados. Y ello porque, más allá de su propia trascendencia político-institucional, los resultados que las mismas arrojaron en Galicia abrieron un frente de negociaciones y conflictos –el de los pactos municipales post-electorales– que iba a colear hasta mucho después de celebrados los comicios. Pese a las muy notables diferencias entre el mapa de partidos autonómico (definido por la presencia mayoritaria del Partido Popular y el equilibrio de las dos fuerzas que conforman su oposición en el Parlamento gallego: el Partido de los Socialistas de Galicia y el Bloque Nacionalista Gallego) y más allá de la existencia de muy diversos mapas de partidos en los más de trescientos municipios de Galicia, lo cierto es que el mapa general se reproduce en su formato, aunque no en su equilibrio interno, en la mayor parte de los grandes ayuntamientos gallegos, lo que había situado en el pasado, y volvió a situar tras las municipales de mayo, los pactos post-electorales en el centro de la dinámica política. Su configuración inicial, y su posterior evolución, iban a marcar, así, la segunda parte del año 2003, año en el que, además, uno de los dos partidos afec-

tados por los pactos mencionados, el Bloque Nacionalista Gallego, celebró una importantísima Asamblea en la que se produciría la anunciada, y varias veces aplazada, renovación de un ya antiguo liderazgo.

Por lo demás, y como corresponde a un sistema político en el que la mayoría parlamentario-gubernamental es una mayoría homogénea de partido marcada por un liderazgo públicamente indiscutido –el de Manuel Fraga al frente de la Junta de Galicia–, la vida institucional discurrió, según ya viene siendo habitual en las últimas legislaturas, por un camino de acusada normalidad: el Parlamento de Galicia aprobó un número de leyes que se sitúa dentro de la media, normas entre las cuales se encuentran algunas muy trascendentales desde el punto de vista material, al incidir en sectores de actividad de una significación indiscutible desde el punto de vista económico o social; y la Junta desarrolló de modo ordinario su acción reglamentaria, que se situó dentro de los parámetros habitualmente caracterizadores de la acción del poder ejecutivo.

El ejercicio de las competencias legislativas

Con una marcada continuidad cuantitativa respecto a lo acontecido en el ámbito de la producción legislativa durante el año 2002, año en que el Parlamento de Galicia aprobó un total de nueve leyes, el número de normas ascendió a 10 durante 2003. Pero esa continuidad cuantitativa no se produjo, sin embargo, cualitativamente hablando. Y ello porque si en 2002 cinco de las nueve leyes aprobadas –más de la mitad– tenían carácter financiero (entre ellas las leyes de presupuestos de 2001 y 2002, y sus correspondientes normas de acompañamiento) en el año 2003 tan solo dos de las diez –una quita parte, por lo tanto– presentaron tal carácter.

Se trata de las leyes 8/2003, de 23 de diciembre y 9/2003, de igual fecha, por las que, respectivamente, se aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2003, y se adoptan medidas tributarias y administrativas. De entre todas las contempladas en la segunda de estas normas destaca la que dispone la creación de un tipo de gravamen autonómico aplicable al impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, gravamen que se afecta a la financiación de servicios sanitarios y ambientales. Tras establecer los distintos tipos de gravámenes que serán de aplicación en función del tipo de carburante del que se trata en cada caso (gasolina, gasóleo de uso general, fuel y queroseno de uso general), la propia ley añade que en el cierre de cada ejercicio la Consejería de Economía y Hacienda elaborará una memoria acreditativa en la que se refleje que los rendimientos derivados de este impuesto quedaron afectados en su totalidad a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria o ambiental.

Por lo demás, las ocho leyes restantes aprobadas a lo largo del año 2003 por el Parlamento de Galicia se refieren a sectores de actividad muy variados, aunque casi todas tienen un contenido material normativo de relevancia destacada. La excepción a ese respecto la constituye la ley 5/2003, de 27 de diciembre, que, en materia de función pública, se limita a declarar extinguida la escala específica

(escala de cofradías) creada por la disposición transitoria quinta de la ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, escala adscrita hasta la aprobación de la ley a la Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos, de forma que los funcionarios pertenecientes a esa escala específica pasan a integrarse, a todos los efectos, como funcionarios de los cuerpos de administración general de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Las dos primeras normas legislativas publicadas en el *Diario Oficial de Galicia (DOG)* durante el año 2003 se encuadran dentro del sector de actividad de la enseñanza, más en concreto de la enseñanza universitaria. Se trata de las leyes 1/2003, de 9 de mayo, de Consejos Sociales del sistema universitario de Galicia, y 2/2003, de 22 de mayo, del Consejo Gallego de Universidades. La primera de las dos, la de Consejos Sociales, se fundamenta según el propio legislador, de un lado, en la competencia plena que, según el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Galicia, ejerce la Comunidad Autónoma para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, incluidos, por tanto, los estudios universitarios; y de otro, en lo dispuesto en el artículo 14 de la ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia legislativa para la regulación de los Consejos Sociales de las Universidades de su competencia. Sobre la base de los mencionados títulos competenciales la ley se asienta, tal y como adelanta su exposición de motivos, «en la firme convicción de que los poderes públicos, las universidades y la sociedad deben compartir esfuerzos y responsabilidades de cara al común objetivo de alcanzar la máxima calidad y la máxima eficacia en la prestación del servicio público de la enseñanza superior universitaria». Desde esta concreta perspectiva el Consejo Social se concibe como el órgano de gobierno de la Universidad, que debe garantizar la participación de las fuerzas sociales, colaborar en la obtención de los recursos necesarios para conseguir la máxima autofinanciación de la institución universitaria, y posibilitar que los miembros de la comunidad universitaria cumplan con sus respectivas responsabilidades, de modo que se pueda dar satisfacción a las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, permitiendo que las universidades rindan cuentas a la sociedad del uso de sus recursos. La ley prevé para ello que los Consejos Sociales se compondrán, además de por su respectivo presidente (que será designado por el Presidente de la Junta entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social no pertenecientes a la comunidad universitaria), por seis miembros designados por el Parlamento de Galicia, seis por la Junta de Galicia, dos por los sindicatos más representativos, cuatro por las organizaciones empresariales, y uno, en fin, por las corporaciones de los municipios donde se ubican los campus de cada una de las tres universidades de Galicia.

La ley 2/2003, del Consejo Gallego de Universidades, viene a sustituir la regulación vigente en la materia (por lo que deroga el título II de la ley 5/1987, de 27 de mayo, del Consejo Social de la Universidad y del Consejo Universitario de Galicia) como consecuencia, tanto de la nueva regulación estatal contenida en la ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, como de la experiencia acumulada durante los últimos años. Una experiencia que aconseja, al decir del legislador, «la aprobación de una nueva norma, más exhaustiva,

dada la sustantividad propia del Consejo Universitario y del Consejo Social como entidades independientes, logrando así unas normas que permitan tener una coordinación ágil y eficaz, en aras de una política universitaria consensuada entre todos sus agentes en el marco del sistema universitario de Galicia». La ley concibe, en consecuencia, al Consejo Gallego de Universidades como el órgano colegiado de consulta y asesoramiento de la Consejería competente en materia universitaria, destinado al desarrollo de la política de coordinación y planificación del sistema universitaria de Galicia, órgano al que se atribuyen, entre otras, las funciones de asesorar al Consejero competente en materia universitaria; conocer e informar sobre los proyectos de disposiciones normativas en la misma materia; facilitar el conocimiento mutuo, las consultas recíprocas y el intercambio de información entre las universidades gallegas; realizar estudios y programas conjuntos de actuación; informar sobre las propuestas de creación de universidades; informar sobre las propuestas de creación, modificación o supresión de facultades, escuelas técnicas y otros centros universitarios; informar sobre las propuestas de organización conjunta de estudios entre universidades, o, en fin, promover la cooperación entre las universidades gallegas. Como es fácilmente constatable a partir de la simple observación de las funciones mencionadas, será de hecho la existencia de tres universidades en Galicia la que, junto a la necesidad de coordinar esfuerzos entre universidad y sociedad, llevará al Parlamento gallego a la aprobación de la ley. La composición del Consejo, que detalla la propia norma, no hace más que confirmar su doble funcionalidad como órgano independiente de coordinación interuniversitaria y sociouniversitaria: presidido por el Consejero competente en materia de universidades, formarán parte del mismo los directores generales competentes en materia universitaria y en materia de I+D; los rectores de las universidades públicas y privadas gallegas de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia; los presidentes del los Consejos Sociales de esas mismas universidades; cinco miembros designados por la comisión del Parlamento de Galicia competente en materia universitaria, y el Director de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Galicia.

La ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación al desarrollo, cuyo objetivo es la regulación de las acciones con que la Comunidad gallega asume la responsabilidad de cooperar con otros países para propiciar su desarrollo integral, se presenta por el legislador como el punto de culminación normativa de todo un proceso previo, del que serían antecedentes inmediatos, entre otros, la firma del primer Convenio marco entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Junta de Galicia en 1992, y la creación dos años después, en 1994, del Registro Gallego de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, adscrito a la Consejería de la Presidencia y Administración Pública. Con posterioridad a ello, los propios presupuestos de les Comunidades Autónoma vinieron asignando diferentes recursos para hacer frente a iniciativas de cooperación de diverso tipo. Finalmente la creación del Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad, con el apoyo de la Federación Gallega de Municipios y Provincias y de la Administración Autonómica, permitió también que los ayuntamientos de Galicia asumiesen tareas y actuaciones propias en la promoción y participación en proyectos y programas de cooperación.

Es, precisamente, en el marco de estas diversas iniciativas, y en el contexto general que viene determinado por la importancia creciente de todas las políticas de ayuda al desarrollo (tal y como las han definido los sucesivos documentos en la materia de la ONU, de la OCDE o de la UE) en el que debe situarse esta ley de cooperación que se aplicará al conjunto de actuaciones, iniciativas y recursos que las diferentes organizaciones, entidades y administraciones públicas gallegas ponen al servicio de los pueblos más desfavorecidos, a fin de contribuir a su progreso humano, propiciar su desarrollo sostenible, favorecer su bienestar social y eliminar la pobreza en todas sus manifestaciones, así como potenciar la defensa de los derechos humanos para avanzar en la democratización de estos pueblos como garante de estabilidad de los programas de desarrollo (art. 1.2). Aunque la ley procede a fijar los objetivos que debe perseguir la cooperación para el desarrollo, los principios en los que se basará tal cooperación y los criterios con arreglo a los cuales se regirá, lo más destacable de la misma es, en todo caso, el tipo de instrumento de planificación que la ley prevé a los efectos de hacer efectiva la cooperación: los llamados planes directores cuatrienales y los denominados planes anuales. Los primeros serán aprobados por el Parlamento de Galicia a propuesta del Consejo de la Junta, previo informe del Consejo Gallego de Cooperación para el Desarrollo, y de acuerdo con las líneas generales y directrices establecidas en el Plan director de la cooperación para el desarrollo del Estado español. La aprobación de los planes anuales corresponderá, por su parte, al Consejo de la Junta de Galicia a propuesta del departamento competente en materia de cooperación para el desarrollo y también previo informe del Consejo Gallego de Cooperación para el Desarrollo. Finalmente, merece también destacarse en relación con esta norma la regulación que se establece en la misma respecto de los instrumentos de cooperación para el desarrollo, que serán, según la ley, la cooperación técnica, la cooperación económica, la ayuda humanitaria y de emergencia, la educación para la defensa de los derechos humanos y de los valores democráticos, la educación para el desarrollo y la sensibilización social y, en fin, la investigación para el desarrollo.

La ley 4/2003, de 29 de julio, de vivienda de Galicia, afecta a uno de los sectores de actividad más sensibles socialmente, como lo han puesto de relieve los constantes debates que han venido produciéndose a lo largo de 2003 en el conjunto de España en relación con el precio de la vivienda y, más en general, con la política de vivienda y suelo. La ley 4/2003 (que deroga la 13/1996, de 30 de diciembre) pretende dar eficacia al principio rector de la política social y económica proclamado en el artículo 47 de la Constitución, que ordena a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y apropiada, a partir de las previsiones contenidas en los artículos 27.3º y 30.1.4º del Estatuto de Autonomía para Galicia, títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para la elaboración una norma legislativa en la materia. Su objetivo no es, en todo caso, regular genéricamente la intervención de la administración pública en el fenómeno constructivo a través de actuaciones de programación del suelo y control urbanístico (aspectos ya regulados en la ley 9/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia), ni tampoco el

régimen jurídico general de las viviendas sujetas algún tipo de protección pública. La nueva norma pretende, de modo más limitado, contemplar con atención especial el proceso de introducción de las viviendas en el mercado, dando una respuesta legal a los conflictos que la realidad jurídica plantea con más frecuencia en relación con la adquisición de una vivienda o un local, conflictos éstos que hasta la fecha habían venido resolviéndose a partir de las previsiones contenidas en una legislación fragmentada y de una doctrina jurisprudencial no siempre uniforme.

Se trataría, en definitiva, según expone el preámbulo de la norma, de regular tres aspectos fundamentales: en primer término, la protección de los arrendatarios y adquirentes de viviendas y locales en su relación con los arrendadores, promotores, constructores y vendedores, garantizando que la información recibida, antes de contratar, sea veraz, completa y transparente, así como el respeto, a lo largo del proceso constructivo, de los compromisos asumidos frente a ellos; en segundo término, la formalización de la intervención de la administración autonómica en los problemas específicos que plantea la transmisión a terceros de las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, a fin de asegurar que aquéllas queden siempre en manos de ciudadanos que de otra forma no podrían hacer efectivo su derecho a una vivienda digna y apropiada, dadas sus particulares circunstancias familiares y económicas; por último, el establecimiento de un régimen sancionador por infracciones en materia de vivienda, que viene a modificar el ya vigente, con la finalidad de corregir las disfunciones apreciadas en el mismo. Cuatro son en suma, tal y como lo establece el artículo 1º de la ley, los objetivos reguladores que ésta persigue: proteger los derechos de los adquirentes o usuarios en materia de vivienda; establecer las facultades y derechos de los organismos autonómicos competentes respecto a la transmisión de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública; regular el depósito de las fianzas de los arrendatarios de viviendas y fincas urbanas; y disponer un régimen sancionador por infracciones en materia de vivienda.

Menor densidad normativa, pese a su innegable importancia en el tráfico jurídico-económico de la administración pública autonómica, presenta la ley 6/2003, de 9 de diciembre, de tasas, precios y exacciones reguladoras de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuyo objetivo es la adaptación de la legislación gallega en materia de tasas y precios a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, en la que se fijan unos criterios de definición de esos conceptos distintos de los que figuraban hasta la fecha en la legislación vigente en Galicia. La citada sentencia resolvía un recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos del Estado, y en ella se declaraban inconstitucionales, entre otros, los preceptos que procedían a definir aquellos ingresos. El Tribunal Constitucional entendía que tales ingresos, que hasta entonces constituían precios públicos y quedaban fuera de la órbita del principio de reserva de ley, en tanto en cuanto participaban de las notas características de las prestaciones patrimoniales públicas por su grado de continuidad o necesidad para un adecuado desarrollo personal o social, necesitaban ser establecidos por normas con rango de ley. Sobre la base de los mencionados antecedentes, la ley 6/2003, procede a regular los aspectos financieros de la actividad de la administración

pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, en cuanto la mencionada actividad pretenda determinar o influir en el consumo, o consista en la entrega de determinados bienes o en la prestación de determinados servicios, en ambos casos susceptibles de ser individualizado. A los efectos de la Ley se entiende como bienes o servicios individualizables a aquellos respecto de los cuales exista una demanda definida, sea de carácter voluntaria, o tenga su origen en una obligación legal. La ley prevé, para ello, dos tipos de instrumentos: los de naturaleza financiera, que serán las contraprestaciones percibidas como consecuencia del suministro o utilización de bienes o de prestaciones de servicios demandados por los sujetos; y los de naturaleza reguladora, que serán los medios utilizables para alterar las contraprestaciones exigidas por aquellos bienes o servicios ofrecidos por los sujetos activos previstos en la propia ley.

La ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia es, sin duda, la más trascendental de las aprobadas a lo largo del año 2003 por el Parlamento autonómico, y ello tanto por afectar a un derecho de extraordinaria importancia —el derecho a la salud—, como por su carácter omnicompreensivo, al ser la ley una norma que persigue la ordenación sanitaria en la Comunidad Autónoma, a través de la delimitación general que permitan hacer efectivo en su ámbito territorial el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud previsto en el artículo 43 y concordantes de la Constitución, en el marco de las competencias que aquélla atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia. La ley tiene, así, por objeto, la regulación del sistema sanitario de Galicia (configurado por el conjunto de los recursos, actividades, servicios y prestaciones dirigidos a la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, la asistencia sanitaria y la rehabilitación, todo ello en un marco integral), así como la regulación de todas cuantas actuaciones permitan hacer efectivo el derecho a la salud.

A estos efectos, y según anuncia el propio preámbulo de la ley, la norma vertebrará el sistema sanitario de Galicia (que se sitúa bajo la dirección de la Consejería de sanidad) al amparo de los principios de orientación a los ciudadanos y participación social, concepción integral de la salud, universalidad del derecho a las prestaciones de cobertura pública, promoción de la equidad y del equilibrio territorial en el acceso a las prestaciones y los servicios sanitarios, calidad de los servicios (tanto en la vertiente clínica y organizativa, como en la atención a los ciudadanos), cooperación entre todos los agentes que integran el sistema, y, en fin, seguridad, efectividad y eficiencia en el desarrollo de sus actuaciones. Además —y éste acabará por ser uno de los aspectos más polémicos de la norma, al tildarla de privatizadora las minorías socialistas y nacionalista— la ley parte del principio de que en esa vertebración del sistema sanitario gallego se reconoce la importancia de la actividad sanitaria privada para la universalidad del ejercicio de los derechos a la prestación de los servicios de salud, a la promoción y al ejercicio de la equidad y al necesario equilibrio territorial. Por ello, la ley configura, según sus autores, un sistema sanitario mixto, de modo tal que se establece y regula la red gallega de atención sanitaria de utilización pública, configurada por los recursos, actividades, servicios y prestaciones, de naturaleza pública o privada, financiados públicamente, como instrumento ordenado para hacer efectivo el derecho constitucional a la protección a la salud y a la atención sanitaria en el ámbito territorial de Galicia.

Además, la ley 7/2003, determina las competencias sanitarias de las diferentes administraciones públicas de Galicia, así como las actuaciones de la Junta en relación con la Unión Europea, las relaciones de cooperación con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, y con las comunidades gallegas en el exterior, todo ello obviamente en materia sanitaria. La norma regula, finalmente, el Servicio Gallego de Salud (SERGAS), la planificación sanitaria y las actuaciones en materia de salud pública y salud laboral, la ordenación de las prestaciones y servicios sanitarios que configuran el derecho a la protección a la salud y la atención sanitaria en el ámbito territorial de Galicia, la participación comunitaria en las actividades sanitarias, la fijación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos respecto de los servicios sanitarios (fijación que incluye la creación de la figura del Valedor del Paciente) y las infracciones y sanciones, así como la formación e investigación sanitarias.

La última de las leyes que comentaremos seguidamente, la 10/2003, de 26 de diciembre, sobre acceso al entorno de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, tiene un objetivo materialmente limitado, pero de extraordinaria importancia para hacer efectivo en toda su extensión el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución española, de acuerdo además con las previsiones de su artículo 9º.2., que impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad e igualdad de las personas y de los grupos en que se integra sea real y efectiva: en este caso se trata del grupo de los discapacitados que se sirven de perros de asistencia. El objeto de la ley 10/2003 es, así, el de reconocer y garantizar en la Comunidad Autónoma de Galicia a toda persona que como consecuencia de su incapacidad deba ser acompañada de un perro de asistencia su derecho a acceder, deambular o permanecer con él en cualquier lugar, establecimiento o transporte de uso público, con independencia de su titularidad pública o privada. A esos efectos la ley se divide en dos capítulos. En el primero se regulan los requisitos exigidos para el reconocimiento de la condición de perro de asistencia, el derecho de las personas que vayan acompañadas de los mismos al libre acceso, a la deambulación y a la permanencia en cualquier lugar, establecimiento o transporte público o de uso público, y además, como contrapartida, sus obligaciones. En el capítulo II se regula el oportuno régimen sancionador para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos y obligaciones recogidos en el texto legal.

La actividad reglamentaria

Agruparemos a continuación las diferentes normas reglamentarias aprobadas por el gobierno gallego a lo largo del año 2003, siguiendo el criterio del sector de actividad a los que las mismas se refieren. Algunos de esos sectores de actividad, en los que además se han aprobado importantes normas legislativas (como el de la sanidad o la educación) han concentrado de nuevo, y según ya es habitual, una buena parte de la actividad reglamentaria desarrollada por la Junta de Galicia:

A) En materia de *organización de la administración autonómica* se aprobaron los Decretos 8/2003, por el que se modifica la estructura orgánica de la Junta

de Galicia; 22/2003, por el que se determinan los centros directivos dependientes de la Presidencia de la Junta de Galicia; 23/2003, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Junta de Galicia; 178/2003, por el que se aprueba el código de identificación corporativo de la Junta de Galicia; y 200/2003, por el que se regulan y determinan las oficinas de registro propias o concertadas de la administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, se procede a la creación del Registro Telemático de la Junta de Galicia, y se regula la atención al ciudadano.

B) El sector de actividad de la *sanidad y farmacia* ha sido, como antes se apuntaba, uno de lo que ha registrado mayor producción reglamentaria, habiéndose aprobado en tal sector los Decretos 186/2003, por el que se fija el procedimiento, los requisitos y las condiciones de autorización de los centros hospitalarios de la Comunidad Autónoma de Galicia; 244/2003, de homologación sanitaria de recetas oficiales para la prestación farmacéutica; 290/2003 (que afecta también al sector de actividad de la *protección de los consumidores*), por el que se fijan las normas relativas a la formación de manipuladores de alimentos, el procedimiento de autorización de empresas y entidades de formación y se crea un registro; y 370/2003, de uso de la tarjeta sanitaria para el acceso a la prestación farmacéutica.

C) La *educación* ha sido otro de los sectores de actividad que ha concentrado, como ocurre casi todos los años, un número importante de normas reglamentarias. Se aprobaron, así, en materia educativa los Decretos 201/2003, por el que se desarrolla la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios; 325/2003, por el que se autorizan y regulan los centros integrados de formación profesional en la Comunidad Autónoma de Galicia; 392/2003, por el que se regula el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Galicia de las competencias en materia de academias de Galicia; y 410/2003, sobre autorización a centros privados y a centros públicos que no sean de titularidad de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria para impartir enseñanzas de técnicos deportivos en la Comunidad Autónoma de Galicia.

D) Junto a estos tres primeros sectores de actividad, que acaban de mencionarse, en los cuales la producción normativa del gobierno gallego fue numerosa, existen otros tres, en los que, pese a haber sido menos importante, presentó también un carácter significativo. Se trata del ámbito material del *derecho laboral*, en el que se aprobaron los Decretos 211/2003 (que afecta también al ámbito de la *organización de la administración autonómica*), sobre distribución de competencias entre los órganos de la Junta para la imposición de sanciones en materias laborales, de prevención de riesgos y por obstrucción de la labor inspectora; y 217/2003 (que afecta también al ámbito de la *función pública*), por el que se regula el nombramiento del personal interino para el desempeño con carácter transitorio de las plazas reservadas a funcionarios y la contratación temporal de personal laboral de la Junta de Galicia. El segundo es el ámbito material de la *protección del medio ambiente*, en el cual se aprobaron los Decretos 221/2003, por el que se establece un régimen simplificado en el control de traslados de residuos peligrosos producidos por pequeños productores de residuos; y 438/2003, por el que se aprueba el Plan básico de contingencias

por contaminación marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueeros, paisajísticos, acuícolas y ambientales de Galicia. Finalmente, el último de los tres ámbitos materiales previamente mencionados es el de la *vivienda*, sector de actividad en que se aprobaron los Decretos 233/2003, de ayudas a los ayuntamientos para la infravivienda rural; y 234/2003, sobre subvenciones a fondo perdido para la rehabilitación de inmuebles situados en conjuntos históricos gallegos.

E) Formaremos, en fin, un último grupo con aquellos sectores de actividad en los que el gobierno gallego aprobó durante el año 2003 al menos una disposición reglamentaria destacable por su densidad normativa. Se trata de los siguientes: el *derecho civil* (Decreto 159/2003, por el que se regula la figura del mediador familiar, el registro de mediadores familiares de Galicia y el reconocimiento de la mediación gratuita); la *infancia y juventud* (Decreto 245/2003, por el que se establecen las normas de seguridad en los parques infantiles, norma que afecta también a la *seguridad industrial*); el *transporte* (Decreto 303/2003, de 19 de junio, por el que se regula la prestación de servicios regulares permanentes de transporte público de viajeros por carreteras de uso general, de varios titulares mediante la utilización de un mismo vehículo); los *espectáculos* (Decreto 309/2003, por el que se determina el procedimiento aplicable para el ejercicio de la potestad sancionadora en establecimientos y espectáculos públicos); los *servicios sociales* (Decreto 318/2003, por el que se regula el programa de acogimiento familiar para personas mayores y personas con discapacidad); y finalmente, la *inmigración* (Decreto 436/2003, por el que se crea la comisión interdepartamental de apoyo a la inmigración).

F) Un apartado aparte merece, por la especial naturaleza de la materia a la que se dirige, el Decreto 282/2003, que afecta *al desarrollo de la legislación básica de Galicia*: la norma citada procede a la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Galicia.

El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias

En materia de *traspasos*, se aprobó durante el año 2003 el Decreto 373/2003, de 16 de octubre, sobre asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia de funciones en materia de academias y su asignación a diversos departamentos de la Junta de Galicia (*Diario Oficial de Galicia*, nº 203, de 20 de octubre).

De otro lado, y en materia de *conflictos*, se hicieron públicas a lo largo del año 2003 dos resoluciones jurisdiccionales que merecen ser destacadas. En primer lugar, la providencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003, de admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad número 311/2003 (*Diario Oficial de Galicia* nº 75, de 16 de abril de 2003), cuestión planteada por la sección 5ª, con sede en Vigo, de la Audiencia Provincial de Pontevedra, por supuesta inconstitucionalidad del artículo 123.3º de la ley 4/1995, de 24 de mayo, de derecho civil de Galicia, por posible infracción de los artículos 14 a 39 de la Constitución. Y en segundo lugar la sentencia 152/2003, de 17 de julio, por

la que el mismo Tribunal procede a resolver el recurso de inconstitucionalidad 3.537/1999, planteado por el Presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la ley del Parlamento de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de Ordenación Farmacéutica de Galicia. El Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 23.1 y 45.b de la citada norma, que considera constitucional en todo lo demás. En concreto, se declaran ajustados a la Constitución dos de los preceptos que en el momento de la discusión parlamentaria y posterior aprobación de la ley habían generado un mayor debate social y corporativo: de una parte el artículo 4.3., que preveía que los productos farmacéuticos podrían ser suministrados a los enfermos crónicos por correo o servicio de mensajería; y el 20, según el cual la autorización de las oficinas de farmacia otorgadas a partir de la entrada en vigor de la ley caducaría cuando su titular cumpliera los setenta años de edad.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Según se subrayaba ya páginas atrás, la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia estuvo dominada durante una buena parte del año 2003 por lo que podríamos caracterizar como las diversas secuelas políticas del gravísimo accidente del *Prestige*, acaecido en el otoño del año anterior, secuelas que centraron la agenda de los actores institucionales cuando menos hasta las elecciones municipales del 25 de mayo, única circunstancia que fue capaz de ir apartando poco a poco del primer plano de la actualidad una crisis que fue vivida, política y socialmente, con una intensidad difícilmente comparable a cualquiera otra del pasado reciente de Galicia. Aunque los hechos que analizaremos a continuación, y los escenarios generados por los mismos, se entrelazaron entre sí de forma permanente, entrando en contradicción unos con otros –pero también, muy frecuentemente, retroalimentándose–, lo cierto es que tales hechos deben ser individualización desde la estricta perspectiva del análisis, pues sólo esa individualización permite un acercamiento ordenado a la cascada de acontecimientos relacionados de modo directo o indirecto con el hundimiento del *Prestige*.

La pervivencia de la crisis del Prestige y sus consecuencias políticas

Apenas comenzado el año, el 3 de enero de 2003, el Presidente de la Junta aseguraba en la prensa gallega que no haría cambios en su Gobierno pese a la graves crisis social generada por el hundimiento del *Prestige*, y se limitaba confirmar una futura remodelación, para finales de ese mes, reducida exclusivamente cubrir los puestos que dejarían vacantes dos consejeras, Corina Porro y Manuela López Besteiro, respectivamente responsables de los departamentos de Asuntos Sociales y de Familia, Promoción de Empleo, Mujer y Juventud. Una y otra abandonarían el ejecutivo con la finalidad de poder presentarse a las elecciones municipales de mayo como cabezas de lista por los municipios de Vigo y Lugo. Lo cierto es, sin embargo, que el anuncio de que el Gobierno gallego sería

finalmente remodelado acabó por abrir una lucha, larvada desde hacía tiempo, en el interior de la Junta y del Partido Popular (tanto dentro como fuera de Galicia) entre los partidarios de que el Presidente hiciese un claro gesto en favor de un futuro sucesor, nombrando a un Vicepresidente; y quienes pretendían, por el contrario, evitar tal gesto, y forzar, de ese modo, un nuevo aplazamiento de la cuestión sucesoria. Las dos primeras semanas de enero estuvieron, así, plagadas de todo tipo de cábalas, supuestas filtraciones y rumores sobre si finalmente habría o no Vicepresidente y, en el primero de los casos, sobre quien sería el llamado para el puesto: si Xosé Cuiña, hombre de confianza de Manuel Fraga en el Gobierno desde hacía muchos años, o un candidato más afín a las posiciones *nacionales* del Partido Popular. Pero, contra todo pronóstico, los acontecimientos se decantaron finalmente de una forma realmente inesperada: el día 16 de enero el Presidente de la Junta forzaba la dimisión de Xosé Cuiña, Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, tras hacerse público que la empresa *Gallega de Suministros Industriales* (GSI), propiedad de la familia del Consejero, había vendido determinados materiales destinados a la limpieza de las playas afectadas por las sucesivas mareas negras que asolan una parte del litoral gallego como consecuencia del hundimiento del *Prestige*. La dimisión forzada de Xosé Cuiña, que había venido siendo considerado como el dirigente del PP gallego con más posibilidades de suceder a Manuel Fraga (bien en la Presidencia de la Junta, bien en la candidatura para alcanzar eventualmente ese puesto) abrió de inmediato un indisimulado conflicto interno, cuando algunos sectores del Partido Popular (los vinculados a los presidentes de las diputaciones provinciales de Lugo y, sobre todo, de Orense) hicieron público su apoyo al Consejero forzado a dimitir y acusaron abiertamente al entonces Secretario General del Partido Popular de Galicia, Xesús Palmou, de ser el instigador de una operación, inspirada, según los críticos, por la dirección nacional del partido, y destinada a forzar la salida de Cuiña de la Junta de Galicia. Aunque por momentos pareció que la crisis podría dar en un enfrentamiento abierto en el seno del PP, lo cierto es que la rápida intervención de las respectivas direcciones nacional y regional, así como la personal del Presidente de la Junta, consiguieron ir reduciendo poco a poco la envergadura de la crisis, que, tras diversas negociaciones, encuentros y pactos de familia, se daría oficialmente por cerrada a finales del propio mes de enero. El *Diario Oficial de Galicia* (DOG) de 20 de enero publicaba los relevos producidos finalmente en el Gobierno, que experimentaba un cambio más amplio que el anunciado por el Presidente de la Junta a principios de mes, pero cuyos resultados políticos parecían inequívocos: el tradicional *delfín* de Manuel Fraga se quedaba fuera de la Junta; y el Secretario General del Partido Popular de Galicia, supuesto instigador de su salida del Gobierno quedaba lo suficientemente reforzado como para entrar meses después, a finales de junio, a formar parte del mismo.

La crisis interna en el PP de Galicia guardó relación, y corrió paralela por lo demás, con un segundo acontecimiento que resultó, como la propia crisis, un efecto inducido, de modo más o menos directo, por la catástrofe del petrolero siniestrado: la formación de una Comisión de Investigación en el Parlamento de Galicia destinada a dar luz sobre lo realmente ocurrido y sobre las eventuales

responsabilidades políticas que, a partir de los hechos constatados por la Comisión, pudieran acabar, en su caso, deduciéndose, bien en el Parlamento gallego o bien, incluso, en las Cortes Generales. Tras una constante tira y afloja, la Comisión inició sus trabajos el 9 de enero de 2003, pero con una lista de comparecientes muy limitada a juicio de la oposición socialista y nacionalista en el Parlamento gallego, toda vez que el Gobierno central prohibió la presencia ante la misma de los Ministros y altos cargos del Estado que habían tenido que ver con las labores de salvamento del buque y que, por tanto, habían resultado objetivamente implicadas en la catástrofe posterior a su hundimiento. A la vista de tales circunstancias, la oposición anunció de inmediato que, «ante el bloqueo impuesto por el PP», y de seguir las cosas en esas condiciones, sus diputados se retirarían la Comisión de Investigación, retirada que, en efecto, se produjo, aunque con carácter provisional, el día 13 de enero de 2003. Tras diversos incidentes, desencuentros y enfrentamientos entre el Gobierno gallego y la oposición parlamentaria, aquella retirada provisional se hizo definitiva una semana después. Ya iniciado el mes de febrero, la mayoría parlamentaria del Partido Popular en el Parlamento de Galicia hizo pública su decisión de disolver la Comisión, medida que, según el PP, venía impuesta por la previa decisión de la oposición de abandonarla. El Pleno en que efectivamente se procedió a tomar el acuerdo de disolución se celebró finalmente el 11 del marzo, y en él se dio aplicación a una norma interpretativa del Reglamento parlamentario para la disolución anticipada de comisiones de investigación, incluida en el *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* de 6 de marzo (número 306). Ni los intentos de la oposición para que la Mesa procediese a reconsiderar y anular el acuerdo mencionado, o para que se suprimiese del orden del día de la sesión plenaria del día 11 de marzo el punto del orden del día relativo a la disolución de la Comisión de Investigación sobre el *Prestige* (como así lo solicitó, por ejemplo, el grupo parlamentario socialista en sendos escritos de 7 y 10 de marzo dirigidos a la Mesa de la Cámara) fueron atendidos por la mayoría que, según había anunciado previamente, voto a favor de la disolución de la Comisión mediante un acuerdo del pleno del Parlamento autonómico. Tal acuerdo iba a ser objeto, posteriormente, de dos recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional (los presentados, respectivamente, los grupos parlamentarios del Partido de los Socialistas de Galicia y del Bloque Nacionalista Gallego) recursos que, hasta el presente, han cerrado el conflicto jurídico ocasionado por los avatares de una Comisión parlamentaria que fue objeto, desde el momento mismo de su creación, de una fuerte tensión institucional, clara expresión de la no menos fuerte tensión social existente en la sociedad gallega.

Una tensión, esa, que tendría una expresión legal y democrática que iba a contar con un gran apoyo social —la vertebrada en torno a la Plataforma *Nunca Más*—, y una manifestación muy diferente, violenta, y absolutamente minoritaria: la vinculada a grupos radicales del independentismo gallego, que intentando pescar en río revuelto, trataron de aprovechar el gran *shock* producido en la sociedad gallega por la catástrofe del *Prestige* para acosar al Partido Popular y a sus dirigentes, en una acción ilegal que tuvo sus más graves manifestaciones a principios de abril, cuando dos sedes del PP (en Pontevedra y en la villa pontevedresa de Moraña) y un edificio oficial de la Junta en Santiago fueron sacu-

didados por explosiones que, afortunadamente, sólo produjeron daños materiales. La condena unánime y sin paliativos de esos atentados por parte de todas las fuerzas políticas gallegas y la efectiva acción policial redujeron las actuaciones de los violentos a esos incidentes, que únicamente tuvieron continuación en alguna otra acción de acoso a dirigentes del PP con motivo de actos públicos de partido o de actos institucionales de la Junta de Galicia. Pero, como acaba de apuntarse, frente a esta acción violenta y minoritaria, la plataforma *Nunca Más*—constituída por personalidades independientes, encuadrables en su mayoría dentro de la cultura nacionalista, y por dirigentes del BNG y otros pequeños partidos y fuerzas sindicales vinculadas al nacionalismo— iba a ser la auténtica impulsora de las grandes campañas y movilizaciones pacíficas y democráticas en pro de la exigencia de responsabilidades políticas por la catástrofe del *Prestige*. *Nunca Más* había convocada ya, durante el año 2002, diversas movilizaciones de diferente naturaleza en varios puntos en Galicia, movilizaciones que culminaron con una gran manifestación en Santiago de Compostela, de la que se daba cuenta en la valoración correspondiente al *Informe Comunidades Autónomas* del año 2002. En el año 2003 *Nunca Más* continuó con su acción movilizadora, acción que iba a alcanzar su cenit, también en esta ocasión, en una gran manifestación, la celebrada en Madrid el día 23 de febrero de 2003, y a la que asistieron 100.000 personas según la Delegación del Gobierno en Madrid y 1000.000 según los organizadores. Como puede verse al observar las fechas que se han ido desgranando a lo largo del presente apartado, estos acontecimientos, se producían de forma más o menos paralela a algunos de los previamente reseñados, siendo la visión conjunta de los unos y los otros la de que es capaz de suministrar una dimensión real del escenario político dentro del cual discurrió la vida política e institucional de Galicia durante la primera mitad de 2003.

Tal escenario político se cerraba, en todo caso, con otras dos series de acontecimientos, que completaron las consecuencias de lo que podría denominarse, sin más, la crisis generada por el hundimiento del *Prestige*: por una parte, los relativos al debate centrado en el accidente, que siguió generando, sobre todo durante la primera parte del año, informaciones y discusiones tanto en la sociedad civil como entre la clase política y entre los expertos; y por otra parte, los derivados del anuncio con el que el Gobierno central quiso hacer frente al cúmulo de problemas derivados de la crisis mencionada: el anuncio de la aprobación del denominado *Plan Galicia*. Nos referiremos, ya para cerrar este apartado, a ambas cuestiones, en el mismo orden en que ahora acaban de exponerse.

Las noticias relacionadas con el hundimiento del petrolero fueron, ciertamente, constantes a lo largo de los seis primeros meses del año 2003. De entre ellas, pueden destacarse algunas de las más fundamentales: en enero se conocía que la fiscalía del «caso *Prestige*» solicitaba del juzgado de instrucción nº 1 de Corcubión, competente para el conocimiento del mismo, no solo la realización de las diligencias destinadas a la búsqueda de responsabilidades en el grupo de empresas propietarias del *Prestige* y del crudo que transportaba, sino también la aclaración de la cadena de decisiones gubernamentales sobre la base de las cuales se había ordenado, en su día, el alejamiento del buque. Por esos mismos días la sección primera de la Audiencia provincial de La Coruña confirmaba el auto de prisión dictado por el juez de instrucción de Corcubión contra el capitán del

Prestige —el marino griego Apostolos Mangouras—, al que se imputaba dirigir un barco con grave riesgo de catástrofe. En otro orden de cosas, también a principios de enero se conocía la noticia de que el coste de limpieza de las playas triplicaría el calculado inicialmente por el Ministerio de Medio Ambiente, coste que podría elevarse hasta los 133 millones de euros, frente a los 42 estimados en un primer momento. Cuatro días después de conocerse esa noticia, era el propio Michel Girin, a la sazón Director del «Centro Francés de Documentación, Investigación y Experimentación» (CEDRE) quien ponía de relieve, en unas declaraciones recogidas por el diario *La Voz de Galicia*, que la del *Prestige* era «la peor marea negra de la historia de Europa»; en coherencia con tales afirmaciones, el Gobierno anunciaba la segunda semana de enero que, tras revisar sus cálculos, el coste total de las operaciones de limpieza y recogida del fuel se acercaría a los mil millones de euros. Entre tanto, diversas encuestas y estudios de opinión, realizadas dentro o fuera de Galicia, comenzaban a apuntar ya con claridad el importante coste que, en términos político-electorales, podría acabar teniendo la crisis del *Prestige* para el Partido Popular. Las declaraciones de diversos expertos poniendo de relieve las malas condiciones de navegabilidad del buque y los problemas y ventajas que podría haber o no presentado el acercarlo a la costa en el momento del accidente, para intentar atracarlo en un puerto de refugio, en lugar de haberlo alejado del litoral, fueron también constantes a lo largo de enero, febrero y marzo. Así como, igualmente, las valoraciones de diversos expertos sobre las eventuales consecuencias económicas del desastre para los sectores productivos gallegos y, especialmente, para los sectores pesquero y turístico. En relación con esta última cuestión, en junio se conocía la noticia de que, pese a las sucesivas mareas negras, las playas de Galicia conservarían 57 banderas azules. También en junio se producía una importantísima decisión medioambiental: la aprobación por la Eurocámara de la orden de retirada de los buques monocasco antes del año 2010, propuesta que fue aprobada en Estrasburgo por amplia mayoría: 501 votos a favor y 14 abstenciones. El Gobierno anunciaba, también en junio, que el pecio del *Prestige* quedaría definitivamente sellado en julio y que su vaciado se posponía a la primavera. Y, ya en julio, la Organización Marítima Internacional (OMI) aprobaba la remodelación del dispositivo de seguridad de tráfico (DST) de Finisterre, lo que suponía el alejamiento de buques de características similares a las del *Prestige* de la costa gallega. Poco después llegaba, en fin, la noticia de la declaración de la costa gallega como zona sensible, al aceptar la misma OMI la propuesta para declarar Zona Marítima Especialmente Sensible la fachada atlántica europea, desde Escocia hasta el Algarve, incluyendo todo el litoral Cantábrico y el Canal de La Mancha. Todos los hechos e informaciones reseñados y otros muchos que podrían extractarse de unos periódicos que dedicaban todos los días la parte central de su información gallega a las consecuencias de la catástrofe del *Prestige* sirven, en todo caso, y de ahí, su utilidad fundamental en estas páginas, para apuntar los principales ámbitos en los que seguía durante 2003 centrado el debate político y social en relación con ese asunto: ¿quién había tenido la culpa de lo finalmente sucedido y qué responsabilidades (civiles, penales y políticas) deberían en su caso deducirse?; ¿cuáles serían sus consecuencias económicas, medio ambientales y políticas?; ¿qué medidas, nacionales e internacionales, deberían adoptarse para evitar que algo así pudiese volver a suceder?; y, por último, ¿qué

medidas de apoyo (autonómicas, estatales, y europeas) se podían o debían adoptar para hacer frente a las palpables consecuencias económicas, medio ambientales (y políticas) de la catástrofe en Galicia?

El denominado *Plan Galicia 2003* debe inscribirse justamente en este contexto. El *Plan* fue aprobado por el Gobierno español en una sesión especial del Consejo de Ministros celebrado, no casualmente, en el consistorio coruñés, con la declarada voluntad de hacer frente a los daños ocasionados por la catástrofe del *Prestige* y de lograr, según palabras textuales del Presidente del Gobierno, «que Galicia coja velocidad». El volumen de inversiones previstas en el *Plan* era, según las valoraciones del propio Gobierno, de 12.459 millones de euros, y sus objetivos los siguientes: la regeneración medioambiental de las zonas afectadas; la promoción del reequilibrio y la cohesión territorial a través del impulso de nuevas infraestructuras que sirvan para potenciar el desarrollo económico; la potenciación de la inversión productiva privada en Galicia; la diversificación sectorial de la actividad económica, con la promoción del desarrollo de nuevos sectores; y la potenciación de la imagen de Galicia. Esos objetivos se desplegaban a través de toda una serie de planes y proyectos más o menos desarrollados y concretos, de los que la información oficial sobre el *Plan* destacaba, entre otros, la inversión de 1.000 millones de euros en la regeneración ambiental de Galicia; la realización de nuevas autovías en la red interior de Galicia (Pontevedra-A Cañiza y Chantada-Monforte); el impulso a la construcción de líneas de alta velocidad ferroviaria, asociada al Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 por valor de 6.481 millones de euros; las inversiones en el Plan Hidrológico Nacional en Galicia 2003-2008 (por valor de 481 millones de euros), o en el Plan Forestal Español en Galicia (por valor de 290 millones de euros). El *Plan Galicia* preveía también otro tipo de inversiones: destinaba, por ejemplo, 75 millones de euros a nuevos programas para el desarrollo rural, disponía la construcción de un nuevo buque de investigación oceanográfica en colaboración con la Junta de Galicia, la implementación de programas de investigación en materia de prevención y lucha contra la contaminación marina, y de ayudas a la educación o a la promoción de productos gallegos.

Pero el *Plan*, como posiblemente no podía ser de otro modo, dado el momento de profundo debate político y social en que se hizo público y las propias características del mismo (su naturaleza de plan plurianual, cuyas inversiones deberían ir plasmándose en un horizonte temporal de medio plazo), generó enseguida un fuerte debate político entre el Gobierno central y la Junta y la oposición al uno y a la otra, debate que se centró no sólo en el acierto o desacierto de las medidas que en el *Plan* se contemplaban, sino, más allá de ello, en su propia verosimilitud y realidad. La oposición denunció, así, que el *Plan* no era en realidad tal cosa, pues en él se confundían y sumaban inversiones ya programadas, otras que estaban en curso de realización y otras más, en fin, sobre cuyo efectivo compromiso en el futuro no existía seguridad. Ese fue el debate entonces, cuando el plan se hizo público y ese ha seguido siendo, en gran medida, el debate desde entonces. Sólo las elecciones municipales consiguieron, en cualquier caso, sacarlo del centro de la vida política gallega.

Las elecciones locales del 25 de mayo y los pactos post-electorales

A diferencia de lo que sucede habitualmente con unas elecciones generales o con unas elecciones autonómicas –que arrojan casi siempre, y con bastante claridad, un ganador y un perdedor–, con las elecciones municipales puede acontecer que resulte difícil afirmar quien ha ganado y quien perdido. Y ello no sólo a consecuencia de la inveterada costumbre de los partidos de proclamarse casi todos y casi siempre vencedores, sea cual sea el resultado electoral, sino porque la propia naturaleza de las elecciones locales (de forma destacada el hecho de que haya tantas elecciones como circunscripciones electorales tiene el territorio de que se trate) dificulta muy frecuentemente establecer el resultado electoral con carácter general. Eso fue lo que ocurrió en Galicia, justamente, en los comicios locales del 25 de mayo de 2003: que todos los partidos afirmaron haber ganado, siendo así que, en realidad, si no todos, sí era posible defender, con los resultados en la mano, que habían ganado, cuando menos, dos de los tres competidores principales.

En el cómputo global, el Partido Popular mantenía ampliamente la primera posición frente al PSdeG y el BNG, tanto en número de votos como en número de concejales y en número de alcaldes: en concreto, y en lo referido al número de concejales, mientras el PP superaba la cifra de 2.000, el PSdeG se acercaba a la de 1.000 y el BNG se situaba en torno a los 600, correspondiendo otros 300 a candidaturas de otros pequeños partidos o de independientes de diversa procedencia. Lo cierto es, sin embargo, que ya incluso desde esta perspectiva del cómputo global se producía en 2003 una importante novedad, pues por primera vez los votos sumados de los dos partidos de la oposición socialista y nacionalista superaban de forma clara a los votos del PP, lo que no había sucedido hasta la fecha.

Esta indiscutible victoria electoral del Partido Popular –que seguía dominando la mayor parte de los ayuntamientos de Galicia–, se veía, sin embargo, empañada por lo acontecido en las siete grandes ciudades de Galicia y en algunos otros núcleos urbanos importantes, en donde la oposición mantenía o avanzaba posiciones, lo cual generaba un fuerte contraste entre la Galicia de los pequeños municipios (la inmensa mayoría de los cuales quedaban en manos del PP) y la de los municipios medianos y grandes, en los cuales la posición de la izquierda era mucho más sólida en términos electorales y políticos. De este modo, y tras el cierre de los pactos pos-electorales entre el PSdeG y el BNG el reparto de alcaldías por partidos, en función del tamaño de los municipios iba a ser la siguiente: en las ciudades de más de 50.000 habitantes el PP pasaba a tener dos alcaldes (frente a uno en 1999), el PSdeG cuatro (tres en 1999) y el BNG uno (tres en 1999). En las villas de entre 10.000 y 50.000 habitantes el reparto era de 22 para el PP (frente a 30 en 1999), 18 para el PSdeG (frente a 14) y ocho para el BNG (frente a tres); en los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes la distribución resultaba, en fin, muy distinta: 182 alcaldes del PP (frente a 186 en 1999), 45 para el PSdeG (frente a 47) y 12 para el BNG (frente a siete). El resultado de todo lo apuntado puede ilustrarse con un dato que no necesita comentarios ulteriores: después de los pactos post-electorales, en los municipios con alcaldías del PP vivía en Galicia (antes de la crisis de Vigo, a la que luego

habrá de hacerse referencia) el 42 % de la población gallega, mientras que en los ayuntamientos gobernados por los dos partidos de la oposición vivía el 52% de esa misma población (52% que se repartía entre un 42% para el PSdeG y un 10% para el BNG).

Ello resultó la consecuencia más directa de lo acontecido en las siete grandes ciudades de Galicia (las cuatro capitales de provincia, más Vigo, Ferrol y Santiago de Compostela), en las cuales el peso electoral de la izquierda venía siendo tradicionalmente muy superior al que conseguía en el resto de Galicia. Tras las elecciones del 2003 los cambios producidos en esas siete ciudades fueron relevantes, pero no tanto para la correlación entre el PP y la oposición, como para la correlación interna dentro de esta última: La Coruña siguió gobernada por mayoría absoluta por el Partido Socialista y Orense siguió gobernada con mayoría absoluta por el Partido Popular; el Partido Socialista retuvo, además las alcaldías de Santiago de Compostela (por mayoría simple, pero creciendo en concejales) y Lugo (donde consiguió una mayoría absoluta que previamente no tenía). El BNG conservó, por parte, la alcaldía de Pontevedra, también por mayoría simple. Los cambios de alcalde se produjeron en los ayuntamientos de Ferrol (donde la alcaldía paso de manos del BNG al Partido Popular, que la alcanzó en coalición con una candidatura independiente desgajada del PP) y en Vigo, ayuntamiento donde el BNG y el PSdeG intercambiaron exactamente su número de concejales precedente (de 9 y 8 a 8 y 9), lo que hizo que el primero perdiera esa importantísima alcaldía, que pasó a ser ocupada, tras la firma de un pacto de gobierno entre el BNG y el PSdeG, por el ex-juez Ventura Pérez Mariño, candidato independiente en las filas socialistas.

El pacto entre el BNG y el Partido Socialista, que, con una u otra fórmula, permitía a ambos partidos mantener las alcaldías de Vigo, Santiago y Pontevedra, se extendió, en todo caso, a otros muchos municipios de Galicia, de forma tal que tras el acuerdo cerrado en Santiago por las direcciones socialistas y nacionalista a finales del mes junio, el Partido Socialista se aseguró gobernar, con el apoyo del BNG, 34 municipios donde no tenía mayoría absoluta; y el BNG 16 municipios, donde carecía de la misma mayoría, con el apoyo socialista. Pero ese pacto se cerró en 2003 con mucho menos entusiasmo por parte de los nacionalistas que el que se había cerrado tras las elecciones municipales de 1999, pues los resultados del acuerdo global concluido cuatro años antes con su aliado socialista había acabado dando un rendimiento político-electoral muy diferente para cada uno de los socios: así, y según un estudio publicado por el diario *La Voz de Galicia* referido a los 31 ayuntamientos gobernados conjuntamente por el PSdeG y el BNG en el cuatrienio 1999-2003, mientras los socialistas ganaban votos y concejales (al pasar de del 26% y 152 concejales en 1999 al 32% y 172 en 2003) el BNG perdía claramente posiciones, pues pasaba del 23% de los votos y 97 concejales al 21% y 90 concejales.

Tales resultados electorales municipales del BNG, unidos a los obtenidos en las elecciones autonómicas, que se situaron ya muy por debajo de las expectativas de los nacionalistas, condicionaron una relación mucho más difícil entre los dos antiguos socios, que iba a tener consecuencias menores en algunos pequeños municipios donde los pactos acabaron estallando, bien por problemas inter-

nos de los respectivos gobiernos municipales (como aconteció, por ejemplo, en los municipios coruñeses de Arzúa o Puentearreas a finales del mes de octubre de 2003) o bien debido a la acción de los tráfugas (como sucedería en el también municipio coruñés de Sada ya entrado el año 2004). Pero las dificultades de entendimiento entre socialistas y nacionalistas iban a tener otros dos escenarios de importancia política muy superior: de un lado, el ayuntamiento de Santiago, donde el PSdeG y el BNG no fueron capaces de cerrar un acuerdo de gobierno; y de otro el ayuntamiento de Vigo, origen de una crisis sin precedentes en las relaciones entre las dos fuerzas citadas. Tras la elección de Ventura Pérez Mariño como alcalde, con los votos del BNG, que veía como la pérdida de un solo escaño a favor de la lista socialista le hacía perder la alcaldía estrella para su proyecto de lograr la hegemonía en el seno de la izquierda gallega, el pacto no logró funcionar con fluidez en ningún momento, lo que se tradujo en una cascada de enfrentamientos entre los dos socios de gobierno que desembocaría en la ruptura del pacto el 16 de octubre, tras decidir Pérez Mariño, en respuesta a lo que entendía era una deslealtad por parte de los concejales del BNG, destituirlos de sus cargos ejecutivos. Los acontecimientos se encadenan a partir de ese momento, casi sin solución de continuidad, y desembocan, tras varios intentos fallidos de llegar a un acuerdo por parte de socialistas y nacionalistas, en la elección de Corina Porro, la candidata popular, que pasa a ser la alcaldesa de la ciudad, con el apoyo de 10 concejales, frente a los 17 de la oposición.

La crisis de Vigo, de resultados tan negativos para la visibilidad social de una posible alternativa conjunta de la izquierda frente a una eventual pérdida de la mayoría absoluta de la que ha venido disfrutando hasta la fecha el Partido Popular, se produjo en una situación de profundo debate interno en el seno del BNG, cuyo líder tradicional, el catedrático compostelano Xosé Manuel Beiras Torrado, había encontrado, por primera vez, y tras la rotunda decepción de las elecciones autonómicas, una fuerte contestación interna a su continuidad al frente de la formación nacionalista. Esa contestación desembocaría, finalmente, en el relevo de Beiras como líder del BNG y candidato a la presidencia de la Junta, relevo decidido en la Asamblea Nacional del Bloque Nacionalista Gallego reunida en Santiago de Compostela los días 22 y 23 de noviembre de 2003. Con un apoyo muy sólido —el del 75% de los afiliados del Bloque presentes en la Asamblea— el senador Anxo Quintana fue elegido nuevo líder y nuevo candidato, cerrando, con ello, toda una época en la historia no solo del BNG, sino también del nacionalismo gallego: la que lo había visto convertirse de un movimiento minoritario en una fuerza política que compite con el Partido Socialista por la segunda posición dentro del sistema gallego de partidos.

El relevo de Beiras, junto con el anuncio, ratificado en esas mismas fechas, de Manuel Fraga de que no volverá a presentarse como candidato del PP a la presidencia de la Junta, abren, pues, una incógnita importante en la vida pública autonómica, de la que desaparecerán previsiblemente tras las próximas elecciones autonómicas a celebrar en el otoño del año 2005, dos de los líderes que han venido marcando la política gallega de las dos últimas décadas.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2003

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 31-12-2003: 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: Alberto Núñez Feijóo

Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: Celso Currás Fernández

Consejería de Innovación, 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 Administración Local: Jesús Carlos Palmou Lorenzo

Consejería de Familia, Juventud y Voluntariado: Pilar Milagros Rojo Noguera

Consejería de Medio Ambiente: José Manuel Barreiro Fernández

Consejería de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales: M^a José Cimadevila Cea

Consejería de Emigración: 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

Por Decreto 1/2003, de 16 de enero, se dispone el cese de José Cuiña Crespo como Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda (DOG nº 11, de 17 de enero).

Por Decretos 9, 10, 11, 12, 13, y 14, todos ellos de 18 de enero de 2003, se dispone, respectivamente, el cese de Juan Rodríguez Yuste como Consejero de Industria y Comercio; de Antonio Pillado Montero como Consejero de Justicia, Interior y Relaciones Laborales; de Manuela López Besteiro como Consejera de Familia, Promoción de Empleo, Mujer y Juventud; de José Carlos del Alamo Jiménez como Consejero de Medio Ambiente; de Corina Porro Martínez como Consejera de Asuntos Sociales; y de Aurelio Miras Portugal como Consejero de Emigración y Cooperación Exterior (DOG nº 12, de 20 de enero).

Por Decretos 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, todos ellos de 18 de enero de 2003, se dispone, respectivamente, el nombramiento de Alberto Núñez Feijóo como Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda; de Juan Rodríguez Yuste como Consejero de Innovación, Industria y Comercio; de Antonio Pillado Montero como Consejero de Justicia, Interior y Administración Local; de Pilar Milagros Rojo Noguera como Consejera de Familia, Juventud y Voluntariado; de José Manuel Barreiro Fernández como Consejero de Medio Ambiente; de M^a José Cimadevila Cea como Consejera de Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones Laborales; y de Aurelio Miras Portugal como Consejero de Emigración (DOG nº 12, de 20 de enero).

Por Decreto 287/2003, de 24 de junio, se dispone el cese de Antonio Pillado Montero como Consejero de Justicia, Interior y Administración Local (DOG nº 122, de 25 de junio).

Por Decreto 288/2003, de 24 de junio, se dispone el nombramiento de Jesús Carlos Palmou Lorenzo como Consejero de Justicia, Interior y Administración Local (DOG nº 122, de 25 de junio).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Proposiciones de ley:

Proposición de ley, formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, de subvenciones y convenios de la Comunidad Autónoma de Galicia (*BOPG* n° 287, de 11 de febrero de 2003 Rechazada; *BOPG* n° 364, de 30 de mayo de 2003).

Proposición de ley, formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, de ordenación sanitaria de Galicia (*BOPG* n° 308, de 10 de marzo de 2003. Rechazada: *BOPG* n° 342, de 25 de abril de 2003).

Proposición de ley, formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, de creación del procurador para la defensa de los emigrantes gallegos (*BOPG* n° 310, de 12 de marzo de 2003. Rechazada: *BOPG* n° 364, de 30 de mayo de 2003).

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, sobre el fomento de la lectura y de las bibliotecas públicas (*BOPG* n° 378, de 25 de junio de 2003. Rechada: *BOPG* n° 438, de 24 de octubre de 2003).

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, de ordenación vitivinícola de Galicia (*BOPG* n° 446, de 6 de noviembre de 2003. Rechazada: *BOPG* n° 477, de 16 de diciembre de 2003).

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, de normalización de usos sociales y públicos de la lengua gallega (*BOPG* n° 412, de 20 de septiembre de 2003. Retirada).

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, de organizaciones interprofesionales agroalimentarias de Galicia (*BOPG* n° 446, de 6 de junio de 2003. En trámite).

Proposición de ley, formulada por los Grupos Parlamentarios Socialista, BNG, y Popular de Galicia, de parejas de hecho de Galicia (*BOPG* n° 450, de 12 de noviembre de 2003. En trámite).

Proposición de ley, formulada por el G.P. del BNG, de ordenación agraria de Galicia (*BOPG* n° 452, de 14 de noviembre de 2003. En trámite).

Proposiciones de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados:

Proposición de ley orgánica, formulada por el G.P. del BNG, para presentar en el Congreso de los Diputados, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina (BOPG nº 359, de 234 de mayo de 2003; toma en consideración: pleno del día 25 de junio de 2003. Rechazada).

Proposición de ley formulada por el G.P. del BNG, para presentar en el Congreso de los Diputados, relativa a la modificación de la ley 39/1988, 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 de junio de 2003. En trámite).

Comisiones de Investigación:

Solicitud de disolución de la Comisión de Investigación de la catástrofe del petrolero *Prestige* formulada por doce diputados y cuatro diputadas del G.P. Popular de Galicia (BOPG nº 307, de 8 de marzo de 2003. Disolución de la Comisión: pleno del día 11 de marzo de 2003. BOPG nº 324, de 2 de abril de 2003).

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación para esclarecer las causas, responsabilidades y consecuencias de la instalación de videocámaras en la Fundación Hospital de Verín (BOPG nº 476, de 15 de diciembre de 2003. Rechazada en votación plenaria de 18 de diciembre de 2003)

Procedimientos de control e impulso político

Debate de política general: informe del Presidente de la Junta, debate y propuestas de resolución (BOPG nº 430, de 15 de octubre de 2003. Debate en el Pleno de los días 21 y 22 de octubre de 2003. Resoluciones aprobadas: BOPG nº 443, de 30 de octubre de 2003).

Declaraciones institucionales:

Declaración institucional relativa a la condena del asesinato perpetrado en atentado terrorista de Don Joseba Pagazaurtundua (Pleno del 11 de enero de 2003. BOPG nº 304, de 3 de febrero de 2003).

Declaración institucional sobre los graves acontecimientos que en el día 7 de octubre causaron la muerte de Don Manuel Ríos Suárez al final de un acontecimiento deportivo en el compostelano estadio de San Lázaro (Pleno del día 7 de octubre de 2003. BOPG nº 438, de 24 de octubre de 2003).

Declaración institucional sobre la violencia de género (Pleno del día 24 de noviembre de 2003. BOPG nº 473, de 11 de diciembre de 2003).

Administración parlamentaria:

Resolución del Parlamento de Galicia, 20 de junio de 2003, por la que se publica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Administración del Parlamento de Galicia (*DOG* nº 131, de 8 de julio de 2003).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia del Parlamento de Galicia, de 5 de marzo de 2003, por la que se publican las normas supletorias del artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia para la extinción de Comisiones de Investigación por disolución anticipada acordada por el Pleno de la Cámara (*BOPG* nº 306 y 307, de 6 y 8 de marzo de 2003, respectivamente). La Resolución fue recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional por los Grupos Parlamentarios Socialistas de Galicia y BNG, recurso que está pendiente de resolución.

Criterios de ordenación de la elección de los seis miembros representantes de los intereses sociales en los consejos sociales del sistema universitario de Galicia designados por el Parlamento de Galicia (*BOPG* nº 377, de 23 de junio de 2003).

Normas para la elección de cinco miembros del Consejo Gallego de Universidades por la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento (*BOPG* nº 377, de 23 de junio de 2003).

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

Valedor del Pueblo

Resolución del Parlamento de Galicia de 20 de junio de 2003, por la que se publica el Reglamento de Régimen Presupuestario y Contable del Parlamento de Galicia y del Valedor del Pueblo (*DOG* nº 131, de 8 de julio de 2003).

Informe del Valedor del Pueblo y recomendaciones correspondientes al año 2002 (*BOPG* nº 343, de 30 de abril de 2003. Debate en el pleno del día 10 de junio de 2003).

Consejo de Cuentas

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia del año 2001 (Recomendaciones aprobadas por la comisión: *BOPG* nº 324, de 2 de abril de 2003).

Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia relativo al ejercicio de 1999 (Propuestas de resolución: *BOPG* n° 305, de 5 de marzo de 2003; Debate y votación del dictamen: *BOPG* n° 342, de 25 de abril de 2003).

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia del año 2002 e Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia correspondiente al ejercicio económico de 2000 (Publicación: *BOPG* n° 449, de 11 de noviembre de 2003).

Elección de Don Joaquín Álvarez Corbacho y Don Francisco Javier Costenla Acasuso como miembros del Consejo de Cuentas de Galicia (*DOG* n° 85, de 6 de mayo de 2003).

Rasgos generales de la actividad política e institucional

Las elecciones autonómicas y locales de 25 de mayo en las Islas Baleares

Sin lugar a dudas, el hecho político más relevante durante el año 2003, en las Islas Baleares, ha sido las elecciones autonómicas y locales, celebradas el día 25 de mayo, y que han supuesto el retorno del Partido Popular a prácticamente todas las instituciones donde gobernaba antes de 1999 –con la excepción del Consejo Insular de Menorca y de algunos ayuntamientos como el de Eivissa– y, paradigmáticamente, al gobierno autonómico.

Eivissa y Formentera han vuelto a ser el escenario decisivo de la política balear. En 1999 el retroceso del Partido Popular en las Islas Pitiusas, debido esencialmente a enfrentamientos internos, tuvo efectos catastróficos para el partido conservador y le hizo perder el Gobierno autonómico, el Consejo insular y algún ayuntamiento. Tan sólo cuatro años después, Jaume Matas gobierna otra vez las Baleares gracias a que el Partido Popular pitiuso, de nuevo cohesionado, arrasó en las urnas y le dio la mayoría absoluta en el Parlamento, puesto que ni en Mallorca ni en Menorca consiguió incrementar su representación y mantuvo los 16 diputados de la isla mayor y los 6 de Menorca. En total el Partido Popular obtuvo 29 diputados en el Parlamento balear, a los cuales se suma el apoyo del representante por Formentera, que correspondió a la AIPF, agrupación electoral integrada por populares e independientes.

A la victoria del Partido Popular también contribuyeron en parte los errores del Pacto progresista, anteriormente en el Gobierno; a su inexperiencia en la gestión debieron añadirse las crecientes discrepancias entre los miembros del propio Gobierno autonómico y sus políticas hechas a espaldas de los intereses de las islas menores, o la incapacidad para explicar algunas de sus iniciativas y lograr, al menos, la comprensión de los sectores afectados. Las fuerzas progresistas, después de la debacle electoral de Eivissa, donde tan sólo consiguieron cinco diputados, y Formentera, isla en la que salió elegido el candidato de la agrupación integrada por Partido Popular e independientes, se sumieron en un desconcierto en el cual el Partido socialista (PSIB-PSOE), mayoritario, intenta desmarcarse del resto de fuerzas políticas con cuyo acuerdo pudo gobernar durante la anterior legislatura, e intenta de nuevo conectar con la ciudadanía como fuerza política con un perfil propio e individualizado, hasta el punto que a fines del año 2003 se desconocía si la fórmula del Pacto se reeditaría para las elecciones generales de 2004.

Por último debemos señalar que Els Verds, el grupo ecologista que en la última legislatura condicionó la vida política insular y balear, experimentó un espectacular fracaso en las urnas, pues, por ejemplo, no obtuvo representación en ninguna institución de las Islas Pitiusas, después de que en 1995 lograrse, en un candidatura de Ibiza y Formentera, el primer diputado autonómico adscrito a una formación ecologista de la democracia española.

Las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno

El candidato Jaume Matas fue propuesto por el grupo parlamentario popular para ser investido presidente y consiguió el apoyo de sus treinta diputados y, además, de los tres de unió Mallorquina (UM), y 25 votos en contra, de toda la oposición, salvo la de un diputado del Partit socialista de Mallorca (PSM) ausente en la votación. La necesidad de pactar con Unió Mallorquina radica en que, por imperativo del art. 24.6 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento no puede aprobar los presupuestos y otras leyes de relevancia institucional sin alcanzar, además del voto favorable de la mayoría suficiente en cada caso, el de los parlamentarios que representen, como mínimo, dos islas diferentes; dado que únicamente el Consell Insular de Eivissa y Formentera era de signo conservador fue necesario, de nuevo, pactar con Unió Mallorquina, para que el Partido Popular gobierne la Comunidad Autónoma con mayor comodidad. A cambio, se facilita a la formación mallorquinista liderada por la Sra. M^a Antonia Munar, el gobierno sin interferencias del Consejo insular de Mallorca, a pesar de contar, únicamente, con tres diputados electos.

El nuevo ejecutivo autonómico está formado por políticos del entorno del presidente, algunos consejeros que ya formaron parte del equipo de Jaume Matas de 1996 –Rosa Estaràs, vicepresidenta, Francesc Fiol, educación y cultura, Joan Flaquer, turismo y portavoz y Josep Juan Cardona, comercio, industria y energía–. Además, otros puestos clave del Gobierno los copan políticos del núcleo duro del Partido popular balear, el secretario general del partido, José María Rodríguez, Vicesecretarios, etc. Como única incidencia remarkable hasta el momento en la conformación del equipo de gobierno, puede señalarse que Tomàs Cortés asumió Agricultura, pero tras una fuerte polémica con los agricultores de Mallorca y alegando problemas de salud, dejó la consellería y se hizo cargo de ella Margalida Moner.

Con el regreso del Partido Popular al Gobierno autonómico dio comienzo una etapa presidida por las buenas relaciones con el Ejecutivo central; se han desbloqueado asuntos que llevaban mucho tiempo estancados, como la declaración de servicio público de los vuelos entre islas, y se pone en marcha la financiación para mejorar determinadas infraestructuras, como carreteras, etc. Sin embargo, la largamente esperada declaración de servicio público de los vuelos entre islas no ha estado exenta de problemas, pues aunque ha supuesto la fijación de un número mínimo de vuelos diarios y de un precio máximo para el billete, el sistema permite a las compañías aéreas suprimir prácticamente todas sus tarifas de promoción, de modo que aunque el precio del billete ordinario se haya reducido alrededor del treinta por ciento, muchos viajeros tienen que

pagar ahora bastante más que por sus viajes que con el sistema anterior, pues ya no pueden beneficiarse de los distintos precios reducidos existentes anteriormente (tarifas «mini», «estrella», descuentos para niños, jubilados, grupos, clubes deportivos, etc). En definitiva, las tarifas siguen siendo más altas que en Canarias por trayectos similares y la declaración de servicio público no afecta a los vuelos con la Península, de manera que los residentes deberemos seguir esperando las medidas políticas que verdaderamente compensen el coste de la insularidad.

Las medidas más relevantes adoptadas por el ejecutivo balear inmediatamente después de su formación, residen en el urbanismo y en el turismo, y consisten esencialmente en dismantelar determinadas actuaciones llevadas a cabo por el gobierno autonómico del Pacto de progreso en la anterior legislatura, a saber: Modificación de la Ley de Espacios Naturales (LEN), que conlleva una desprotección de las áreas naturales en las Islas Pitiusas, donde será posible edificar viviendas unifamiliares, mientras que se siguen protegiendo en las islas mayores; modificación de la Ley 6/1999, que aprueba las Directrices de ordenación del Territorio, (DOT) y permite recalificar determinados suelos que habían quedado como rústicos en 1999 y, finalmente, eliminación del polémico impuesto ecoturístico, popularmente conocido como «ecotasa». De todas estas actuaciones se tratará con mayor detalle a continuación.

Actividad normativa

Leyes

Diez han sido las leyes aprobadas durante el año 2003 por el Parlamento de las Islas Baleares, un número reducido, comprensible, sin embargo, debido al paréntesis legislativo que han supuesto las elecciones locales y autonómicas.

De entre las leyes aprobadas cabe destacar, enlazando con lo afirmado en párrafos anteriores, la Ley 7/2003, de 22 de octubre, por la cual se deroga la Ley 7/2001, de 23 de abril, del impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento, destinado a la dotación de fondos para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente, la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Islas Baleares y, por último, la Ley 10/2003, de 22 de diciembre de medidas tributarias y administrativas.

En primer lugar, la Ley 7/2003, de 22 de octubre, deroga el impuesto ecoturístico, popularmente conocido como «ecotasa», medida estrella del programa de gobierno del Pacto progresista cuya aprobación suscitó, sin embargo, agrias polémicas en los medios de comunicación y serios enfrentamientos con la patronal hotelera y las empresas de viajes.

La recaudación del impuesto iba destinada a la dotación de fondos para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente. Sin embargo, según el criterio del Gobierno constituido después de la celebración de las últimas elecciones autonómicas, la financiación de las infraestructuras y de las

políticas públicas relacionadas con el medio ambiente y la actividad turística puede continuar realizándose, sin necesidad de gravar onerosamente las estancias en establecimientos turísticos mediante el referido impuesto. Esta convicción es la que condujo a la eliminación de la «ecotasa», como primera medida legislativa tras la constitución del nuevo Parlamento. Precisamente, debido a esta determinación de eliminar el impuesto ecoturístico, por Decreto 158/2003, de 29 de agosto, se suprime para el ejercicio fiscal de 2003 la obligación de realizar uno o varios pagos a cuenta a los que se refiere el artículo 21 del Decreto 26/2002, de 22 de febrero, por el cual se desarrolla la Ley 7/2001, de 23 de abril, reguladora del impuesto.

En segundo lugar, cabe destacar sendas leyes que contienen diversas medidas de carácter urbanístico, la Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Islas Baleares, y la Ley 10/2003, de 22 de diciembre de medidas tributarias y administrativas. En su exposición de motivos, la Ley 8/2003 expone que con ella se afronta el evidente retraso que está sufriendo la redacción del Plan Territorial Insular de Eivissa y Formentera (PTI), por ello establece un nuevo plazo máximo de aprobación —seis años desde la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, es decir, desde 1999— para impedir que se produzcan situaciones indeseadas que dificulten la eficacia del futuro PTI.

Precisamente, debido a esta ampliación del plazo y considerando algunas particularidades territoriales de las Islas Pitiusas, se procede a la adopción de determinadas medidas, no exentas de polémica, como por ejemplo, en primer lugar, el establecimiento de una parcela mínima para la edificación de viviendas unifamiliares en las áreas naturales de especial protección de Eivissa y Formentera, que desde la aprobación de la Ley 9/1999, de modificación de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), eran inedificables; en segundo lugar, se prevén las condiciones especiales de parcela mínima en el suelo afectado por la Ley de Espacios Naturales, en los casos de transmisión *mortis causa*, así como en los casos de donaciones entre padres e hijos, aunque se difiere su entrada en vigor a la aprobación del PTI. Finalmente, se deroga la Ley 4/2000, de 22 de marzo, de moratoria de construcción y ampliación de campos de golf en las islas de Eivissa y Formentera.

Por su parte, la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, se enmarca dentro de las denominadas «leyes de acompañamiento de los presupuestos». Estas leyes siguen siendo, en términos generales, un cajón de sastre en el que se aprovecha para incluir medidas de todo tipo, aunque su vinculación con los presupuestos de la Comunidad Autónoma sea bien escaso e incluso inexistente. Así, esta ley contiene determinadas medidas urbanísticas que complementan las contenidas en la Ley 8/2003, ya comentada, y otras que modifican otras normas como la Ley 3/2003 de régimen jurídico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y la Ley 5/2003, de salud de las Islas Baleares.

La Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares regula, en el marco del régimen jurídico común a todas las Administraciones Públicas, la organización y el funcionamiento de la Administración de nuestra Comunidad Autónoma. Su apro-

bación implica la superación de la regulación contenida en la Ley 5/1984, de 24 de octubre, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y el complemento necesario de la Ley 4/2001, del Gobierno de las Islas Baleares, a la cual está estrechamente vinculada en virtud de la doble naturaleza del gobierno: por una parte como institución de autogobierno que encarna esencialmente el Consejo Ejecutivo y, por otra, como responsable superior de la administración que de él depende y que dirige. El Título I de la Ley establece su objeto, ámbito de aplicación y extiende su regulación a la Administración instrumental, si sus entes actúan en el ejercicio de potestades administrativas. El Título II acoge la organización de la Administración en forma de estructura ordenada jerárquicamente; el Título III se dedica a la competencia, en el que se regulan instrucciones, circulares y órdenes de servicio como instrumentos que sirven para impulsar y dirigir la actividad administrativa. El Título IV prevé un listado de derechos de los ciudadanos que expande el círculo de derechos atribuidos a todos ellos en la legislación básica estatal, y al mismo tiempo se regulan aspectos conexos con el ejercicio de estos derechos, para garantizar su efectividad.

El Título V se dedica a la actividad administrativa y en el mismo se tratan aspectos como el uso de la lengua, peculiaridades de la información administrativa, duración de los procedimientos, etc.

El Título VI se dedica a los servicios jurídicos y se potencia la actuación coordinada de los de todas las consejerías, con el departamento jurídico de la Comunidad Autónoma; debe señalarse que este título ha sido objeto de reforma en la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas administrativas y tributarias.

Cabe señalar, asimismo, un bloque de leyes de carácter marcadamente institucional que pretenden regular con carácter general los museos, las cooperativas y el sistema universitario de las Islas Baleares.

La Ley 4/2003, de 26 de marzo, de museos de las Islas Baleares viene a regular estas entidades con carácter exhaustivo, tras las menciones genéricas que a los mismos realizaba en la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, de patrimonio histórico de las Islas Baleares. La nueva ley pretende dar plenitud al ordenamiento jurídico sobre la materia, tanto desde el punto de vista conceptual como organizativo, de gestión o planificación de actuaciones. Se conciben los museos como instituciones dirigidas no tan sólo a la defensa y difusión del patrimonio cultural de las Islas Baleares, sino también al estudio y promoción de su futuro; también se pretende fomentar la cooperación entre la actividad pública y la privada.

La Ley se estructura en seis títulos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias y dos finales. El Título I fija las disposiciones generales a partir de dos conceptos fundamentales: el de museo y el de colección museográfica; el segundo se refiere al reconocimiento de los museos y de las colecciones independientemente de su creación y sin perjuicio de su titularidad; el III regula las redes insulares de museos de las Islas Baleares; el IV establece los criterios generales de actuación administrativa en materia de política museística; el V regula las

competencias de las administraciones públicas y, finalmente, el Título VI dispone el régimen sancionador específico para esta materia.

Por su parte, con la aprobación de la Ley 1/2003, de 30 de marzo, de cooperativas de las Islas Baleares, se persigue fomentar la constitución de cooperativas y dar respuesta a las demandas de la sociedad para conseguir la consolidación económica de las ya existentes. Por ello se ha tratado de conseguir una mayor flexibilización del régimen económico de esta figura, potenciando fórmulas que ayuden a aumentar la financiación de estas entidades.

Se trata de una ley extensa –152 artículos– con tres títulos que, en primer lugar, definen conceptualmente la sociedad cooperativa y se delimita el ámbito de aplicación de la ley en función del domicilio y de las actividades que se desarrollen, con carácter principal, en el territorio de las Islas Baleares. Respecto de los aspectos económicos, se establece la posibilidad de que la cooperativa pueda realizar operaciones con terceros no socios, respetando las limitaciones fiscales, estatutarias o sectoriales existentes; se regula el capital social mínimo, el régimen de las aportaciones, el interés fijo y limitado de éstas y su actualización y transmisión con criterios que incentivan y facilitan las aportaciones tanto de los socios como de los asociados, respetando la naturaleza y los principios cooperativos. Asimismo, se posibilita la creación de un fondo de reserva para garantizar las aportaciones al entorno social, así como el diagnóstico de la fortaleza o debilidad de la cooperativa.

Finalmente, respecto de las clases de cooperativas, la ley regula y da cobertura a las particularidades que caracterizan las cooperativas agrarias y trata de promover e incentivar la modernización agraria con estructuras que incorporen las nuevas técnicas de explotación y comercialización, así como el carácter empresarial de la cooperativa agraria.

También debe destacarse la Ley 2/2003, de 20 de marzo, de organización institucional del sistema universitario de las Islas Baleares, cuya finalidad es poner los fundamentos y bases de un nuevo acuerdo o pacto entre la Universidad, el Gobierno, y todo el conjunto de Administraciones públicas de las Islas Baleares, así como de la sociedad balear, para dar un nuevo impulso a la Universidad de las Islas Baleares, potenciando la calidad, la innovación y la excelencia en los ámbitos de la docencia, la extensión cultural, la investigación y el acceso a los estudios universitarios.

La Ley tiene tres objetivos específicos que se contienen en cada uno de sus títulos: en primer lugar, la regulación del Consejo social de la Universidad, como órgano colegiado de participación de la sociedad en la Universidad de las Islas Baleares. A continuación el reconocimiento legislativo de la ya preexistente Agencia de calidad universitaria de las Islas Baleares, como institución encargada de evaluar la calidad del sistema universitario de la Comunidad Autónoma y, finalmente, la creación de la Junta de coordinación universitaria de las Islas Baleares, como órgano de diálogo institucional entre las diversas instituciones y órganos con competencias universitarias, y su delimitación de atribuciones y composición.

La Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Islas Baleares pretende recoger

todas las acciones relacionadas con la salud de los ciudadanos, de forma integral; así se comienza por la formulación de los derechos de los usuarios frente a los procesos asistenciales, para continuar con la ordenación de los recursos sanitarios de las islas y finalizar con las acciones del sistema sanitario público de las Islas Baleares.

Esta ley se configura de este modo, como el instrumento normativo más importante de la Comunidad Autónoma para articular su compromiso con los ciudadanos, para la protección de la salud, en el marco competencial establecido en el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

La Ley se estructura en un título preliminar y seis títulos posteriores; en éste se plasman los principios informadores del derecho a la protección de la salud en el sistema sanitario público y, además, se identifica el objeto y el ámbito subjetivo de la ley.

Cabe destacar el Título I, donde se detallan los derechos y deberes de los ciudadanos en el ámbito sanitario. Se definen los titulares de los derechos, para continuar con la regulación de los derechos básicos en el ámbito sanitario y de salud de las Islas Baleares, como garantía del principio constitucional de protección de la salud. En el Capítulo III de este título se contienen los derechos específicos de los usuarios de centros asistenciales, desde el momento previo al nacimiento hasta la muerte. Destaca la nueva regulación del documento vital y del consentimiento informado, sin olvidar los derechos de los colectivos merecedores de especial protección: enfermos mentales, etc, y también el derecho a la historia clínica. El Capítulo IV regula las funciones del defensor de los usuarios como órgano de garantía de estos derechos.

Por último, la Ley 6/2003, de 8 de julio, de modificación de la Ley 14/2001, de 29 de octubre, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de servicios sociales y seguridad social, viene inspirada por el hecho de que, un año y medio después de la aprobación de la última ley referida, se han evidenciado una serie de disfunciones como, por ejemplo, el coste efectivo de la transferencia de competencias, calculado para el 31 de diciembre de 2000, los costes de personal como parte integrante de los medios a traspasar y también los cambios presupuestarios necesarios para reflejar la actividad de la transferencia. Todo ello aconsejaba modificar la Ley 14/2001 de forma que, sin ninguna incidencia en el reparto de competencias establecido en el articulado de la Ley, se difiere la fecha efectiva de la atribución de competencias al Consejo insular de Mallorca a uno de enero de 2004.

Decretos

En cuanto a las normas de rango reglamentario aprobadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares durante el año 2003, deben mencionarse varios decretos de importancia destacable. Así, en primer lugar, el Decreto 42/2003, de 2 de mayo, por el cual se modifica el Decreto 92/1989, de 19 de octubre, de regulación de órganos rectores de las cajas de ahorros con domicilio social en las Islas Baleares y se regula la obra social en las cajas de aho-

ros que operan en las Islas Baleares, parte de la consideración de éstas como entidades privadas, de naturaleza jurídica compleja y origen fundacional, lo cual justifica la existencia de control y tutela públicos. Debe reseñarse el Título III del Decreto que se refiere a la obra social de las cajas de ahorros, incluso de las domiciliadas fuera de la Comunidad Autónoma, pero que operen en su territorio, las cuales deberán destinar parte de su presupuesto anual de obra social, en proporción a los recursos ajenos captados en las Islas Baleares, a realizar inversiones o gastos en esta comunidad.

En materia educativa pueden destacarse los siguientes decretos: Decreto 10/2003, de 14 de febrero, de regulación de los consejos escolares insulares y de los consejos insulares municipales de las Islas Baleares, como órganos de consulta y participación en la programación general de la educación no universitaria en el ámbito territorial de cada una de las islas que integran el archipiélago balear y de cada uno de sus municipios. El Decreto 187/2003, de 28 de noviembre, regula las asociaciones de alumnos y las federaciones y confederaciones de asociaciones de alumnos, y el Decreto 188/2003, de 28 de noviembre, regula las asociaciones de padres y madres de alumnos y las federaciones y confederaciones de éstas. Finalmente, el Decreto 178/2003, de 31 de octubre, regula el procedimiento para obtener la evaluación y la acreditación de la Agencia de calidad universitaria de las Islas Baleares, organismo encargado de realizar la evaluación previa de la actividad docente y/o investigadora para poder contratar las diversas figuras de profesor contratado. Este es el último eslabón del procedimiento exigido por la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, puesto que, por Ley 2/2003, de 20 de marzo, de organización institucional del sistema universitario de las Islas Baleares, ya comentada, se crea la Agencia de Calidad Universitaria de las Islas Baleares, organismo externo encargado de realizar esta evaluación, a través del procedimiento establecido en el Decreto objeto del presente comentario, y que determina con carácter general las convocatorias anuales, si bien pueden efectuarse convocatorias extraordinarias.

A continuación debemos reseñar sendos decretos relativos a la pesca: son el Decreto 40/2003, de 25 de abril, por el cual se regula la extracción de coral rojo en las aguas interiores de las Islas Baleares, y el Decreto 17/2003, de 25 de abril, por el cual se regula la pesca con artes menores en las aguas interiores de las Islas Baleares. El primero de ellos restringe los instrumentos para la recolección del coral rojo a los puramente manuales y, dada la disminución generalizada de dicho recurso en los últimos años, se estima necesaria la fijación de unas zonas concretas de explotación así como el otorgamiento de un número determinado de autorizaciones para tener un mayor control del recurso. Por su parte, el Decreto 17/2003, regula la pesca con artes menores en las aguas interiores de las Islas Baleares, clasificando las artes en enmallamiento, artes de parada, aparejos de anzuelo y trampas. Además, regula la alternancia en el uso de las diversas artes en las distintas zonas.

Asimismo cabe señalar dos decretos en materia de familia y protección de la infancia. En primer lugar, el Decreto 15/2003, de 14 de febrero, por el cual se crea el Consejo de Infancia y familia de las Islas Baleares y se regula su funcionamiento. Se trata de un órgano colegiado, de composición mixta y multidiscipli-

plinaria, adscrito a la consejería competente en materia de infancia y familia, con el objeto de ejercer funciones de consulta y propuesta, y de constituir un foro de debate para promover y facilitar la participación, la consulta y el diálogo de todas las instituciones y entidades implicadas en esta materia. En segundo lugar, el Decreto 45/2003 de 2 de mayo regula los acogimientos familiares y la adopción, estableciendo el procedimiento a seguir por las entidades públicas competentes en materia de protección de menores –en las Islas Baleares son los Consejos Insulares– para valorar la idoneidad de las familias que solicitan el acogimiento familiar y la adopción nacional e internacional, de acuerdo con la legislación vigente.

Finalmente, cabe señalar algunos decretos reguladores de distintas materias. En primer lugar puede señalarse el Decreto 162/2003 de 5 de septiembre, por el cual se aprueba el reglamento que regula la exigencia de conocimientos de la lengua catalana en los procedimientos selectivos de acceso a la función pública y para la ocupación de los puestos de trabajo que se convoquen en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que somete a revisión a la baja la normativa reguladora de la exigencia de conocimientos de lengua catalana en los procesos selectivos. En la misma línea se inscribe el Decreto 176/2003, de 6 de octubre, de modificación del anterior, que exoneraba transitoriamente del conocimiento del catalán a los funcionarios o personal laboral de la Comunidad Autónoma mayores de 50 años. Debe señalarse que recientemente este Decreto ha sido anulado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares.

El Decreto 9/2003, de 7 de febrero regula las quejas e iniciativas presentadas ante la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, como fruto de la aprobación del Plan de Calidad, instrumento de reforma y modernización de la Administración, destinado a procurar una mayor proximidad entre ésta y los ciudadanos a los que sirve. Esta norma regula la forma de presentación de las quejas, los sujetos legitimados para hacerlo, la tramitación de las mismas y, finalmente, la respuesta que deba darse según cada tipo de quejas.

El Decreto 44/2003, de 2 de mayo, aprueba el Reglamento de voluntarios de protección civil de las Islas Baleares y, por último, el Decreto 39/2003, de 25 de abril, establece los requisitos y condiciones sanitarias de los servicios de farmacia y depósitos de medicamentos en centros hospitalarios, sociosanitarios, y establece el procedimiento para su autorización.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea legislativa por grupos parlamentarios

Popular: 29 más un diputado por Formentera, de AIPF

Socialista: 15

Pacte-COP: 5

PSM-EN: 4

EU-EV: 2

UM: 3

Estructura de gobierno

Presidencia: Jaume Matas Palou

Vicepresidencia y Consejería de Relaciones Institucionales: Rosa M^a Estaràs Ferragut

Consejería de Turismo: Joan Flaquer Riutort

Consejería de Obras Públas, Vivienda y Transporte: Margarita Isabel Cabrer González

Consejería de Medio Ambiente: Jaume Font Barceló

Consejería de Interior: José M^a Rodríguez Barberá

Consejería de Economía, Hacienda e Innovación: Luis Angel Ramis de Ayrenflor Cardell

Consejería de Comercio, Industria y Energía: José Juan Cardona

Consejería de Trabajo y Formación: Guillermo de Olivares Olivares

Consejería de Educación y Cultura: Francisco Jesús Fiol Amengual

Consejería de Agricultura y Pesca: Margalida Moner Tugores

Consejería de Salud y Consumo: Ana M^a Castillo Ferrer

Consejería de Presidencia y Deportes: M^a Rosa Puig Oliver.

Tipo de Gobierno

Integrado en su totalidad por miembros del Partido Popular, con el apoyo parlamentario externo del Diputado por Formentera, perteneciente a la coalición PP-APIF y de los tres diputados de Unió Mallorquina. En total son treinta los Diputados que dan su apoyo al Gobierno.

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones aprobadas

Interpelaciones: 19

Preguntas:

Orales en el Pleno: 300

Orales en comisión: 87

Proposiciones no de ley aprobadas: 17

Reforma del reglamento parlamentario

Se encuentra en tramitación

Normas interpretativas y supletorias

No se han dado

Rasgos Generales

El año ha transcurrido con absoluta normalidad institucional en la Comunidad Autónoma, pese a la ralentización y tensiones propias del proceso electoral celebrado. Las elecciones de mayo no han deparado, sin embargo, sorpresas respecto a los pronósticos existentes y el Gobierno del Partido Popular ha ratificado la cómoda mayoría absoluta que ya tenía. El respaldo recibido le permite al Gobierno reemprender la VI Legislatura con nuevo impulso y nuevas propuestas programáticas con la tranquilidad derivada de un horizonte político sin sobresaltos previsibles.

Los resultados de las elecciones autonómicas celebradas en mayo han confirmado la solidez de la hegemonía del Partido Popular, a pesar de la pérdida de un diputado que gana el Partido Socialista. Es de destacar que los tres partidos que consiguen representación parlamentaria aumentan el número de votos obtenidos respecto de las elecciones de 1999 (en particular el Partido Socialista), circunstancia que se explica por el alto grado de participación alcanzado. En efecto, han sido 174.040 los votantes que acudieron a las urnas, cifra que supone el 76,42 % del censo total de 227.736 electores; los votos nulos fueron 1.417 y los votos en blanco, 3.353.

La distribución por candidaturas del número de votos y escaños ha sido la siguiente: el *Partido Popular* obtiene 83.586 votos y 17 escaños; el *Partido Socialista*, 66.103 y 14 escaños; el *Partido Riojano* 11.811 y 2 escaños. En porcentaje de votos sigue existiendo una diferencia marcada entre los dos principales partidos de algo más de 10 puntos (48,02% del PP, frente al 37,98% del PSOE), que otorgan al partido del Gobierno una posición de comodidad, si bien no debe olvidarse, como ha ocurrido en anteriores comicios, que una oscilación relativa en los porcentajes de estos dos grandes partidos, puede convertir al Partido Riojano en el árbitro de la formación de Gobierno. Pero esa circunstancia es historia o futuro, pues la mayoría absoluta ratificada por las urnas garantizan una cómoda legislatura al Partido Popular.

Los datos significativos de las demás candidaturas han sido los siguientes: *Izquierda Unida*, 4.684 votos; *Iniciativa Ciudadana-Los Verdes*, 2.812 y *Mash*, 264 votos. Merece destacarse la caída de Izquierda Unida que obtiene los peores resultados de los últimos 16 años, excluida por segunda legislatura consecutiva del Parlamento al haber alcanzado tan solo el 2'71 % de los votos.

Los resultados de las elecciones locales confirman, asimismo, la posición hegemónica del Partido Popular en el conjunto de la Comunidad Autónoma,

dado que alcanza la mayoría absoluta en 105 de los 174 municipios (un 60% del total) entre los que se encuentra la capital, Logroño, y la segunda ciudad en importancia, Calahorra. El PSOE ha obtenido mayoría absoluta en 40 municipios (22,98%) entre ellas en Alfaro, antes en poder del PP. Entre los restantes municipios cabeceras de comarca, el PP obtiene mayoría relativa en Haro y Cervera (cuya Alcaldía, tras los pactos correspondientes, ha pasado el primero, al PSOE, y el segundo, al PP), mientras que en Arnedo, tradicional feudo del PSOE, donde conserva la mayoría relativa, la Alcaldía ha correspondido al PP, por la política de pactos establecida. En el Ayuntamiento de Logroño, el PP ha obtenido 35.098 votos (46'19%) y 14 concejales; el PSOE, 29.066 votos (38,25%) y 11 concejales; el PR, 5.285 (6'95%) y 2 concejales; Izquierda Unida 2.563 votos (3'37%) y ningún concejal e Iniciativa Ciudadana-Los Verdes 2.174 votos (2,865) y ningún concejal. Es llamativa la división de este sector de la izquierda que confirma, por segundo mandato, su exclusión del Ayuntamiento.

En cuanto a la actividad institucional del ejecutivo regional, ha de resaltarse, ratificada la mayoría absoluta del partido que apoya al Gobierno, la sustancial reestructuración de las Consejerías, así como la creación de dos nuevas (por desdoblamiento de otras existentes) y de una Vicepresidencia, cargo atribuido a la titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. Esta reorganización y ampliación está justificada en el notable incremento competencial hecho efectivo en la anterior legislatura (casos de enseñanza, sanidad, empleo y servicios sociales) del que derivaba una concentración de tareas en algunas Consejerías. En los cambios de segundo nivel resulta significativa el incremento del número de altos cargos (de 28 del ejecutivo anterior a 59, esto es, un 51 por ciento más) y la nueva adscripción de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER) que pasa de la Consejería de Hacienda a la de Agricultura y Desarrollo Económico, perdiendo la parte de sus funciones relacionadas con el empleo (atribuidas ahora al Servicio Riojano de Empleo) y recortando la autonomía funcional reconocida en su ley fundacional, modificada con esta finalidad por la Ley de «acompañamiento» de los Presupuestos para 2004.

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento se ha desarrollado dentro de los parámetros de normalidad de años anteriores, a pesar del paréntesis que supone la convocatoria electoral celebrada. La producción legislativa se ha mantenido en cifras significativas, 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. La reestructuración del Gobierno ha tenido como consecuencia una adaptación de las Comisiones Permanentes existentes en el Parlamento, para facilitar el seguimiento y control de sus distintas áreas funcionales.

El inicio de una nueva Legislatura, momento propicio para retomar asuntos encallados y afrontar nuevos retos, no ha permitido, sin embargo, desbloquear el viejo contencioso de la asignación de más medios materiales y económicos a los

grupos parlamentarios, haciendo efectiva la modificación del Reglamento del Parlamento, aprobada en 1999, en el inicio de la V Legislatura. En efecto, el Grupo Parlamentario Popular sigue negándose a destinar más recursos para liberar una parte, al menos, de los diputados, en proporción a la representación obtenida, lo que facilitaría la dedicación exclusiva a las tareas parlamentarias. Entiende que, atendidas las circunstancias del Parlamento, el régimen actual de asignación a los grupos es suficiente, lo que permite liberar a alguno de los diputados. Los grupos parlamentarios de la oposición (Socialista y Mixto, integrado por los dos diputados del PR) consideran la misma insuficiente para hacer frente al incremento de la actividad legislativa y de control propia de la Cámara. Lo cierto es que, como ya he apuntado en informes anteriores, tal vez pueda establecerse una relación entre la inexistencia de un sistema de asignación de recursos más generoso a los grupos parlamentarios con el incremento de las reuniones de las mesas, grupos de trabajo, ponencias, etc del Parlamento. Ese incremento puede constituir, un paliativo relativo –pues exige una mayor dedicación– a este problema.

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en diez leyes que, excluidas las presupuestarias, afectan a ámbitos materiales de extraordinaria importancia. De esta manera prosigue imparable el pausado pero continuo proceso de institucionalización de las políticas públicas regionales, reguladas por normas propias que desplazan la legislación anterior del Estado dotándola de contenido político propio.

La *Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración de La Rioja*, desarrolla las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local, reforzadas tras la reforma estatutaria de 1999, superando los límites derivados de la competencia originaria al amparo de la que se dictó la Ley de 1983. Se trata de una extensa y ambiciosa ley adaptada a las peculiaridades territoriales de una Comunidad Autónoma uniprovincial con una desequilibrada planta municipal, liderada por Logroño capital, municipio en el que reside más de la mitad de la población y centro de una realidad metropolitana cuya institucionalización futura posibilita. El municipio es, pues, la pieza básica y necesaria de la organización territorial, dado que la comarca –de constitución necesaria en la redacción estatutaria originaria– ha pasado a ser una mera posibilidad, cuya base territorial esta predeterminada por la previa aprobación de la «demarcación territorial» establecida por el Parlamento. La regulación de la comarca como ente local queda un tanto desfigurada en la Ley, circunstancia cuya explicación ha de buscarse en la oposición explícita de los municipios cabeceras de comarca expresada en el proceso de consultas que precedió a la elaboración del proyecto de Ley. La debilidad constitutiva de la mayoría de los municipios se contrarresta con formulas asociativas como las mancomunidades, las mancomunidades de interés comunitario y los consorcios, fórmula con manifestaciones fructíferas (Consorcio de Aguas y Residuos y el del Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil).

En el marco de la interpretación de las exigencias del llamado «Pacto Local», la ley establece las bases jurídicas con arreglo a las cuales se procederá a la transferencia, delegación y encomienda de gestión de competencias de la Comunidad

Autónoma a favor de los municipios y demás entidades locales. Se trata de un complejo proceso de redistribución de las competencias de base negociada cuya concreción precisa no resulta fácil –dada la heterogeneidad de los municipios– ante la necesidad de constituir las oportunas Comisiones sectoriales o mixtas, cauce institucional de problemático encaje con la inevitable aprobación de leyes sectoriales específicas que habrán de delimitar las competencias de las distintas Administraciones.

La Ley establece una pormenorizada regulación de las relaciones interadministrativas; de las disposiciones comunes de las entidades locales (estatuto de los concejales, régimen de funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico, impugnación de actos y acuerdos, información y participación ciudadanas); del régimen de los bienes; de las actividades, obras, servicios y contratación y, finalmente, del personal al servicio de las entidades locales, ámbitos donde se percibe la inspiración manifiesta en Ley de Administración Local de Aragón de 1999.

La Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, a resultas de la transferencia de los servicios estatales correspondientes, crea el Servicio Riojano de Empleo como organismo autónomo, sin más adjetivaciones, de acuerdo tipología de entes que ha establecido la Ley 3/2003, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su finalidad es ejercer las funciones de intermediación en el mercado de trabajo, de gestión y control de las políticas de empleo, así como de formación y orientación para el empleo, antes desempeñadas por el Estado, en colaboración con las organizaciones económicas y sociales. La integración de estas organizaciones en el Consejo de Administración, órgano de naturaleza ejecutiva, de composición tripartita (Administración, organizaciones empresariales y las sindicales), puede que resulte poco funcional y suscita dudas su acomodación a la Ley estatal 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, de naturaleza básica, aprobada meses más tarde que aquella, que establece el carácter tripartito y paritario para los para órganos de naturaleza consultiva y participativa que deben existir en los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (sobre ello véase el dictamen 89/2003 del Consejo Consultivo).

La Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de título equívoco, tiene por objeto regular la organización de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la de la Administración instrumental o institucional, adoptando, en éste último caso, la tipología de entes establecida por la LOFAGE. El concepto del impropriadamente llamado «sector público» regional engloba la regulación de los siguientes tres grandes grupos de entidades: 1) La organización de la Administración General de la Comunidad Autónoma, Administración territorial con personalidad jurídica única. 2) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), Administraciones institucionales, ejemplo del fenómeno de la descentralización funcional. 3) Otros tipos de entidades vinculadas o dependientes de la Administración autonómica, que el legislador entiende necesario que queden sujetas a algunos principios

básicos propios del Derecho Público. Entre ellas, están, en primer lugar, las *sociedades públicas* de la Comunidad de La Rioja, sociedades mercantiles, con personalidad jurídica privada, participadas mayoritariamente, directa o indirectamente, por el Gobierno de La Rioja, o cuyo control efectivo corresponda, directa o indirectamente, al Gobierno de La Rioja o a un organismo público dependiente del mismo. En segundo lugar, las *fundaciones públicas* de la Comunidad de La Rioja, es decir, las personas jurídicas privadas a las que les corresponde la naturaleza jurídica de «fundación», de acuerdo con la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en cuya dotación participe mayoritariamente, directa o indirectamente, el Gobierno de La Rioja, que no hay que confundir con las «fundaciones públicas sanitarias» –caso de la Fundación Hospital de Calahorra–, personas jurídicas públicas regidas por normativa distinta. Finalmente los *consorcios* de la Comunidad Autónoma de La Rioja, son aquellos consorcios propiamente dichos –entes de base asociativa integrados por Administraciones Públicas y, en su caso, personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro– en los que la posición mayoritaria en la Junta de Gobierno corresponda, directa o indirectamente, al Gobierno de La Rioja.

La *Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja* tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los espacios naturales de la Comunidad Autónoma, con la finalidad de crear la Red de Espacios Naturales Protegidos representativa de los principales ecosistemas y formaciones naturales de la región, en particular aquellos de importancia comunitaria que formen parte de la red ecológica europea «Natura 2000». En el marco de la legislación estatal y de manera semejante a otras Comunidades Autónomas configura los Planes de Ordenación de los recursos naturales como la figura clave del sistema de gestión y planificación de estos espacios. A la tipología de espacios naturales protegidos que integran la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja, se añaden dos figuras nuevas: las Zonas Periféricas de Protección y Áreas de Influencia Socioeconómica. Finalmente se contemplan los Espacios Naturales Protegidos de carácter comunitario integrados en la red ecológica europea «Natura 2000», definiendo los procedimientos de declaración de las Zonas de Especial Conservación de Importancia Comunitaria, y las medidas de conservación a aplicar en ellos.

La *Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja* tiene por objeto establecer el régimen de específicas infraestructuras de comunicación destinadas al tráfico no motorizado, proyectadas, acondicionadas o construidas para uso público con fines de promoción del ocio accesible en la naturaleza, de práctica de deporte seguro, culturales y de protección del medio ambiente. Reconoce dos tipos de itinerarios verdes: las vías verdes (itinerarios que discurren por antiguas vías de comunicación fuera de uso) y las rutas verdes (infraestructuras que discurren por trazados distintos a los de las vías verdes). Estos itinerarios verdes tienen la consideración de bienes de dominio público de titularidad autonómica.

La *Ley 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja*, adapta la organización de este órgano de participación a las exigencias de la vigente Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. A los miembros en repre-

sentación de la Comunidad Universitaria establecidos en dicha ley estatal suma, en representación de distintas entidades y organizaciones sociales de La Rioja, otros 14 miembros. Regula sus competencias y funcionamiento.

La *Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral* establece diversas medidas encaminadas a prevenir, detectar, valorar y acreditar las situaciones o riesgos de exclusión social, así como las medidas de carácter social, económico y laboral, tendentes a fomentar la inserción sociolaboral de sus destinatarios. A tal efecto, determina las competencias que corresponden a la Administración regional y a la Local, así como las fuentes de financiación de las mismas. Regula las «empresas de inserción» configuradas como entidades que combinan la lógica empresarial con metodologías que hacen posible la inclusión de personas en los procesos de inserción laboral en la propia empresa, para pasar posteriormente a una empresa ajena o a proyectos de autoempleo.

La *Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros* regula el estatuto del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja; la organización y competencias del Gobierno; las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, así como el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno. Siguiendo el modelo estatal, ha separado la regulación del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, establecida unitariamente en la *Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, en cuanto realidades diferenciadas.

Dentro del Gobierno distingue, a su vez, la figura del Presidente (del que regula su estatuto y atribuciones) de la del Gobierno, en cuanto complejo organizativo integrado por una serie de órganos colegiados (Consejo de Gobierno y Comisiones Delegadas) y unipersonales (Presidente, Vicepresidentes y Consejeros). Entre las novedades de la Ley destaca el régimen de indemnizaciones que corresponden al Presidente y a los restantes miembros del Gobierno y altos cargos, con ocasión de su cese, así como el Secretariado del Gobierno, como órgano o unidad administrativa encargada del apoyo a los órganos colegiados del Gobierno.

La ley regula las iniciativas legislativas, la potestad reglamentaria y el control de los actos de gobierno; las relaciones entre el Parlamento de La Rioja y el Gobierno (el debate general anual sobre la acción y orientación política del Gobierno, las comparecencias de los miembros del Gobierno ante el Parlamento y la responsabilidad política del Presidente y de su Gobierno) y finalmente el régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno, incluido un singular régimen sancionador para las infracciones cometidas, que supone una «administrativización» de dichos cargos. Como novedad destaca la extensión parcial del régimen de incompatibilidades más allá del momento en el que se produce el cese en la condición de miembro del Gobierno, mediante la imposibilidad de que los miembros del Gobierno realicen durante los dos años siguientes a la fecha de su cese contratos con la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sus organismos públicos y restantes entes integrantes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Finalmente he de referirme a la ley presupuestaria y a la «de acompañamien-

to». La Ley 9/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2004, cuyo importe consolidado (excluido el presupuesto de las sociedades mercantiles y de las fundaciones) asciende a 922.625.754 euros (153.512 millones de pesetas, 6.000 millones más que en el ejercicio anterior), con un endeudamiento máximo autorizado de hasta 20.623.661 euros (casi 3.500 millones de pesetas, lo que supone 1.500 millones de pesetas menos que en el ejercicio anterior). La Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004, la denominada de «acompañamiento» de la de presupuestos, convertida, por su rango formal de ley, en excusa para modificar los más variadas leyes anteriores.

Como novedades tributarias han de mencionarse la deducción en el I.R.P.F. por inversiones no empresariales en equipos informáticos, con la finalidad de impulsar la introducción de nuevas tecnologías en el ámbito doméstico; la práctica desaparición del Impuesto de Sucesiones y Donaciones entre padres a hijos, abuelos a nietos y entre cónyuges (mediante un sistema de deducciones en la cuota) así como la deducción completa para las donaciones de dinero realizadas de padres a hijos en efectivo o mediante aportaciones a cuentas vivienda. Estas bajadas, se compensan, sin embargo, mediante ciertos incrementos del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

Entre las medidas administrativas se modifica el régimen sancionador en materia de función pública; así como se modifican ciertos aspectos del régimen jurídico de la Agencia de Desarrollo Económico, del Servicio Riojano de Empleo y se suprimen algunos órganos previstos en la Ley 5/2001, de 17 de octubre, de Drogodependencias.

La Ley «de acompañamiento», modifica, además, muy diversas leyes sectoriales: en materia de juego (flexibiliza los requisitos administrativos exigidos a quienes exploten ciertas máquinas recreativas); en materia vitivinícola (autoriza cambios en las parcelas de nueva plantación); en materia de salud (regula los centros sociosanitarios); en materia de medio ambiente (modifica el régimen sancionador de la Ley de Protección de Medio Ambiente y algunos preceptos de la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales); en materia turismo; en materia de menores; en materia de urbanismo (cambios en la regulación del patrimonio municipal del suelo); en materia de ordenación farmacéutica; en materia de saneamiento de haciendas locales o, finalmente, en materia de carreteras (Anexos del Plan Regional).

B) La *actividad institucional y de control* ha disminuido sensiblemente como consecuencia del inevitable paréntesis electoral respecto a la desplegada el año anterior, como queda reflejado en la ficha institucional, si bien con el comienzo de la VI Legislatura la actividad ha vuelto a las medias habituales.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha incrementado notablemente respecto del ejercicio anterior. Este incremento ha de atribuirse, en especial, a la abundancia de normas de contenido organizativo (25 Decretos) consecuencia de la rees-

tructuración del Gobierno. La convocatoria electoral ha influido en la disminución de las normas de contenido sustantivo (12 Decretos), si bien algunos de ellos son de gran extensión e importancia, como luego señalaré.

En relación al problema de la titularidad de la potestad reglamentaria y la forma que deben adoptar las disposiciones de carácter general, cuestión a la que en el informe del pasado año dedicaba unas consideraciones críticas, he de señalar que la aprobación de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros ha resuelto con claridad el problema de la titularidad, si bien es susceptible de mejora en la cuestión de la forma.

En efecto, el art. 46.1 atribuye la potestad reglamentaria originaria al Consejo de Gobierno y la derivada a los Consejeros. Dice así: «el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno». Este es el reparto admitido genéricamente en el Derecho comparado autonómico, ratificado por la praxis y la jurisprudencia contencioso-administrativa. Este reparto queda confirmado en la regulación de las atribuciones del Consejo de Gobierno y de los Consejeros.

Es función propia del Consejo de Gobierno, el ejercicio de la «potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes», art. 20. Y entre sus atribuciones específicas recoge el art. 23.i) la de «aprobar, mediante Decreto, los *Reglamentos* para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos». Estamos, como he señalado, ante una potestad originaria del Gobierno cuyo ámbito material no comparte con otros órganos.

Esta interpretación no queda contradicha por el tenor literal de la frase final transcrita («sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos»), salvedad que, de acuerdo con el citado art. 46.1, supone el reconocimiento de la potestad reglamentaria derivada de los Consejeros, «cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno», supuesto en el que podrán «ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento». Se trata, reitero, de una potestad derivada y complementaria, nunca alternativa, a la del Consejo de Gobierno.

Una interpretación estricta del nuevo marco establecido lleva a sostener que el Presidente del Gobierno tampoco tiene potestad reglamentaria que afecte a la esfera jurídica de los ciudadanos (reservada al Consejo de Gobierno y a los Consejeros). Esta afirmación merece una explicación. Es cierto que en el ejercicio de sus funciones estatutarias corresponde al Presidente, de acuerdo con el art. 16.1, dictar Decretos (convocatoria de elecciones, disolución del Parlamento; creación/supresión de Consejerías, nombramiento de Consejeros y Vicepresidentes), pero estos «Decretos del Presidente» (art. 16.2), no tienen contenido regulativo o sustantivo que afecte a la esfera jurídica de los ciudadanos, sin perjuicio de que, obviamente, tengan contenido regulativo para la

Administración, por ejemplo, cuando crea, modifica o suprime Consejerías y redistribuye las competencias correspondientes. Pero en puridad, la potestad reglamentaria externa corresponde originariamente al Consejo de Gobierno. Por lo demás, queda confirmado que las Comisiones Delegadas del Gobierno no tienen potestad reglamentaria alguna, al no poderles atribuir ni delegar dichas funciones (art. 24.2).

Desde el punto de vista formal, las decisiones del Consejo de Gobierno aprobatorias de disposiciones administrativas de carácter general, adoptarán la forma de Decreto (art. 28.3) y las de los Consejeros, la de Orden. Resta cierta confusión en el caso de los Decretos del Consejo de Gobierno, pues éstos tanto pueden contener disposiciones de carácter general, como «nombramientos, ceses, concesiones de honores y distinciones y otros análogos», art. 28.3.b). Estos últimos, para evitar confusiones debieran revestir la forma de «Acuerdos» y debieran haberse incluido en la cláusula residual del art. 28.4, razón por la que sugiero su reforma. La confusión no existe en relación con los decisiones de los Consejeros, pues todas las que no sean disposiciones de carácter general, adoptarán la forma de «Resoluciones», art. 42.2.

Hechas las anteriores observaciones, las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico e institucionales* de la Administración regional han tenido un amplio desarrollo, como consecuencia de la reestructuración del Gobierno y de las Consejerías. Así, ha de mencionarse, en primer lugar el Decreto de Presidencia 5/2003, de 7 julio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las Consejerías, que pasan de siete a nueve, cuya nueva denominación recoge la ficha institucional. Además, se crea una Vicepresidencia, cargo que asume la titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. La Orden 1/2003, de 21 de julio ha establecido el orden de prelación de las distintas Consejerías.

Los Decretos 28 a 36/2003, de 15 de julio, han establecido la estructura orgánica de las nueve nuevas Consejerías. Como consecuencia de estas reestructuraciones, se ha dictado el Decreto 37/2003, de 15 de julio, por el que se regulan con detalle, en desarrollo de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público, las funciones que corresponden con carácter general a los titulares de las Consejerías así como a los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales (nuevo nivel orgánico introducido por dicha Ley) y las específicas de cada uno de los Consejeros y órganos directivos en que las mismas se estructuran.

Los Decretos 82 a 86/2003, de 18 de julio, crean las Comisiones Delegadas del Gobierno de Planificación y Ordenación Económica, de Innovación y Desarrollo Tecnológico, de Ordenación del Territorio, para la Juventud, y para Asuntos de la Mujer, respectivamente y el Decreto 27/2003, de 15 de julio, ha regulado los Órganos de apoyo directo e institucional del Presidente. Finalmente mediante los Decretos 20/2003, de 30 de mayo y 81/2003, de 18 de julio, se ha regulado, respectivamente, la identidad gráfica institucional de la Comunidad Autónoma y de su Presidente y la corporativa del Gobierno,

incluidos los organismos públicos dependientes de la Administración General y del resto de entes integrantes del sector público, que incluyen sendos manuales sobre las características técnicas de la misma.

Se han dictado varios Decretos que han regulado la composición y funcionamiento de diversos órganos de participación y asesoramiento: es el caso del Decreto 19/2003, de 20 de mayo, relativo al Consejo Riojano de Relaciones Laborales, órgano de participación, concertación y diálogo entre las organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno de La Rioja en materia de empleo y relaciones laborales, creado en cumplimiento del Acuerdo suscrito con los agentes sociales y económicos (su Reglamento de organización y funcionamiento ha sido aprobado por la Orden de 19 de diciembre de 2003); el Decreto 97/2003, de 25 de julio, relativo al Consejo Riojano de Cooperación Local, en cuanto órgano permanente de colaboración y cooperación con las Entidades Locales; el Decreto 125/2003, de 5 de diciembre, que modifica otro anterior relativo al Foro para la Integración de los Inmigrantes en La Rioja; el Decreto 89/2003, de 18 de julio, modifica la estructura orgánica de la Gerencia del Servicio Riojano de Salud. El Decreto 127/2003, de 26 de diciembre, que aprueba los estatutos del Servicio Riojano de Empleo, en desarrollo de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, cuya adecuación a la legislación básica estatal relativa a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas suscita dudas jurídicas. Lo complementa el Decreto 128/2003, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica de dicho Servicio. Finalmente por Orden 53/2003, de 29 de octubre, se regulan los Consejos Escolares de los Colegios Públicos de Educación Infantil, Primaria y Especial y el procedimiento de elección de los mismos.

En materia de *personal*, ha de citarse el Decreto 115/2003, de 7 de noviembre, relativo al procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud.

B) El resto de las disposiciones administrativas de carácter general aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *hacienda y economía*, se han dictado los Decretos 16/2003, de 11 de abril, por el que se regulan los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro; el Decreto 18/2003, de 7 de mayo, relativo al Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas; el Decreto 87/2003, de 18 de julio, relativo a los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos y los Decretos 100 y 101/ 2003, de 1 de agosto, por los que se determina el precio público en los centros de día públicos y concertados y en las residencias propias y concertadas para personas con discapacidad, respectivamente.

En materia de *sanidad e higiene*, el Decreto 1/2003, de 31 de enero, por el que se establecen normas relativas a la formación de manipuladores de alimentos y al procedimiento de autorización de empresas y entidades de formación. En materia de *turismo*, el Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el extenso Reglamento de la Ley de Turismo, texto que ordena de forma general y sistemática la normativa dispersa existente, incluidas aquellas actividades turísticas contempladas en la ley pero carentes de desarrollo (apartamentos

turísticos, campamentos de turismo, albergues turísticos, centrales de reservas, restauración, turismo activo, oficinas de información turística, etc.). En materia de *medio ambiente*, el Decreto 114/2003, de 30 de octubre, por el que se aprueba el también extenso Reglamento de la Ley de Montes de 1995, marco normativo que habrá de modificarse a corto plazo a resultas de la reciente Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

En materia de *asistencia y servicios sociales*, el Decreto 12/2003, de 4 de abril, por el que se fijan medidas de apoyo a la familia, a la conciliación de la vida laboral y familiar y a la inserción y promoción laboral de las mujeres. En materia de *educación*, el Decreto 104/2003, de 29 de agosto, sobre régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado, en régimen laboral, por la Universidad de La Rioja (llama la atención la importante carga docente que puede recaer en algunas de las modalidades contractuales –hasta 12 horas lectivas y 6 horas de tutorías semanales en cómputo anual– como es el caso de los profesores colaboradores y de los contratados doctores, lo que redundará negativamente en la calidad de la docencia impartida) y el Decreto 120/2003, de 21 de noviembre, relativo al Registro de Centros Docentes no universitarios.

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional ha sido intensa en las distintas Consejerías. La constitución del nuevo Gobierno, en julio, ha traído nuevos compromisos y proyectos que será preciso implementar e incorporar a la agenda de los órganos directivos de las Consejerías, cargada como está con el simple quehacer administrativo ordinario de una Administración cuyas funciones han crecido exponencialmente en los últimos años. Por lo demás, se han iniciado las primeras negociaciones para la última de las transferencias pendiente, la de la Administración de Justicia, pero no parece verosímil, en pleno proceso de aplicación de la ambiciosa reforma de la oficina judicial, que su asunción vaya a producirse a corto plazo. La previsible construcción de un nuevo palacio de justicia (absolutamente justificada dadas las condiciones de las actuales dependencias) aconseja prudencia en la negociación de la transferencia para evitar futuros apuros financieros.

Destacaré algunos aspectos que me parecen relevantes de la actualidad ejecutiva desarrollada este año, con indicación de algunos aspectos problemáticos que no tienen solución satisfactoria.

En el caso de la Consejería de *Administraciones Públicas y Política Local* llamo la atención sobre el significado político que subyace a la nueva denominación que ha recibido esta Consejería, en la reestructuración de julio. En efecto, la evolución y desarrollo institucional de La Rioja queda reflejada en dicho cambio. Ha desaparecido la referencia al «desarrollo autonómico», introducido con evidente carácter reivindicativo en 1995, pues, en el momento presente, las competencias asumidas han alcanzado el techo estatutario máximo (algo impensable en aquel momento). Se mantiene la tradicional referencia a las «Administraciones Públicas, pero irrumpe en la denominación una nueva área temáti-

ca («Política Local»), coherente con el compromiso público del Ejecutivo de que los entes locales adquirieran el protagonismo que les corresponde como gobierno más próximo a los ciudadanos, en aplicación del «Pacto Local».

La Consejería ha cerrado una importante etapa con la aprobación de la Ley de Administración Local, en la que se establecen las bases jurídicas para materializar los compromisos políticos derivados del llamado Pacto Local. El Gobierno ha suscrito en el pasado diversos acuerdos con el Ayuntamiento de Logroño de delegación de competencias. La nueva ley permite avances de mucho mayor calado en este terreno que supondrán una inevitable redistribución de competencias. En Logroño concurre la condición formal de capital de la Comunidad Autónoma y la de municipio más grande (casi el sesenta por ciento de la población de La Rioja), centro impulsor de una realidad metropolitana que irradia a los municipios de su entorno. La aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, permitirá a esta ciudad, una vez que lo apruebe el Parlamento de La Rioja (y el Gobierno ha expresado su opinión favorable) aplicar las peculiaridades organizativas previstas en la ley para las grandes ciudades. El reforzamiento del político de Logroño está asegurado y no será fácil, en esas circunstancias, encontrar el diseño organizativo adecuado para la creación de la entidad metropolitana correspondiente, posibilidad contemplada en la Ley de Administración Local de La Rioja. Su creación no debe mermar la capacidad de autogobierno de Logroño, pero tampoco la de los demás municipios integrados. Por lo demás, una vez aprobada su constitución como gran ciudad, habrá de prestarse atención a su aplicación práctica, pues la eficacia y modernización de las estructuras ejecutivas del gobierno local –motivos a los que alude la ley para justificar los cambios– en modo alguno deben suponer una pérdida de la calidad de la democracia local.

En la Consejería de *Vivienda, Obras Públicas y Transporte* destaca la apertura del aeropuerto de Logroño-Agoncillo, ambicioso proyecto del Gobierno popular, hecho realidad frente al escepticismo de unos o a las críticas de otros. Entró en funcionamiento el 19 de mayo, con un vuelo diario a Madrid, servido por la compañía sueca Iberline, y ha supuesto un cambio extraordinario en la comunicación con la capital del Estado. En octubre comenzó a operar la compañía Air Nostrum, filial para vuelos regionales de Iberia, con vuelos a Barcelona y también a Madrid. Parece que la competencia de esta última está en la base de la suspensión de la actividad de Iberline unos días antes de Navidad (decisión que la empresa ha justificado por la necesidad de someter el único avión que prestaba el servicio a una revisión en Suecia) y de la cancelación definitiva adoptada a finales de enero de 2004, a la semana de reanudar dicha actividad. Air Nostrum ha quedado como única compañía operadora.

El grave problema del acceso a la vivienda social sigue sin encontrar una adecuada solución, pese a la actividad del Instituto Riojano de la Vivienda, S.A. El precio de la vivienda en La Rioja no cesa de incrementarse y está entre los más altos de España, al mismo ritmo que lo hace el número de viviendas construidas. Es manifiesto el desequilibrio existente entre la construcción de viviendas libres y las sujetas a promoción pública. Paradójicamente la vivienda, además de

satisfacer las necesidades básicas de residencia, se ha convertido en objeto de inversión, receptora de los flujos financieros que no encuentran remuneración atractiva en los productos financieros tradicionales. El suelo es el factor determinante de este encarecimiento y las medidas adoptadas para ampliar su oferta no parece que hayan dado los resultados apetecidos. Este factor distorsionador tal vez pudiera corregirse o al menos atenuarse mediante una decidida intervención en la adquisición de terrenos para el patrimonio municipal de suelo en aplicación de los mecanismos previstos en la legislación urbanística y una apuesta decidida por la promoción pública de viviendas, en propiedad o alquiler. La reciente reforma del régimen del patrimonio municipal del suelo aprobada por la Ley de acompañamiento más parece dirigida a resolver problemas financieros concretos que a dar respuesta global esta problemática.

La *Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes* ha dedicado un importante esfuerzo a la tarea de implementar la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, preparando el desarrollo normativo correspondiente. En relación con la enseñanza no universitaria, merece destacarse la problemática que plantea la integración educativa de la importante colonia de inmigrantes que ha llegado a la región en los últimos cinco años, procedentes de los más variados países. Téngase en cuenta que el porcentaje de población inmigrante alcanza en Logroño capital el 7'8 por ciento, pero en diversos municipios, supera el 30 por ciento. Ello suscita un reto extraordinario para integrar adecuadamente a la población infantil con necesidades educativas específicas (la primera, la del idioma) que precisa de un esfuerzo económico considerable.

Conflictividad

En relación con el contencioso que ha enfrentado a La Rioja con los Territorios Históricos vascos y la Comunidad Foral de Navarra, en relación con las peculiaridades de su régimen fiscal, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó en febrero una nueva sentencia, estimando el recurso del Gobierno de La Rioja, en la que impugnaba una disposición transitoria de una Norma Foral de Álava de 1998, que regulaba la retroactividad del llamado crédito fiscal (bonificación de hasta el 45 por ciento de las inversiones superiores a 2.500 millones de pesetas) para los años 1996 y 1997. Debe recordarse que este recurso era complementario de otro planteado por la Administración General del Estado, del que ésta había desistido, a raíz de la firma de la llamada «paz fiscal» suscrita entre el Gobierno de la nación y el Gobierno vasco en enero de 2000, por la que ambas partes se comprometieron a retirar todos los recursos entablados. El Gobierno de La Rioja entendió que ese acuerdo no le afectaba y mantuvo el recurso, puesto que se refería a un precepto no impugnado por el Gobierno del Estado. El Tribunal, en línea con sus anteriores pronunciamientos y con las decisiones de las instituciones europeas, ha declarado la nulidad de las disposiciones que permitían la retroactividad del referido crédito fiscal a los ejercicios citados.

No se ha producido en este contencioso ninguna otra decisión judicial. Quedan pendientes de resolución los recursos de casación planteados por las

instituciones vascas frente a las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea confirmando las decisiones de la Comisión Europea que declararon incompatibles con los Tratados el régimen de incentivos fiscales existente en los Territorios Históricos.

En cumplimiento de estas decisiones, estos Territorios debían recuperar los fondos concedidos a las empresas al ser declaradas incompatibles con los Tratados. Ante este incumplimiento, reiteradamente advertido al Gobierno español, la Comisión Europea ha presentado en marzo un recurso de incumplimiento ante el Tribunal Europeo, contra España, dado que el Ejecutivo comunitario no puede dirigirse directamente al Gobierno vasco. En el ámbito interno, la existencia de este incumplimiento, conocida la denuncia, motivó una pregunta del senador Pérez Sáenz al Ministro de Hacienda, quien recordó que el Gobierno de la nación se había dirigido con anterioridad al Gobierno vasco dándole traslado de las decisiones referidas y para que requiriera de las haciendas forales la identificación de los contribuyentes beneficiados por las ayudas fiscales obligados a devolverlas.

En el ámbito doméstico, las actuaciones penales tramitadas ante la denuncia presentada por el Partido Socialista en relación con la concesión de la única licencia de casino existente hasta el momento en La Rioja, otorgada por la Administración regional, han sido sobreesididas por inexistencia de ilícito penal, remitiendo a la jurisdicción contenciosa la discusión, en su caso, de los aspectos de legalidad del procedimiento de adjudicación competitiva de dicha licencia. Como se recordará este asunto ha sido motivo de graves acusaciones (posible trato de favor a la adjudicataria y financiación irregular del Partido Popular) y de una agria polémica que ha quedado cerrada, al menos, en la vía penal.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Composición hasta las elecciones de mayo:

Presidente: José 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)

Composición tras las elecciones de mayo:

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 17 diputados (PP)

Grupo Parlamentario Socialista: 14 diputados (PSOE)

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

Estructura del Consejo del Gobierno

Composición hasta las elecciones de mayo:

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 7

Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas: 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)

Composición tras las elecciones de mayo:

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia y Acción Exterior: Emilio del Río Sanz

Administraciones Públicas y Política Local: Alberto Bretón Rodríguez (PP)

Hacienda y Empleo: Juan José Muñoz Ortega (PP)

Vivienda, Obras Públicas y Transportes: Antonio Burgos Navajas (PP)

Educación, Cultura y Deportes: Luíís Alegre Galilea (PP)

Agricultura y Desarrollo Económico: Javier Erro Urrutia (PP)

Salud: Pedro Soto García (PP)

Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Juventud, Familia y Servicios Sociales: Sagrario Loza Sierra (PP)

Tipo de Gobierno

Hasta las elecciones de mayo:

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)

Tras las elecciones de mayo:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios en el Consejo de Gobierno

Nueva composición a resultas de las elecciones de mayo, pasando las Consejerías de 7 a 9, con el nombramiento de una Vicepresidencia.

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 (NOTA: la primera cifra corresponde a la V legislatura; la segunda a la VI)

Pleno: 3/11 sesiones

Diputación Permanente: 0/1 sesión

Junta de Portavoces: 5/9 sesiones

Mesa: 9/24 sesiones

Comisiones constituidas (9 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no legislativas en la V Legislatura y 12 Comisiones Permanentes en la VI Legislatura): 16/51 sesiones. *De las Mesas de las Comisiones:* 9/7 sesiones.

Comisiones Especiales: ninguna

Ponencias constituidas: 4/0 sesiones

Grupos de trabajo específicos: 2/0 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. El guión (-) separa los datos correspondientes a la V de la VI Legislatura)

Peticiones de Información: 22 (0) - 102 (52)

Preguntas tramitadas:

Con respuesta escrita: 17 (18) 9 - 41 (18) 0

Con respuesta oral en Comisión: 5 (0) - 47 (34)

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: ninguna -ninguna

A contestar por el Presidente del Gobierno: 5 (4)-5 (5)

Interpelaciones: 1 (0) – 16 (4)

Mociones consecuencia de interpelaciones: ninguna – 1(0)

Proposiciones no de ley en Pleno: 8 (4) –18 (6) 1 aprobada

Proposiciones no de ley en Comisión: ninguna – 2 (2)

Proposiciones de ley: ninguna –3 (no tomadas en consideración 1)

Proyectos de ley: 1 (1) –4 (3) 1 pendiente de aprobación

Comparecencias:

En Pleno: ninguna –ninguna

En Comisión: 8(3) –47 (27)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: ninguna – 1(0)

Debates y resoluciones más importantes

No ha habido debates

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

En la V Legislatura: Ninguna

En la VI Legislatura: Resolución de la Presidencia sobre presentación de enmiendas transaccionales en el debate plenario de iniciativas legislativas (B.O.P, Serie A, núm.31, de 15 de diciembre de 2003)

Actividad del Consejo Consultivo

En aplicación del régimen ordinario de ceses, el vocal Pedro de Pablo Contreras, cuyo mandato concluía este año, ha sido nuevamente nombrado por otros cuatro años, a propuesta del Parlamento, por Decreto 18/20023, de 23 de julio 2003 (BOCA 24 de julio de 2003).

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 96 dictámenes, por lo que su actividad ha experimentado un incremento notable respecto al año anterior (72). De los expedientes tramitados 74 son de responsabilidad patrimonial, con el siguiente desglose: 67 de la Administración Pública de la Comunidad Autó-

noma de La Rioja (19 por daños causados por animales de caza; 16, en materia de sanidad; 15, en materia de educación; 13, en materia de carreteras; 4, en materias diversas) y 7 de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a proyectos de Ley (1); reglamentos (15); revisión de oficio (6).

Introducción general

Obviamente las elecciones que tuvieron lugar en la Comunidad de Madrid el 25 de mayo de 2003, coincidiendo con las elecciones autonómicas celebradas en otras numerosas Comunidades Autónomas y con las elecciones municipales en todo el país, estaban llamadas a ser el acontecimiento más relevante de la vida política de esta Comunidad en el año 2003. En ellas los ciudadanos madrileños estaban formalmente llamados a elegir democráticamente a los miembros de la Asamblea. Pero más allá de ello, las circunstancias que precedieron a la celebración de las elecciones (Prestige, guerra de Irak, novedad del cabeza de cartel de las tres formaciones políticas más significativas, etc) convertían más que nunca a las elecciones en un pronunciamiento sobre la continuidad o el cambio en la mayoría de gobierno de la Comunidad de Madrid. Sin embargo los acontecimientos que se sucedieron una vez conocidos los resultados e iniciadas las conversaciones para la designación de nuevo Presidente y la formación de un nuevo gobierno, bien puede decirse que superaron todas las previsiones. El veredicto popular, que desplazaba al Partido Popular a la oposición tras dos legislaturas en las que bajo la Presidencia de Alberto Ruiz-Gallardón había dispuesto de mayoría absoluta, y confería la mayoría parlamentaria a una coalición PSOE e IU (coalición claramente insinuada durante la campaña electoral y que ambas formaciones negociaban a fin de formalizarla antes de iniciarse el proceso de investidura del nuevo Presidente), no llegó a plasmarse en la composición y funcionamiento de los órganos de dirección política de la Comunidad.

En efecto, a tenor de los resultados electorales, por una diferencia mínima, de un solo escaño, el Partido Popular (55 escaños) quedaba en principio en minoría respecto a la coalición de gobierno del Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida (56 escaños). Sin embargo, la defección de dos de los diputados elegidos en la candidatura del PSOE, truncó lo que parecía una alternancia en las labores de gobierno regido por la normalidad institucional. El momento escogido por esos dos diputados para abandonar la disciplina de su grupo, disciplina a la que ya no retornarían, fue precisamente el acto en el que por primera vez iba a expresarse institucionalmente esa nueva mayoría, la elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea en su sesión constitutiva. A partir de ese momento se genera una de las situaciones de crisis institucional más agudas, al menos en el ámbito estatal y autonómico, en estos 25 años de vigencia de la Constitución.

No ha sido éste desde luego el primer caso de transfuguismo político, ni tampoco la primera vez en que el abandono por un representante del grupo que le presentó a las elecciones es determinante para formar (o impedir formar)

gobierno –de hecho, una situación de este tipo también se dio en la Comunidad de Madrid durante la II Legislatura–, pero. Pero la manera en la que se produjo, la falta de consistencia de los argumentos aducidos por los tráfugas y, sobre todo, las consecuencias que tuvo para las instituciones madrileñas explican sobradamente que se convirtieran en objeto de atención principal de la opinión pública a partir del mes de junio, como nunca antes había ocurrido. La sola enumeración de esos efectos permite dar cuenta de la entidad de la crisis: al no articularse una mayoría de gobierno, continuó ejerciendo las funciones de Presidente de la Comunidad Ruiz-Gallardón, que al tiempo accedía a la condición de Alcalde de Madrid; la Asamblea, al no otorgar su confianza a ningún candidato, quedó a la espera de ser disuelta por mandato del Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM), lo que no ocurrió hasta finales del mes de agosto, cuando se convocaron nuevas elecciones que tuvieron finalmente lugar el 26 de octubre; a diferencia de lo que había ocurrido en mayo, en ellas alcanza la mayoría absoluta de diputados el Partido Popular, por lo que su candidata, Esperanza Aguirre, se convertirá apenas un mes después en la tercera persona que ocupa la Presidencia de la Comunidad. Por lo demás, la crisis no se limitó al estricto ámbito de la Comunidad, sino que muy tempranamente adquirió una dimensión nacional, dadas las implicaciones –incluso de carácter delictivo– que se formularon por parte de alguno de los actores para explicar el comportamiento de los tráfugas... De ahí que tales acontecimientos terminaran por propiciar incluso algunas reflexiones críticas sobre el funcionamiento del sistema democrático basado en la representación política.

En todo caso, estos acontecimientos han obligado a modificar la estructura que habitualmente se viene dando a estos informes, reduciendo el tratamiento de algunas cuestiones y dividiendo en varios apartados, de orden cronológico, la reseña de la actividad político institucional en la que se reseñan con algún mayor detalle tales episodios.

Producción legislativa

Referencias generales

Tanto las circunstancias ordinarias (fin de la legislatura) como las extraordinarias (convocatoria de nuevas elecciones) que se han registrado este año explican el reducido número de leyes aprobadas, 13, manteniendo la tendencia descendente ya apuntada en informes de ejercicios anteriores. Como es lógico, la mayoría (11) corresponden al último periodo de sesiones de la V Legislatura, pudiendo ser consideradas como la culminación de la labor del Gobierno presidido por Ruiz-Gallardón. En las otras dos legislaturas (la VI, entre ambas convocatorias electorales, y la VII, abierta con la constitución de la Asamblea en noviembre) tan sólo se llegaron a aprobar sendas leyes, que atienden a necesidades derivadas de tales circunstancias: reformar la legislación electoral ante la disolución anticipada y prorrogar ciertas medidas fiscales.

En cuanto a su contenido, quizá la nota más destacada es la ausencia tanto de ley de presupuestos como de medidas fiscales o administrativas (o *de acompa-*

ñamiento), pues sólo a finales de noviembre se pudo formar Gobierno, que no llegó, lógicamente, a remitir el correspondiente proyecto a la Asamblea. Dentro de los sectores afectados, cabe destacar las normas dedicadas a la Administración local y a servicios sociales, que se reordenan de forma íntegra, a las entidades financieras, con la aprobación de una nueva ley de cajas de ahorro, y al medio ambiente, pues se ha procedido a regular los residuos (y también a variar mínimamente las normas de algunos espacios naturales); en todo caso, vienen básicamente a actualizar normas anteriores (algunas de rango infralegal) más que a regular de forma totalmente innovadora la materia. En otros sectores la incidencia ha sido menor, como en vivienda, pues tan sólo afecta al régimen sancionador en materia de viviendas protegidas, o se limita a reformas puntuales como las relativas al deporte, el turismo o el régimen electoral.

Por lo que a su elaboración se refiere, el protagonismo en la iniciativa vuelve a corresponder al Gobierno: sólo 3 son consecuencia de proposiciones, las dos leyes en materia de parques naturales (una presentada por todos los grupos y la otra por el Grupo de IU... en 2000) y la de reforma de la legislación electoral, de los Grupos Popular y de IU (este último grupo presentó otras dos proposiciones sobre el Consejo de Madrid —órgano consultivo— y el derecho de petición; como ocurrió con la iniciativa legislativa de varios Ayuntamientos sobre plena escolarización en educación infantil, no dieron lugar a pronunciamiento alguno de la cámara de aprobación o rechazo). La tramitación se llevó a cabo por el procedimiento de lectura única en cinco casos: se adoptó por unanimidad para una de las dos leyes de parques, para la electoral y para la de medidas fiscales, contando con el parecer favorable únicamente del PP para las leyes de turismo y de deportes. En los demás casos, el procedimiento ordinario de los proyectos se inició con el debate de enmiendas a la totalidad de los Grupos Socialistas y de IU, salvo el de impuestos por depósito de residuos, objeto sólo de enmiendas al articulado. El grupo mayoritario tan sólo se vio acompañado, a la hora de votar su aprobación definitiva, por el Grupo Socialista en la ley de residuos, por el Grupo de IU en la de cajas de ahorro y por ambos en una de las de parques y en la de reforma electoral.

Los contenidos de las leyes ordinarias

A) Como *leyes-medida*, es decir, aprobadas con tal rango por la Asamblea, pero con un contenido materialmente administrativo, con alcance limitado o incluso singular, tan sólo podrían ser consideradas las dos leyes que amplían el ámbito protegido, subsanan ciertas situaciones irregulares detectadas durante la elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales o modifican la composición de la junta rectora de ciertos espacios naturales, esto es, la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 6/1994, de 28 de junio, de Creación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, y la Ley 10/2003, de 26 de marzo, de modificación de la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y de la Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara, sin que se haya aprobado, como se ha señalado ya, la ley de medidas fiscales y administrativas o *de acompañamiento* a la de presupuestos.

B) Entre las *leyes institucionales y organizativas*, destinadas a regular aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid, hay que destacar la introducción de una nueva ordenación del régimen local, básicamente mediante la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, que reúne por primera vez en una norma de este rango las competencias sobre la materia. La regulación más detallada corresponde a la entidad básica, el municipio, del que se establecen disposiciones que afectan a sus tres elementos: respecto al territorio, las formas y el procedimiento para alterar los términos municipales; respecto a la población, la obligación de dar publicidad a las sesiones del pleno, los derechos de las asociaciones de vecinos y el régimen de las consultas populares; por último, y de modo más extenso, sobre su gobierno se reconoce la potestad organizativa local para elaborar el correspondiente reglamento orgánico, obligatorio en los municipios de más de 20.000 habitantes. En cuanto al régimen de ayuntamiento, se adicionan a las que se deducen de la legislación estatal ciertas atribuciones del pleno y del Alcalde y se establece el régimen de grupos políticos y comisiones informativas; respecto al concejo abierto, se refuerza la figura del Alcalde, al que le corresponden las mismas facultades que las que ostentan los del régimen de ayuntamiento. Renunciando a crear otras demarcaciones propias, de las restantes entidades locales se regulan sólo las mancomunidades, estableciendo procedimientos para su creación y aprobación de estatutos.

Al margen de normas sobre bienes, contratos y servicios y sobre el personal al servicio de las corporaciones locales, en materia de relaciones entre las administraciones autonómica y locales se establece el deber de información de las entidades locales a la Comunidad y los requisitos para que ésta se subrogue en las funciones de aquéllas, remitiendo a un reglamento el procedimiento de resolución de los conflictos de competencia entre aquéllas; en cuanto a las relaciones de coordinación, se articulan mediante el acceso a la información, los planes, programas sectoriales o instrucciones generales de actuación que apruebe el Gobierno o la integración en procedimientos de gestión coordinada. Asimismo, se establecen reglas sobre la asistencia, colaboración y cooperación por parte de la Comunidad (en atención a su carácter uniprovincial), regulando el Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA), la posibilidad de otorgar otras subvenciones, la celebración de convenios, la creación de consorcios y la gestión sustitutoria, mientras que la creación de un fondo regional de cooperación municipal se remite a lo que se establezca por decreto.

Por último, establece los requisitos para que la Comunidad pueda transferir (lo que requiere la aprobación de una ley que determine las facultades y decreto posterior de traspaso), delegar (mediante decreto, en los términos establecidos por ley) o encomendar la gestión (mediante convenio) de actividades y servicios de su competencia a las entidades locales. La Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, además de precisar alguno de estos requisitos, fija un amplio elenco de materias susceptible de ser transferidas o delegadas (que en todo caso no tiene un carácter cerrado) y los destinatarios (las entidades locales existentes), creando una Comisión Mixta de Coordinación de Competencias, compuesta por un número igual de representantes de la Comunidad y de las entidades locales, a la que corresponde determinar las funciones o servicios sus-

ceptibles de transferencia o delegación y valorar los medios financieros, materiales y personales que se traspasen.

También tiene un alcance general la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que afecta en realidad a todas las actividades de las administraciones autonómica y locales, así como las de la iniciativa privada, si bien la regulación más extensa es la dirigida al propio sistema público de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, constituido por el conjunto integrado y coordinado de programas, recursos, prestaciones, actividades y equipamientos destinados a la atención social de la población gestionados por las administraciones. Al margen de detallar sus funciones y establecer quienes pueden recibir sus prestaciones (con carácter general, españoles y comunitarios empadronados en Madrid), se estructuran y ordenan los diversos elementos, como la acción protectora (clases y condiciones de acceso a las prestaciones que se ofrecen a las personas para mejorar su bienestar: técnicas –las únicas gratuitas y universales–, económicas y materiales), las diferentes actuaciones (dirigidas a tres grupos de edad, menores, adultos y mayores, con una intervención individualizada y mediante un profesional de referencia, encargo de canalizar los apoyos que precise cada persona, a la que se identifica con una tarjeta social), la organización funcional y territorial (la primera consta de dos niveles, primario y especializado, mientras que la determinación de la segunda debe hacerse por reglamento) y la gestión y participación (articulada esta última mediante un Consejo Regional de Servicios Sociales, así como con los correspondientes consejos locales y sectoriales).

El resto de las normas se dedica a la distribución de competencias entre la Comunidad y los municipios, la planificación de estos servicios (dentro de la cual destaca que cada cuatro años la Comunidad debe aprobar un plan estratégico) y su financiación (por las entidades públicas y las eventuales aportaciones de los usuarios); respecto a la iniciativa privada, se recogen las diversas modalidades que puede adoptar, fomentando en todo caso la creación de entidades sin ánimo de lucro y el voluntariado social, así como algunos criterios sobre las subvenciones que pueden recibir de la Comunidad. Un tratamiento especial recibe la atención social a la dependencia, es decir, la que reciben las personas que necesitan asistencia para realizar las actividades cotidianas, determinando las prestaciones del sistema y las medidas de apoyo a los cuidadores informales (no profesionales).

Por último, la Ley 12/2003, de 26 de agosto, de Reforma de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, la única aprobada en la VI Legislatura, establece que en caso de aplicación del artículo 18.5 EACM (disolución de la Asamblea en el supuesto de que ningún candidato a la Presidencia de la Comunidad obtenga la confianza), las elecciones se celebren el primer domingo siguiente al quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria, con el consiguiente ajuste respecto al comienzo y conclusión de la campaña electoral. También introduce la subvención electoral por envíos de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, a la que podrán acceder las formaciones que obtengan el 3% de los votos y acrediten la realización de esta actividad, que recibirán 0,18 euros por elector, quedando excluido de este gasto para el cómputo del límite máximo de gastos.

C) En cuanto a las *leyes financieras y presupuestarias*, de contenido directamente relacionado con los gastos e ingresos públicos, la Ley 6/2003, de 20 de marzo, del Impuesto Sobre Depósito de Residuos, crea este tributo propio, que grava el depósito de residuos con la finalidad de proteger el medio ambiente, regulando el hecho imponible (depósito en tierra de residuos), los sujetos pasivos (quienes entreguen los residuos en un vertedero o los abandonen en lugares no autorizados), la base imponible (peso o volumen de los residuos depositados o abandonados) y el tipo de gravamen (10 euros por tonelada de residuos peligrosos, 7 euros por tonelada de residuos no peligrosos y 3 por metro cúbico de residuos de construcción y demolición).

Cabe consignar también en este apartado que, al no haberse aprobado este ejercicio los presupuestos de la Comunidad, por aplicación del artículo 51 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, se prorrogan los presupuestos generales para 2003, hasta que se apruebe, previsiblemente al comienzo de la actividad parlamentaria en 2004, la correspondiente ley. Este hecho provocó, eso sí, la aprobación de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de prórroga de determinadas medidas fiscales vigentes en la Comunidad de Madrid, que extiende ese mismo efecto a las disposiciones de carácter tributario incluidas en la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, relativas a las deducciones aplicables a la cuota íntegra autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas, al impuesto sobre sucesiones y donaciones y al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; también se modifica la Ley 7/2002, de 25 de julio, por la que se regula el tipo de gravamen autonómico del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos en la Comunidad de Madrid (conocido como *céntimo sanitario*), suprimiendo el aumento de los tipos previstos para 2004, por lo que se mantienen, de manera indefinida, los tipos fijados inicialmente sólo para 2003.

D) Las *leyes generales*, teniendo por tales a las que establecen la regulación de un sector de la vida social, innovando en mayor o menor medida el ordenamiento jurídico de la Comunidad, son las más numerosas, si bien se incluyen en este apartado dos leyes de alcance parcial, que modifican muy limitadamente otras leyes anteriores (la Ley 1/2003, de 11 de febrero, de Modificación de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, en relación a las características de los establecimientos de restauración, que pasan a determinarse mediante el oportuno desarrollo reglamentario, y la Ley 8/2003, de 26 de marzo, de modificación de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid, que, para reforzar la finalidad preventiva y sancionadora de las medidas disciplinarias consecuencia de la violencia en acontecimientos y espectáculos deportivos, las hace inmediatamente ejecutivas, salvo acuerdo de los órganos disciplinarios).

En cambio, se dictan para regir de manera íntegra la materia a la que afectan, en primer lugar, la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid, que deroga la Ley 5/1992, de 15 de julio (referida tan sólo a los órganos de gobierno de estas entidades), para adaptar la legislación autonómica al nuevo marco básico estatal, modificado por Ley 44/2002, de 22

de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. En todo caso, sin perjuicio de que figuren normas relativas a las competencias de la Comunidad de supervisión, inspección y control, o a la gestión de la obra social (es decir, la reversión a la sociedad de una parte importante de su excedente), la regulación más detallada es la que se dedica a los órganos de gobierno, respecto a cuyos integrantes, con carácter general, se establece que tienen que contar con los requisitos de honorabilidad comercial y profesional que legalmente se establezcan, la independencia respecto a las entidades que los hubieran designado y un régimen de retribuciones basado, salvo para el Presidente, en la asistencia a reuniones y la indemnización de los gastos originados.

En cuanto a los órganos, la asamblea general, órgano supremo de gobierno y decisión, está integrada por consejeros generales elegidos por diversos sectores, entre los que se incluye ahora el de entidades representativas (organizaciones empresariales y sindicales, universidades, entidades culturales, cívicas, económicas o profesionales). Otra significativa novedad es que el porcentaje que corresponde a las entidades públicas queda por debajo de la mitad de los derechos de voto, en una línea de profesionalización que también se advierte en la regulación del estatuto de los consejeros generales (periodo máximo de mandato de 6 años, irrevocabilidad del nombramiento). Tanto para el consejo de administración como la comisión de control, de composición más reducida, se establece el mismo criterio de representación por sectores, con idénticos porcentajes a los previstos para la asamblea general. Destaca que esa misma orientación hacia la profesionalización se advierte en ciertas normas sobre los miembros del consejo, como la fijación de un límite de edad (70 años) para ser elegido o la incompatibilidad con el mandato representativo y con la condición de alto cargo de cualquier administración pública.

Por su parte, la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid (tramitada junto a la de creación del impuesto, ya reseñada), regula la producción y gestión de residuos conforme a las normas estatales y comunitarias. Con el propósito de reducir, reutilizar, reciclar y otras formas de «valorizar» los residuos, fija las competencias de las entidades locales y de la propia Comunidad en la materia y regula la herramienta básica en este sector, los planes autonómicos de residuos, así como las diversas actividades objeto de esta ley (gestión, producción o transporte de residuos), que se pueden someter a garantías financieras, mediante la prestación de fianza; con una finalidad preventiva, se determinan asimismo las obligaciones de los agentes económicos: desde la general de requerir información sobre los residuos que pudieran producir y su tratamiento a las específicas, relativas sólo a ciertos productos, de gestionarlos, participar en un sistema organizado de gestión o contribuir económicamente a los sistemas públicos. El régimen jurídico de producción, posesión y gestión de residuos se articula mediante una serie de normas generales y otras destinadas sólo a cada categoría de residuos: así, existen industrias y actividades que requieren autorización, mientras que son objeto de tratamiento específico los residuos urbanos, los peligrosos, los aceites usados y los que procedan de construcción y demolición.

Por último, la aprobación de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid ha

supuesto, aparte de haber recogido en una norma específica y completa las infracciones y sanciones en esta materia, la definición de nuevas sanciones (venta y adquisición de suelo por un precio superior al coeficiente máximo de repercusión de los terrenos en el precio de las viviendas, venta, arrendamiento o cesión por el promotor a quienes no reúnan los requisitos establecidos para el acceso a las viviendas protegidas), de ciertas sanciones complementarias (descalificación de la vivienda, pérdida de las ayudas percibidas o del derecho a obtener subvenciones, inhabilitación del promotor) y otras consecuencias de la infracción (entre ellas, la de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas o el ejercicio por la Comunidad del derecho de retracto), así como la posibilidad de condonación parcial de la sanción principal (hasta en un 25%) cuando se hayan cumplido las obligaciones impuestas en la resolución sancionadora.

Potestad reglamentaria

El ejercicio de esta potestad ha dado lugar a la publicación de más de 400 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 normativo de alcance general, más bien se limitan a aspectos organizativos y domésticos. Conforme a 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, como reglamento de carácter general, tan sólo se puede citar el Decreto 196/2003, de 29 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento ejecutivo de la Ley 17/1999, de 29 de abril, sobre aprovechamiento de pastos y rastrojeras para la protección de la ganadería extensiva.

2. Han regulado cuestiones específicas relacionadas con medio ambiente el Decreto 25/2003, de 27 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la aplicación en la Comunidad de Madrid del Reglamento (CE) 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), el Decreto 30/2003, de 13 de marzo, por el que se aplica en la Comunidad de Madrid el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo, y se crean los registros de perros potencialmente peligrosos, y el Decreto 216/2003, de 16 de octubre, sobre la aplicación del sistema revisado de etiqueta ecológica comunitaria en la Comunidad de Madrid.

En materia económica destacan por una parte el Decreto 32/2003, de 13 de marzo, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad y el Decreto 65/2003, de 8 de mayo, por el que se regula la colaboración entre el Servicio Regional de Empleo y los Centros Integrados de Empleo, y por otra el Decreto 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid. En el ámbito de Hacienda, la ausencia de presupuestos llevó a dictar el Decreto 349/2003, de 30 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga para el año 2004 de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2003.

Gran trascendencia para la Administración de justicia tiene el Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid, así como el Decreto 66/2003, de 22 de mayo, por el que se crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos, para la Administración local. Afecta a los medios de comunicación el Decreto 29/2003, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, de modificación del Decreto 57/1997, de 30 de abril, relativo al régimen de la radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, a los servicios sociales el Decreto 62/2003, de 8 de mayo, sobre acreditación, funcionamiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, al urbanismo el Decreto 31/2003, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, y a deporte el Decreto 195/2003, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Deportiva de la Comunidad de Madrid.

3. En el ámbito administrativo destacan el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 77/2003, de 5 de junio, por el que se modifica el Decreto 230/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el acceso a la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Madrid de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea.

4. Un mayor número de decretos está dedicado a regular órganos de muy diferente tipo, previstos o no en disposiciones legales, dentro de los cuales los de mayor relevancia son los que tienen como objeto el propio Gobierno: por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones (sería modificado por el Decreto 228/2003, de 24 de noviembre) y por Decreto 209/2003, de 16 de octubre, se deroga el Decreto 98/1985, de 6 de septiembre, por el que se creó la comisión delegada del Consejo de Gobierno para asuntos económicos. Al formarse el nuevo Gobierno tras las elecciones de octubre, se dictaron el Decreto 61/2003, de 21 de noviembre, de la Presidenta de la Comunidad, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 227/2003, de 24 de noviembre, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid (con ese mismo objeto se dictaron a lo largo del año otros cinco decretos).

Actividad político institucional

Hasta las elecciones de 25 de mayo

Junto a los actos dedicados a celebrar el vigésimo aniversario de la aprobación del Estatuto de autonomía, en los que se subrayó la consolidación de un espacio de autogobierno que nació sin apenas elementos de identidad y con muchas dudas acerca de su propia viabilidad entre el poder central y el municipal, este periodo, en el que va a concluir la Presidencia de Alberto Ruiz-Gallardón, viene caracterizado por la transitoriedad en la que se desarrolla la

actividad de las instituciones, ante la inminencia de la convocatoria de elecciones a la Asamblea, más acentuada si cabe para el ejecutivo, puesto que la mayor parte de sus integrantes (el propio Presidente y seis consejeros) concurrían como candidatos en las elecciones municipales.

Hasta que se convoquen las elecciones, en el ámbito del Gobierno tan sólo cabe destacar que finalmente renunció a presentar el proyecto de ley que había elaborado sobre protección de la familia, discutido por ciertos sectores sociales y políticos contrarios al principio de equiparación de derechos para uniones no matrimoniales que al parecer recogía. Por lo demás, dos resoluciones, de alcance muy diferente y signo contrario, se proyectaron sobre decisiones pasadas del Consejo de Gobierno: por una parte, el Sistema Europeo de Cuentas Eurostat dio por bueno el criterio de no incluir en la deuda de la Comunidad la acumulada por Mintra (la empresa pública a la que se encomendó la realización de los grandes proyectos de infraestructuras), por lo que oficialmente ésta se ve reducida en una cuarta parte; en sentido contrario, el Tribunal Superior de Justicia anuló el Decreto 102/2002, de 13 de junio, por estimar que no se justificaba ni la calificación como servicios esenciales de ciertas actividades, ni los criterios utilizados para establecer los servicios mínimos con ocasión de la huelga general de 20 de junio del año anterior.

La expresión del amplio rechazo de la sociedad española al apoyo del Gobierno de la Nación a la invasión de Irak por tropas norteamericanas y británicas también repercutió en numerosos actos de las autoridades madrileñas, de modo particular en la Asamblea, en la última sesión plenaria de esta V Legislatura, celebrada el de 20 de marzo: todas las intervenciones de los Grupos Socialista y de IU se dedicaron a criticar la posición respaldada por el PP —una de ellas no figura en el *Diario de Sesiones*, en aplicación del artículo 136.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), al entender el Presidente de la cámara que se utilizaron palabras o conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria—, sin que sus integrantes llegaran siquiera a tomar parte en las votaciones que tuvieron lugar ese día (entre ellas, la aprobación de cuatro leyes).

En el marco de la función de control, hay que dejar constancia del peculiar desenlace que tuvo la comisión parlamentaria de investigación constituida «al objeto de esclarecer las actuaciones públicas en relación con las crisis económicas y financieras de la Clínica Nuestra Señora de la Concepción» (clínica privada gestionada desde finales de 2002 por una unión temporal de empresas de la que forman parte la Fundación Jiménez Díaz y una sociedad multinacional, receptora de una aportación pública superior a 1.000.000.000 de euros). Realmente no llegó a funcionar: en su primera y única sesión, secreta, aprobó la lista de comparecientes (96) al tiempo que acordaba no citar a ninguno, puesto que, a la vista de la extensión del período cubierto (el PP había impuesto que sus trabajos se remontaran hasta 1989) y de la decisión de concluir toda actividad parlamentaria el 24 de marzo, era inviable que cumpliera con sus tareas y llegara a redactar el dictamen pertinente.

Obviamente, el principal acontecimiento de este periodo es la celebración de elecciones, que no se convocan formalmente hasta que se dicta, cumpliendo con las previsiones estatutarias y legales, el Decreto 4/2003, de 31 de marzo, del

Presidente de la Comunidad, pero que ya venían centrando la mayor parte de la actividad política al menos desde mediados del año pasado, cuando las principales formaciones políticas designaron a quienes habrían de encabezar las respectivas candidaturas (Esperanza Aguirre la del PP, Rafael Simancas la del PSOE y Fausto Fernández la de IU). La elaboración de las listas se irá despejando en esos primeros meses del año, con la incorporación de algunas personalidades ajenas a las instituciones autonómicas, no sin ciertas tensiones internas en IU. Se mantiene por lo demás la coincidencia con las elecciones de asambleas legislativas de otras 12 comunidades autónomas y las municipales, así como la omisión de cualquier referencia en el mencionado decreto a la disolución de la cámara y la consiguiente pérdida de la condición de parlamentarios de sus miembros, por las causas y con los efectos que ya hubo ocasión de señalar en los informes correspondientes a 1995 y 1999. Con todo, el rasgo más destacado de esta convocatoria radica en el importante incremento del número de diputados (recuérdese que el EACM atribuye un diputado por cada 50.000 habitantes), pues asciende hasta 111, el mayor que ha tenido la Asamblea desde su creación.

En cuanto a la campaña electoral, no es posible reflejar aquí, siquiera mínimamente, el contenido de las propuestas de las formaciones políticas, tanto por su extensión, pues en realidad se inició ya el año pasado, como por la variedad de asuntos sobre los que proyectaron sus actos, aunque destacaron los pronunciamientos sobre sanidad, vivienda, transporte, educación o seguridad ciudadana (lo que es más sorprendente, dados los escasos títulos competenciales que ostenta la Comunidad en esta materia), todo ello sin olvidar la presencia inevitable de asuntos ajenos al estricto ámbito autonómico, en primera línea la guerra de Irak. En todo caso, no hay que olvidar que entre esos actos figuraron dos debates en emisoras de televisión (Telemadrid y Localia) entre los candidatos de PP, PSOE e IU.

Desde las elecciones de 25 de mayo a las elecciones de 26 de octubre

Los resultados. Con una participación del 69,72% del censo, obtienen representación las mismas formaciones políticas que en la anterior legislatura, con un trascendental cambio en el reparto de los 111 escaños: el PP deja de contar con mayoría absoluta, pues con un 46,67% de votos le corresponden 55 diputados. Sin que se pueda calificar como vuelco en el comportamiento electoral, ha sufrido un descenso, en porcentaje, de más de 4 puntos respecto a las elecciones de 1999, recibiendo menos votos que los que suman PSOE e IU: al primero le corresponden 47 escaños, con un 39,99% de votos, y a la segunda 9, con un 7,68% de votos. Es decir, suficiente para cambiar la mayoría, de forma muy ajustada (tan sólo un diputado de diferencia) pero en absoluto equívoca, término que utilizaron algunos comentaristas tras los acontecimientos que se describen a continuación. Entre los factores que explicarían este cambio se encuentran, lógicamente, algunos de ámbito general (de hecho, antes y después de la votación se subrayó la relevancia a nivel nacional de los resultados en la Comunidad, cobrando un especial simbolismo que la llamada «batalla de Madrid» no se resolviera a favor del PP), pero también otros más ceñidos a la política regional, destacadamente que Ruiz-Gallardón no encabezara esta vez las listas a

la Comunidad (sino las del Ayuntamiento de Madrid, en las que sí va tener mayoría absoluta el PP).

Las gestiones para formar gobierno. Con esta formación de la Asamblea, estaba clara la única opción de gobierno posible, que pasaba por un acuerdo entre PSOE e IU, en absoluto inédito en la historia de la Comunidad, aunque sí lo hubiera sido la fórmula que pareció apuntarse en las negociaciones iniciadas tras conocerse los resultados: un gobierno de coalición, con presencia de representantes de ambas formaciones políticas, presidido por Simancas. En ese sentido, trataron por una parte de redactar un programa común, para lo que no aparecieron mayores dificultades, y por otra de acordar el reparto de cargos, no sólo en el Gobierno, sino también respecto a la Mesa de la Asamblea y los senadores designados por la Comunidad. En todo caso, el cambio de gobierno parecía asegurado, pues se manifestó por dirigentes de IU que aún en el caso de que no llegaran a acuerdo ninguno, apoyarían la investidura de Simancas desde la oposición (posición que ya habían apuntado durante la campaña electoral). De ahí que este último abundara en manifestaciones sobre las medidas que iba a poner en marcha (entre ellas, la reforma de la legislación urbanística y el impulso de la enseñanza pública, además de instar al Estado a la renegociación del traspaso de competencias sanitarias y de anunciar un cambio en la dirección de Cajamadrid), si bien a la hora de la constitución de la Asamblea se mantenían discrepancias acerca de cuántas y cuáles consejerías, e incluso una vicepresidencia, habría de ocupar IU, que reclamó especialmente, con un rechazo igualmente frontal del PSOE, hacerse cargo de Educación. Lo que sí parecía admitido era crear equipos «transversales», es decir, que en la misma consejería coincidieran integrantes de una y otra formación, así como introducir la incompatibilidad entre el ejercicio de cargos en el Gobierno y la condición de diputado, dado lo ajustado de la mayoría que se conformaría (un solo escaño más que el PP).

La constitución de la Asamblea de Madrid. Convocada la sesión constitutiva para el 10 de junio, antes de iniciarse las votaciones para elegir a los integrantes de la Mesa se advierte la inesperada ausencia de dos diputados socialistas, Eduardo Tamayo y M^a Teresa Sáez, que sí habían asistido, sin tomar la palabra en ningún momento, a la previa reunión del grupo parlamentario. Sin llegar a ser localizados, la elección del órgano rector en estas circunstancias arroja unos resultados bien diferentes a las previsiones de los grupos de izquierdas, pues es el PP el que ahora suma mayoría absoluta: una diputada de este grupo, Concepción Dancausa, accede a la Presidencia, que también se alza con una vicepresidencia y dos secretarías, con lo que controla la Mesa (cuatro de sus siete integrantes).

Totalmente imprevisto, este incidente marcará la actividad institucional de la Comunidad al menos hasta el mes de noviembre, en el que se pone fin a una situación de crisis que provocará consecuencias y reacciones muy diversas, que aquí se han procurado agrupar en función de que se tratara de decisiones o iniciativas de los agentes políticos, de que implicaran la actuación de los tribunales o de que afectaran a la composición o al ámbito de actuación de las instituciones de gobierno autonómicas.

Reacciones en el plano político. El mismo día de la constitución de la

Asamblea, en entrevistas a medios de comunicación (no en sede parlamentaria), aclara Tamayo, que será a partir de ese momento el único que explique cuál es la posición de ambos diputados, las causas de su ausencia: el «bochornoso» pacto con IU, a la que se estaría entregando en las negociaciones con el PSOE un excesivo poder. De manera fulminante, los órganos ejecutivos de su partido, a nivel federal y regional, acuerdan, el mismo día 10, expulsarlos, al tiempo que les instan a que renuncien a su acta de diputados, una solicitud a la que posteriormente invitarán a sumarse a otros grupos sociales y políticos, especialmente al PP, invocando los pactos «antitransfuguismo» (que el PP entendería respetados con no acceder al poder con esos votos, mientras que para según el PSOE le correspondería restablecer la situación, renunciando a dos votos). Cada grupo por su parte fija desde este momento sus posiciones: mientras que para el PP no es sino una más de las disputas internas que han caracterizado a la FSM desde hace mucho tiempo, dada su división en «sectas y clanes», el PSOE y también IU afirmarán que se trata de una operación dirigida a impedir el cambio de gobierno en la Comunidad, apoyada por intereses económicos (particularmente urbanísticos) que se verían muy perjudicados con las políticas de la nueva mayoría, de modo que llegan incluso a calificar la actitud de los trásfugas como «el mayor golpe a la democracia desde el 23-F».

Con mayor o menor relieve en la opinión pública, es cierto que en la FSM se han producido frecuentes y graves discrepancias, que parecían superadas (al menos sofocadas) con el acceso de Simancas a la secretaría general. En esa agitada organización, el grupo de Renovadores por la base, al que pertenecían los dos diputados voluntariamente ausentes, había jugado con habilidad sus bazas para hacerse con cuotas de poder, incluso con repercusión en la dirección nacional. En todo caso, estaba por ver si ese equilibrio interno se respetaba en la formación del nuevo Gobierno, argumento que añadiría en sus posteriores justificaciones Tamayo, de cuyo perfil, poco destacado a pesar de formar parte de la ejecutiva regional (no digamos el de su compañera Sáez, autora de una sola intervención en la Asamblea durante la anterior Legislatura), apenas descollaba haber sido objeto de denuncias e investigaciones internas relativas a sus actividades empresariales y mercantiles, lo mismo que el principal dirigente de ese grupo, José Luis Balbás, bien que hasta esa fecha ningún órgano del partido hubiera visto irregularidad o incompatibilidad alguna.

Sin perjuicio de que a partir de esa información y otros datos que se fueron conociendo se intentara poner en marcha un procedimiento penal contra ellos y alguna otra persona implicada en lo que se dio en llamar la «trama inmobiliaria», asunto del que se trata más adelante, en este plano lo más relevante, una vez que los diputados electos no atienden a la petición que les habían hecho sus antiguos compañeros de filas (al contrario, perfeccionarán su condición, adquiriendo todos los derechos como parlamentarios en la sesión plenaria celebrada el 23 de junio), es la propuesta de introducir en el ordenamiento jurídico instrumentos que permitieran destituirlos.

Como es bien conocido, frente a ese tipo de reformas se alza un obstáculo de principio: la jurisprudencia constitucional sobre el mandato representativo, según la cual el partido que propuso como candidatos a los elegidos no puede

ponerle fin en la medida en que surge del ejercicio de un derecho fundamental (el de participar en los asuntos públicos) que determina una relación entre electores y elegidos que no se puede remover por terceros ajenos a ella, como son los partidos promotores de la candidatura en la que el representante resultó elegido; en definitiva, las decisiones de los partidos no pueden determinar la permanencia o la remoción en el cargo (por todas, STC 5/1983, de 4 de febrero, y STC 10/1983, de 21 de febrero). A resultas de ello, se reabre el debate académico sobre las consecuencias últimas de esta doctrina, a la que se imputa ahora haber permitido este falseamiento de la representación, que podría repararse si se introdujeran fórmulas existentes en otros países (la revocación o 'recall') o si el propio Tribunal reconsiderara esa jurisprudencia (lo que habría obligado a cambiar al menos las normas electorales para reintroducir un precepto similar al declarado inconstitucional entonces).

Con el objeto de paliar tales dificultades, el PSOE propugnó introducir una figura sin precedentes en el ordenamiento español: la declaración de indignidad de los parlamentarios, entendida como «manifiesta vulneración del mandato otorgado por los electores», a apreciar por una mayoría muy cualificada (3/5 ó 4/5) de la cámara, que generaría la pérdida del escaño de los afectados. Asimismo, propuso la reforma del RAM, a fin de introducir, como en otras comunidades autónomas, la figura del diputado no adscrito, lo que evitaría la constitución de un Grupo mixto integrado únicamente por los dos diputados ex socialistas, beneficiarios por tanto de los derechos que se les reconocen a estas entidades (participar en las actividades parlamentarias, recibir una generosa contribución pública para su mantenimiento). Y en cuanto al estatuto personal de los diputados, también pretendió ampliar la obligación de declarar bienes e intereses al término, no sólo al inicio, del mandato, garantizando la publicidad de tales declaraciones.

Todas fueron rechazadas sin mayores discusiones por el PP, ocasionalmente reforzado por los diputados tránsfugas (por ejemplo, para rechazar la aludida proposición de reforma del RAM suscrita por los Grupos Socialista y de IU en la reunión de la Diputación Permanente de 7 de agosto), que se convirtieron así en miembros únicos del Grupo mixto, por lo que, salvo lo que se diga puntualmente más adelante, pudieron ejercer sus prerrogativas; entre ellas, por ejemplo, contar con un representante en la Diputación Permanente, conforme al reparto que fue aprobado en esa misma sesión plenaria del 23 de junio (18 PP, 15 PSOE, 3 IU, 1 Grupo mixto), lo que les permitía ejercer en este órgano el mismo poder dirimente del que disfrutaban en el Pleno. Con el objeto de reducir la cantidad que recibían en concepto de subvención parlamentaria, lanzó el PP una propuesta para modificar el sistema de cálculo que no prosperó porque causaba mayor perjuicio para IU que para el formado por los tránsfugas.

Todavía en este primer apartado, no hay que dejar de mencionar la repercusión que alcanzaron estos hechos en la política nacional, pues en muchas ocasiones fue la dirección central de los partidos afectados la que expresó criterios y posiciones, amén de ser objeto de intervenciones del Presidente del Gobierno, José M^a Aznar, del secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero y del coordinador de IU, Gaspar Llamazares, en sesiones parlamentarias del

Congreso de los Diputados, singularmente en el debate sobre el estado de la Nación celebrado el 30 de junio. Puede decirse incluso que se convirtió en asunto principal de los medios de comunicación durante los meses de verano, suscitando reflexiones bastante negativas acerca del prestigio de la política y sus agentes y sobre la necesidad de sanear un sistema democrático gravemente dañado por errores imputables a casi todos los actores.

La judicialización de la crisis. De modo casi inmediato los partidos damnificados instaron a actuar a los órganos judiciales, primero por una denuncia ante el Ministerio fiscal de IU (12 de junio) y luego, tal como había anunciado su secretario general el mismo día 10, mediante una querrela del PSOE (17 de junio). Dirigida contra Tamayo, Sáez y Balbás, por una parte, y contra el secretario general del PP en Madrid, Ricardo Romero de Tejada y dos empresarios del sector inmobiliario y del juego afiliados a ese partido (más tarde se ampliaría a un abogado también militante del PP), por otra, se les imputaba la comisión de un delito continuado de cohecho (artículo 420 del Código Penal): a partir de hechos que se van revelando en los días posteriores a la incomparecencia en la sesión constitutiva de la Asamblea (sucesión de llamadas telefónicas, reservas hoteleras, relaciones profesionales y contactos políticos entre todos estos sujetos), se podía deducir que formaban parte de una «trama» que había provocado la variación de su voto a cambio de dádiva o promesa. En la querrela, el PSOE solicitaba, entre otras medidas, que se acordara no sólo su ingreso en prisión, sino también la suspensión provisional de la condición de diputados, a fin de que en ese caso les sustituyeran, durante el tiempo en que permanecieran en tal situación, los dos candidatos siguientes al último de los elegidos en la lista del PSOE, consecuencia esta última no conciliable con una suspensión que afecta al ejercicio de los derechos, pero no a la condición misma de parlamentario.

El 3 de julio el Tribunal Superior de Justicia dicta un auto por el que no admite a trámite la querrela al no encontrar en ella elementos probatorios ni tampoco datos indiciarios elementales para sostener la acusación (que sí vio un magistrado autor de un voto particular): se trataba de conjeturas o hipótesis insuficientes para sustentarla, con omisión total de referencia a la recompensa recibida. Sin cambiar de criterio al resolver el recurso de súplica planteado por el PSOE (preparado, como reconocieron sus asesores, con algo más de detenimiento y mayor precisión que la querrela), no por ello consideraba el Tribunal que debiera darse por cerrado definitivamente el asunto, bien porque aparecieran nuevos hechos, bien porque la investigación que realizara la Fiscalía Anticorrupción, a la que trasladaba los escritos, aportara tales indicios.

Ya con anterioridad esta Fiscalía había pretendido realizar diligencias, pero las decisiones del Fiscal General del Estado se lo impidieron: aunque reconoció inicialmente que le correspondían las competencias (para negárselas a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid), le ordenó al tiempo que no practicara ninguna actuación mientras estuviera abierta una causa judicial. El tenor de este pronunciamiento, la constitución de una comisión parlamentaria de investigación sobre la cuestión y el cambio de titular de la Fiscalía Anticorrupción hicieron que finalmente no hubiera actividad del Ministerio público encaminada a esclarecer la existencia de responsabilidades penales. En este

desinterés, cuando no claro obstruccionismo, de la cúpula fiscal quiso ver el PSOE (y también el Sr. Jiménez Villarejo mientras dirigió la Fiscalía Anticorrupción) la intencionalidad de proteger al PP, a lo que se replicó desde esas filas que la connivencia sería más bien de los fiscales que querían investigar con los socialistas.

Aunque en el curso del debate se quiso implicar en negocios urbanísticos a dirigentes tanto del PP como del PSOE, lo cierto es que más que a la vía judicial estos hechos se llevaron ante a la comisión de investigación de la que se trata más adelante. En todo caso, algunas manifestaciones de Simancas, Fernández o Llamazares, en tanto que les habían calificado de «golpistas» o de haber «participado en una conjura», llevaron al PP o a alguno de sus dirigentes (Romero de Tejada) a querellarse por la comisión de delitos de injurias, calumnias, amenazas o coacciones, querellas que tampoco fueron admitidas a trámite por considerarlas expresiones acres pero propias del debate político.

La composición y el funcionamiento de las instituciones. Se tratan aquí las medidas adoptadas para garantizar la continuidad del Gobierno y, particularmente, la aplicación de las disposiciones del EACM mediante las cuales se arbitró la resolución final de esta importante crisis institucional, que tienen un mismo origen, la renuncia o imposibilidad de articular mayorías de las que formarían parte los dos diputados tránsfugas.

Respetando el orden cronológico de las resoluciones que se adoptaron, hay que abordar en primer lugar la decisión adoptada el 13 de junio por el Presidente en funciones de la Comunidad, Ruiz-Gallardón, de destituir a todos los miembros del Gobierno en funciones que habían adquirido la condición de concejal en el Ayuntamiento de Madrid (6) o habían sido elegidos diputados a la Asamblea el 25 de mayo (3), no tanto porque hubiera obstáculos legales (no existía, a su juicio, incompatibilidad entre desempeñar ambos puestos) como por las «dificultades materiales» que afectarían a los primeros y la necesidad de desvincular la gestión gubernamental del debate político en el que estaban inmersos los segundos. De modo que el Presidente en funciones de la Comunidad (y Alcalde 'in pectore': sería elegido el día siguiente) procede a designar un «Gobierno de gestión, técnico y garante de los servicios públicos», según sus palabras, del que van a fungir como vicepresidentes los dos únicos consejeros en los que no concurría ninguna de las dos circunstancias mencionadas, Carlos Mayor Oreja y Luis Blázquez, que además de mantener sus consejerías asumen adicionalmente la titularidad de las de Presidencia y Trabajo, respectivamente, amén de encargarse de la coordinación del resto de las consejerías: a la Vicepresidencia primera, encomendada a Mayor, se adscriben las de Justicia y Administraciones Públicas, Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Medio Ambiente y Las Artes, mientras que a la Vicepresidencia segunda, que ocupa Blázquez, lo son Hacienda, Sanidad y Servicios Sociales. Los nuevos consejeros en funciones, cuyo nombramiento se hace hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, son reclutados, para garantizar «una amplia experiencia en la gestión», entre altos cargos de la administración autonómica: viceconsejeros, bien del mismo departamento (así, Hacienda —de la que se hace cargo Enrique Osorio—, Justicia y Administraciones Públicas —Yolanda Ibarrola—, Sanidad —Alfredo Macho— y

Servicios Sociales –José María Alonso–), bien de otros (Juan González Blasco, que se encarga de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, era viceconsejero de Educación y Miguel Garrido, de Medio Ambiente, lo era de Economía), y un director general en la misma consejería (Las Artes: Carlos Batzán).

Varios aspectos problemáticos cabe destacar en este proceder, sobre todo por la escasa cobertura que proporciona la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, que trata este asunto, al igual que el EACM, de forma muy sucinta. En primer lugar, se planteó si un Presidente que está en funciones desde la celebración de las elecciones, lo que implica que la confianza parlamentaria de que disfrutaba se ha interrumpido (y, consiguientemente, que no se le puede exigir responsabilidad política), puede nombrar a integrantes de su Gobierno, máxime si no concurre ninguna causa que les obligue a cesar en sus funciones (como sostenía Ruiz-Gallardón le pasaba a él mismo y a sus concejales –lo que se trata a continuación– y está claro ocurría con los diputados a la Asamblea). Hubo que proceder, en todo caso, a cubrir un elevado número de vacantes en los niveles sucesivos de la Administración, puesto que muchos altos cargos fueron nombrados para ocupar puestos de responsabilidad en el Ayuntamiento de Madrid.

El aspecto más llamativo y conflictivo con todo estuvo en el ejercicio simultáneo de los cargos de Presidente de la Comunidad en funciones y de Alcalde de Madrid por parte de Ruiz-Gallardón, que apreció que no se daban en su persona ninguna de las circunstancias que en cambio sí que aconsejaban no acumular las dedicaciones municipales y autonómicas. En realidad, el asunto se habría planteado en todo caso, pues nunca se hubiera podido formar un nuevo Gobierno, del signo que fuera, hasta pasado el 14 de junio (cuando accedió a la alcaldía), si bien se pensaba que se iba a tratar de un periodo breve (una «anécdota» sin mayor relevancia, según la calificó), previsión que el desarrollo de los acontecimientos vino a quebrar. Se produce así una concurrencia de funciones que, conforme al dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Comunidad de 29 de mayo, legalmente esta «obligado a ejercer» hasta que su sucesor tome posesión (artículo 20 de la Ley 1/1983), siempre que se recurra complementariamente a mecanismos de inhibición y delegación. Sin embargo, tal interpretación no deja de resultar algo paradójica toda vez que se da más valor jurídico a tal hipotético deber que a lo explícitamente prescrito en el artículo 6: «El cargo de Presidente de la Comunidad de Madrid es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función o actividad pública que no derive de aquél, salvo la de diputado de la Asamblea» (a lo que se replicó, con no mucho mayor fundamento, que sólo era de aplicación en los supuestos de plenitud de funciones).

Para evitar los problemas de índole política y jurídica que podría haber generado la doble faceta institucional de Ruiz-Gallardón, teniendo en cuenta la elevada posibilidad de que las actuaciones de Comunidad y Ayuntamiento entrasen en conflicto (sobre todo en materia urbanística), se apuntó la existencia de soluciones más correctas, como hubiera sido la dimisión de Presidente y consejeros desde su elección como concejales, manteniéndose en sus puestos los restantes consejeros, de modo que se habría aplicado el artículo 17.1 de la misma

Ley 1/1983: «En los casos en los que el Presidente haya de ser sustituido, se seguirá el siguiente orden de prelación: a) Los vicepresidentes, según su orden. b) Los diferentes consejeros, según el orden establecido»; las consejerías vacantes se podrían haber encomendado a los consejeros no dimisionarios. No se oculta que eso hubiera supuesto que al Vicepresidente Luis Eduardo Cortés, que ejerció un gran protagonismo como uno de los principales cargos del grupo parlamentario popular durante todo este tiempo, le hubiera sido atribuido ese importante papel.

Más allá de quienes integraran este Gobierno en funciones, cabe plantearse también si su actuación se desarrolló en consonancia con su carácter interino, pues la Ley 1/1983 omite cualquier determinación que permita precisar qué es el despacho ordinario de los asuntos públicos. Por aplicación supletoria de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, podría incluirse la prohibición de aprobar proyectos de ley o de presupuestos (artículo 21.4) y alguna de la que se trata más adelante, referida a las potestades del Presidente. En ese ámbito de indefinición, hay que señalar algunas actuaciones relevantes del ejecutivo como la aprobación de varios decretos de importante contenido (asistencia jurídica gratuita, establecimientos de hostelería, funcionamiento interno del Gobierno), las negociaciones con el Ministerio de Fomento sobre la prolongación de la red de cercanías hasta el centro de la capital o, en el ámbito de la sanidad, las huelgas de junio y julio y el acuerdo con los sindicatos para implantar la jornada de 35 horas semanales suscrito a mediados de septiembre, dentro de una voluntad de mantener una presencia pública discreta que, por razones obvias, no pudo mantener el Alcalde de la capital de España. En fin, en varias ocasiones se reclamó desde los grupos de oposición que se sometiera este Gobierno en funciones a los mecanismos de control parlamentario, y de hecho se constituyeron las comisiones de la Asamblea, ámbito ordinario de control, pero tan sólo se llegaron a presentar 12 preguntas para respuesta escrita, de las que se contestaron 2.

Más complicado y desde luego más dilatado en el tiempo fue el proceso mediante el cual se puso fin a esa situación de bloqueo institucional provocada por la imposible articulación de mayorías de gobierno, que condujeron en último término a la celebración de nuevas elecciones a finales del mes de octubre (sin perjuicio de que se fueran formulando otras propuestas con difícil encaje en las normas autonómicas, más allá de su valoración política). Así, en un primer momento, el PP pareció dispuesto a hacer valer la posición mayoritaria en la que le dejaba la ausencia de los dos diputados tránsfugas, si bien el ofrecimiento más o menos informal de su candidata para formar gobierno vino a ser rápidamente matizado, de modo que su grupo sostuvo que era necesario disolver la Asamblea y consiguientemente convocar nuevas elecciones, apuntando las dos vías que se podían practicar: que lo acordase el Presidente de la Comunidad en funciones, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 21 EACM (la más ventajosa, en cuanto concluiría antes la crisis) o bien que todos los partidos renunciasen a intentar formar gobierno, de modo que se hiciera necesaria la disolución de la cámara, como establece el artículo 18.5 EACM.

En algunas decisiones de los órganos parlamentarios de gobierno, tal como quedaron conformados en la sesión constitutiva, se puede apreciar una cierta

preferencia a favor de la primera de estas vías; así, en el acuerdo para que el primer periodo de sesiones de la VI Legislatura abarcara desde el 17 hasta el 23 de junio de 2003, a fin de solventar el primero de los requisitos estipulados en el artículo 21.2 EACM: el Presidente de la Comunidad no puede disolver anticipadamente la Asamblea durante el primer periodo de sesiones de la legislatura. Sin embargo, esta vía es prontamente rechazada, ya que se hace ver que, aunque la Ley madrileña 1/1983 nada diga al respecto, el ejercicio de esta facultad, con buena lógica, está claramente excluido en el artículo 21.4.a) de la Ley estatal 50/1997, que rige supletoriamente.

Respecto a la segunda vía, la ronda de consultas de la Presidenta concluye con el rechazo de los tres líderes de las formaciones parlamentarias, por unas u otras razones, a ser propuestos como candidatos. Sin embargo, finalmente no hubo necesidad de resolver las dudas sobre las consecuencias que generaba esta denominada «investidura fallida» y el modo en el que se habían de computar los plazos para decretar la disolución de la Asamblea (mientras el PP quería que se consumieran lo más brevemente posible y acudir cuanto antes a las urnas, el PSOE quería agotarlos, con el objeto de encontrar alguna solución respetuosa con la voluntad expresada por los electores el 25 de mayo o de aclarar las causas últimas de la crisis). Y ello porque el cabeza de lista socialista, Rafael Simancas, cambiando su criterio inicial comunica a la Presidenta de la cámara el 24 de junio su disposición a someterse a la investidura, con dos objetivos: desbloquear la situación de la manera más adecuada a las previsiones estatutarias y debatir en sede parlamentaria la trama que, a su juicio, la había provocado. Pese a que Simancas recalcó que rechazaba en todo caso el apoyo de los dos tráfugas, para entonces ya incorporados a la Asamblea (un respaldo que hasta ese momento Tamayo había formalmente mantenido —mediante carta dirigida a la presidenta el 18 de junio, el tráfuga proclamaba: «Voy a votar siempre a Simancas»—), la reacción del PP fue tajante: Simancas pretendía «gobernar con la basura», pues los «clanes» ya habían llegado a un acuerdo y accedería a la Presidencia de la Comunidad con los votos de quienes habían sido descalificados permanentemente desde la izquierda; posibilidad ésta que no desagradaba a IU, para quien al cabo sería lo más respetuoso con la voluntad del electorado.

La sesión de investidura tiene lugar el 27 y 28 de junio, en un clima que participa de la crispación en la que se han desarrollado todos los hechos descritos, claramente reflejado en el abundante recurso a las alusiones e incluso descalificaciones personales. El candidato socialista dedica su primera intervención básicamente a exponer esa trama, con ramificaciones inmobiliarias y políticas, que alcanzarían a militantes y dirigentes del PP, beneficiario en todo caso de la subversión del resultado electoral; declara asumir el error cometido al colocar a los tráfugas en su lista y, de forma más breve, también se pronuncia sobre el que habría sido su programa de gobierno, especialmente en materia de suelo y vivienda, de sanidad, de educación o de seguridad ciudadana, así como sobre algunas medidas de «regeneración democrática» (así, la ya mencionada propuesta acerca de la declaración de indignidad). Cabe destacar de las intervenciones de los otros portavoces que Aguirre, amén de subrayar la ausencia de pruebas sobre la existencia de la trama y atribuir la crisis a la falta de acuerdo sobre el reparto del «botín electoral», hace ver que ella ocuparía ya la Presidencia si se

hubiera urdido una maniobra como la descrita. En fin, cuando toma la palabra Tamayo, los diputados socialistas y de Izquierda Unida, así como Ruiz-Gallardón, abandonaron la sala.

Sometida la propuesta a votación, el candidato obtiene 54 votos favorables (PSOE e IU) y 55 en contra (PP), con 2 abstenciones (Tamayo y Sáez); en la segunda votación, celebrada el 30 de junio, se producen los mismos resultados. Al margen de comprobar que algunos pronósticos resultaban aventurados, la consecuencia más importante que tiene este acto parlamentario es que permite aplicar en sus términos, sin forzar interpretaciones no muy adecuadas a las reglas que han de inspirar un sistema de gobierno regido por el principio democrático, las previsiones del EACM, cuyo artículo 18.5, en términos semejantes a los establecidos por la CE, obliga a disolver la Asamblea si ningún candidato recibe la confianza en el plazo de dos meses a contar desde el rechazo de la primera propuesta.

Sin perjuicio de que en este tiempo hubo algunas actividades con notable repercusión en la opinión pública de las que se trata a continuación, todavía hay que registrar un elemento más en este proceso, la aprobación de la Ley 12/2003 de modificación de la Ley Electoral, para evitar que el estricto cumplimiento de los plazos de disolución y convocatoria llevara a celebrar los nuevos comicios en un día poco aconsejable, a la vista de la consolidada (y al parecer más ventajosa) práctica de que las votaciones tengan lugar en domingo, además de introducir la subvención por envíos postales de documentación electoral.

Otros acontecimientos relevantes de la VI Legislatura. Antes de tratar las cuestiones referidas a esas elecciones, hay que prestar atención, en primer lugar, a la comisión parlamentaria de investigación que se constituyó «al objeto de analizar y evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito de la Comunidad de Madrid que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en el que se encuentra la Asamblea de Madrid, provocado por la actuación de los señores Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos de quien pueda estar relacionado con el mismo, incluidos aquellos vinculados a miembros de la Asamblea». Sólo este larguísimo nombre satisfizo a los tres grupos, que habían registrado propuestas para investigar intereses inmobiliarios de miembros de la FSM/PSOE e IU (PP) o la actuación urbanística de la Comunidad de Madrid (PSOE e IU). El acuerdo alcanzado a primeros de julio sobre su creación, sumando los objetivos de todos los grupos, se extendió a la exclusión de los tráfugas, con mayores reticencias del PP, que sólo lo ratificó cuando un informe de los servicios jurídicos de la Asamblea aclaró que, sin poder negar la participación del Grupo mixto (al que se le atribuyó, efectivamente, un puesto en la comisión), no procedía que formaran parte de ella los directamente implicados por lo que quedó integrada de manera efectiva por 8 diputados del PP, 6 del PSOE y 2 de IU, disponiendo el primero de mayoría absoluta, ya que los empates se resuelven, según el RAM, por voto ponderado. Tamayo y Sáez, con evidente desconocimiento de las características de los actos parlamentarios, recurrieron ante el Tribunal Superior de Justicia, que en auto de 31 de julio se declaró incompetente para revisar esa decisión.

Una vez constituida, la Comisión dio ocasión a que se manifestaran una vez

más las desavenencias entre los partidos: la primera, sobre su propio plan de trabajo, pues el PP hace valer su mayoría para rechazar por una parte dos tercios de las solicitudes de comparecencia (las que afectaban a altos cargos del PP, aunque sí admite la de su secretario general en Madrid, Romero de Tejada) y por otra las peticiones de documentación de carácter mercantil y tributario, elevadas por PSOE e IU. Aunque en la Diputación Permanente los votos de los tráfugas (lógicamente partidarios de obstaculizar sus trabajos) se unen a los del PSOE e IU para no convocar las sesiones de la comisión (que tienen un carácter extraordinario, al celebrarse en julio), posteriormente estos dos grupos cambiarán su criterio, prefiriendo que comiencen sus trabajos a pesar de estar «amputada» y «en condiciones restrictivas». En cualquier caso, las previsiones iniciales se demuestran erróneas, pues no bastarán los cinco días fijados para que comparezcan los 28 citados.

Finalmente, la comisión estuvo funcionando hasta el 21 de agosto (recuérdese que el 28 se cumplía el plazo de dos meses desde la votación de investidura), celebrando sesiones prolongadísimas (Tamayo, por ejemplo, estuvo declarando más de 14 horas y algo más extensa fue incluso la comparecencia del marido de la diputada socialista Porta, dirigente de una cooperativa de viviendas), si bien la expectación que la rodeó (las primeras sesiones fueron retransmitidas en directo por Telemadrid y se convirtieron en los espacios con más audiencia de esos días, casi un 50%) no se vio correspondida con aportaciones relevantes. Hubo ocasión eso sí de escuchar en público por primera vez a la diputada tráfuga Sáez y también las intervenciones un tanto sorprendentes de algunos comparecientes (sobre todo Romero de Tejada, que admitió ante la misma comisión que, al dar respuesta a una pregunta sobre la cuestión, había «olvidado» que tenía una relación laboral con empresarios del sector de la construcción) hasta el punto de ser acusados de faltar a la verdad en sus declaraciones, incurriendo así en el delito tipificado en el artículo 502.3 del Código Penal (aunque tampoco en este caso se iniciaran las acciones judiciales correspondientes). En todo caso, las limitaciones con las que nació impidieron que los grupos hicieran algo más que ratificar sus posiciones iniciales.

En sus respectivas conclusiones no modificarán por tanto sus discursos: las del PP, que se reflejan en el dictamen aprobado por la comisión, se centran en la ausencia de pruebas de las imputaciones de PSOE e IU, basadas sólo en insultos y descalificaciones propias de un «delincuente político», Simancas, responsable último de la crisis; en su voto particular el PSOE, amén de señalar que no se ha podido investigar, no halla razones políticas en el comportamiento de los tráfugas y sí coincidencias en sus argumentos con los del PP, así como relaciones que finalmente conducen a Romero de Tejada; en el suyo, IU añade la necesidad de que el PSOE haga autocrítica. La votación de este dictamen en el pleno el mismo día, 25 de agosto, refleja el alcance de esta crisis institucional: en primer lugar, porque los tráfugas participaron en esa sesión plenaria, a pesar de que el dictamen de los servicios jurídicos de la Asamblea señalaba que las razones que llevaron a impedir que formaran parte de la comisión también se extendían a este trámite; sin embargo, la renuencia del PP lleva a solicitar un nuevo informe, ahora contrario a privarles de este derecho, pues se trataría de una decisión sin precedentes en la práctica parlamentaria española. Su ejercicio

va a tener como resultado que 150 horas de trabajo de la comisión, plasmadas en 5.000 folios, no den lugar a pronunciamiento alguno de la Asamblea acerca de su controvertido objeto, pues al oponerse tanto a los votos particulares como al dictamen impedirán que ninguno de los tres textos prospere.

Por último, la renovación de los órganos de gobierno de Cajamadrid también dio lugar a decisiones controvertidas, primero al impedir los tres partidos que los tráfugas participaran en la designación de consejeros generales que correspondía realizar a la Asamblea, al entender que sólo pueden proponerlos los «grupos políticos» y no los «parlamentarios» y más tarde con ocasión de la elección de los miembros del consejo de administración, al no fructificar el pacto que los socialistas intentaron articular con IU y sindicatos a fin de controlarlo y, sobre todo, impedir que Romero de Tejada siguiera ocupando un puesto en el órgano rector de la cuarta entidad financiera española.

La nueva campaña electoral. Vencido el 28 de agosto el plazo de dos meses establecido en el artículo 18.5 EACM, procede dictar el Decreto 43/2003, de 29 de agosto, del Presidente de la Comunidad, de convocatoria de nuevas elecciones, que señala el domingo 28 de octubre como día de votación. Por primera vez se aplican por tanto este tipo de previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la disolución automática, lo que en este caso viene a sancionar la frustración de la decisión popular de cambiar la orientación del Gobierno regional, sin que haya podido darse otra respuesta institucional a una actuación sin aparente motivación política de esos dos diputados que volver a convocar a los electores a las urnas. Por lo demás, por aplicación del artículo 18.6 EACM, el mandato de la nueva Asamblea no va a ser de cuatro años, sino que se prolongará hasta la fecha en que debiera concluir el de la disuelta, esto es, en todo caso (incluso aunque mediara una nueva convocatoria anticipada por la razón que fuera), las próximas elecciones autonómicas tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de 2007, coincidiendo, como hasta ahora, con las municipales y las de otras 12 asambleas legislativas de comunidades autónomas.

Sobre el desarrollo de esta campaña, cabe destacar por una parte la introducción de algunas novedades en la lista de candidatos del PSOE (PP e IU mantendrán a los mismos que concurren en mayo): continúa encabezada por Simancas, pero le siguen ahora la ex ministra de Asuntos Sociales y destacada dirigente del sector guerrista Matilde Fernández y el catedrático de Derecho constitucional, ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial Luis López Guerra. En cuanto a los actos de campaña, no se celebró ningún debate en televisión, puesto que la candidata popular impuso un requisito de imposible cumplimiento: medirse con un solo contendiente que representara a la coalición «social-comunista». Contribuyó así a dotar a la campaña de un tono más bien bajo, por más que abundaran por una parte los llamamientos a participar (especialmente desde el PSOE, que temía verse más perjudicado por una abstención alta) y por otra las manifestaciones acerca de la responsabilidad que correspondía a cada cual en los acontecimientos descritos, así como los beneficios eventualmente obtenidos. Por esa razón, al margen de los asuntos de los que ya se ocuparon los candidatos en la campaña de mayo (vivienda, éste desde luego con más énfasis, transporte por carrete-

ra y metro, seguridad, sanidad), se introducen como principales novedades las propuestas de reformas institucionales y el contenido de los pactos que en su caso pudieran existir entre PSOE e IU.

Tras las elecciones de 26 de octubre

Los resultados. El descenso en la participación (62,52% del censo) respecto a la registrada en mayo, aunque no tan significativa como para ver en ella una deslegitimación del sistema político, como en algún comentario se aventuró podría llegar a pasar, viene a explicar los trascendentes cambios en la composición de la Asamblea, en la que vuelve a contar con mayoría absoluta el PP, a pesar de recibir un número menor de votos: su ligero aumento en porcentaje (alrededor de 1,5 puntos) es suficiente para disponer de 57 escaños. La formación más castigada (tampoco severamente, pues apenas pierde un punto en porcentaje) es el PSOE, que tiene ahora 45 escaños, mientras que IU, la única que aumenta el número de votos recibidos, mantiene los mismos 9 diputados (Tamayo concurre al frente del partido que crea en julio, Nuevo Socialismo, que recibe 6.000 votos, un 0,2% del total).

Las variaciones respecto a la convocatoria anterior son aún menores que las que tuvieron lugar en mayo, pero son igualmente decisivas al generar un cambio de mayoría cuya causa quizá haya que buscar, junto a los factores ya señalados, en la ausencia de medidas sobre su propia organización por parte del PSOE. Es importante destacar que las formaciones derrotadas no ponen en discusión este proceso, anunciando su oposición leal al Gobierno emanado de esta segunda convocatoria electoral de 2003, sin perjuicio de que manifestaran su malestar por la forma en que se anunciaron los resultados del escrutinio provisional en la noche del 28 de octubre.

La formación del Gobierno. Constituida sin mayor novedad la Asamblea, cuya Presidencia sigue ostentando Dancausa, también transcurrirá conforme a las previsiones ordinarias la investidura de Aguirre, que solicitará la confianza de la cámara en torno a un programa de gobierno en el que evidencia una identificación mayor que su antecesor con las políticas propugnadas desde el Gobierno central. Los principales compromisos que asumirá la nueva presidenta se articulan en torno a cuatro grandes ejes: a) *Reformas institucionales*: desaparición del grupo mixto e introducción de la figura del diputado no adscrito, por una parte, y división de la Comunidad en 10 ó 12 circunscripciones, con desbloqueo las listas electorales, por otra; b) *Economía*: reducción de impuestos (un punto en el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y supresión del impuesto de sucesiones), creación de un tribunal de defensa de la competencia y revisión, con anuncios no concretados de privatizaciones, del sector público; c) *Cuidado de las personas*, en el que a su vez hay que incluir las políticas relativas a la seguridad (creación de unas brigadas especiales, integradas por policías nacionales y municipales, pero financiadas por la Comunidad), a la sanidad (construcción de hospitales y centros sanitarios, además de reducir en dos años el plazo máximo de espera para intervenciones quirúrgicas a 30 días –sin repetir en su intervención parlamentaria el anuncio,

hecho durante la campaña electoral, de que presentaría su dimisión en caso de no poder atender a este compromiso-) y a la protección de la familia (mediante un conjunto de ventajas fiscales); y d) *Modernización*, en el que incluye las cuestiones de urbanismo y vivienda (liberalización del suelo, para permitir la urbanización de todo el que no cuente con protección, reducción de la discrecionalidad de las administraciones en el planeamiento urbanístico y sustitución del actual sistema de vivienda protegida por una oferta de viviendas en alquiler con opción a compra), de medio ambiente (reforestación y creación de nuevos espacios protegidos), de infraestructuras (ampliación de la red de metro y carreteras) y de educación (gratuidad de la enseñanza primaria entre 0 y 3 años y desgravación por la adquisición de libros de texto).

Obtenida la confianza con el respaldo del Grupo Popular y por tanto por mayoría absoluta en primera votación, el nombramiento de Aguirre se formaliza por Real Decreto 1427/2003, de 20 de noviembre, que viene precedido por el Real Decreto 1426/2003, por el que se declara el cese de Ruiz-Gallardón como Presidente, de la misma fecha (esto es, en la que tuvo lugar la votación de investidura). En cuanto a la formación del Gobierno, se articula mediante una sucesión de decretos de la nueva Presidenta: a) mediante los Decretos 48 a 60/2003, de 21 de noviembre, se declara el cese de los consejeros en funciones (en contraste con lo que ocurrió en 1999, cuando no se llegó a formalizar tal cese, tanto en esta ocasión como en junio sí que se ha cumplido con este trámite); b) mediante Decreto 61/2003, de 21 de noviembre, al amparo de la habilitación que otorga el artículo 19.3 de la Ley 1/1983 al titular de la Presidencia para variar al inicio de la legislatura el número y denominación de las consejerías (posteriormente tiene que hacerse por decreto del Consejo de Gobierno) se crean, atendiendo así a algunos compromisos electorales, nuevas consejerías: Justicia e Interior, Transportes e Infraestructuras, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Sanidad y Consumo, Cultura y Deportes, Familia y Asuntos Sociales y Empleo y Mujer. Aunque en algún caso tan sólo supone que varía la denominación del departamento respecto a la que fijó el Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, todas, salvo la última de las mencionadas (que mantiene las competencias hasta ahora atribuidas a la Consejería de Trabajo) ven alterado su ámbito de competencias, como le ocurre también a aquéllas que mantienen la misma denominación (Presidencia, Hacienda, Economía e Innovación Tecnológica y Educación); c) por Decretos 62 a 72/2003, también de 21 de noviembre, se procede al nombramiento de los Consejeros, así como al de los dos Vicepresidentes.

La mayoría de los nuevos miembros del Gobierno reúne simultáneamente la condición de antiguo colaborador de Aguirre cuando fue Ministra de Educación y Cultura o Presidenta del Senado y la de haber ocupado hasta su nombramiento un alto cargo en instituciones centrales del Estado: así, el Vicepresidente primero y Consejero de Presidencia, Ignacio González, que también es nombrado portavoz, el Vicepresidente segundo y Consejero de Justicia e Interior, Alfredo Prada, y los titulares de Hacienda, Engracia Hidalgo, y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Mariano Zabía. En otros sólo se aprecia una de ellas, bien la de haber trabajado con Aguirre (Santiago Fisas, de Cultura y Deportes), bien la de ex alto cargo, principalmente en el Ministerio de Economía (Fernando Merry del Val, de Economía e Innovación Tecnológica,

Manuel Lamela, de Sanidad y Consumo, y Juan José Güemes, de Empleo y Mujer, si bien esté había cesado con anterioridad para concurrir a las elecciones de mayo), circunstancia ésta que subrayaría la mayor sintonía de Aguirre con la dirección nacional del PP respecto a Ruiz-Gallardón, lo mismo que la presencia en el nuevo Gobierno tan sólo de uno de sus antiguos consejeros, Luis Peral, antes al frente de Trabajo, ahora de Educación. Los dos Consejeros restantes (Francisco Granados, titular de Transportes e Infraestructuras, y Beatriz Elorriaga, de Familia y Asuntos Sociales) se habían dedicado anteriormente a la política municipal. Los cuatro últimos citados son los únicos que ostentan la condición de diputados a la Asamblea.

Por la fecha en la que se procede a la formación del Gobierno, la actividad institucional digna de ser reseñada es reducida, aunque incluye desavenencias entre los máximos responsables de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, que han sido objeto de una especial atención por la opinión pública (algunas han tenido un alcance más bien protocolario, pero en otros casos revelan posiciones políticas divergentes, como en materia fiscal, así como conflictos de cierto calado, como el de la gestión del metro). También hizo ver la nueva Presidenta el mayor volumen de las aportaciones a la Hacienda central de la Comunidad de Madrid respecto a las de Cataluña, al hilo de la pretensión de reformar el sistema de financiación del nuevo Gobierno catalán. En otro plano, levantó cierta polémica que el nombramiento del nuevo director de Radio Televisión Madrid recayera en quien había sido jefe de gabinete de Aguirre. Por lo demás, desde el Gobierno se anunció el próximo inicio de las obras destinadas a ampliar 72 kilómetros la red de metro y se entablaron las primeras negociaciones con la Administración central y los municipios para crear las brigadas especiales de seguridad (BESCAM).

Nuevas competencias

De los tres acuerdos formalizados este año en la Comisión Mixta, ninguno de ellos de gran relevancia material, sólo uno, el recogido en el Real Decreto 601/2003, de 23 de mayo, por el que se traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid, en materia de gestión del Impuesto sobre el Patrimonio y de los tributos sobre el juego, supone una auténtica ampliación del ámbito funcional de la Comunidad; los otros dos tan sólo introducen alguna variaciones en funciones asumidas hace ya tiempo [Real Decreto 602/2003, de 23 de mayo, sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 1685/1997, de 7 de noviembre, en la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), y Real Decreto 603/2003, de 23 de mayo, sobre ampliación de los servicios y actividades traspasados a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 2060/1985, de 9 de octubre, en materia de sanidad (servicios sanitarios del Instituto de Salud Carlos III)]. En cualquier caso, la relevancia de tales acuerdos viene a ser reducida.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios

Composición a 1 de enero de 2003:

Total Diputados: 102

Popular: 55

Socialista-Progresistas: 39

Izquierda Unida: 8

Tras las elecciones celebradas el 25 de mayo de 2003 y hasta su disolución, en los términos descritos, por Decreto 43/2003, de 29 de agosto, la composición de la cámara fue:

Total Diputados: 111

Popular: 55

Socialista: 45

Izquierda Unida: 9

Grupo mixto: 2 (elegidos en la lista del PSOE y expulsados de su partido tras no asistir a la sesión constitutiva de la Asamblea).

Composición a 31 de diciembre de 2003:

Total Diputados: 111

Popular: 57

Socialista: 45

Izquierda Unida: 9

Estructura del Gobierno

Composición hasta 13 de junio de 2003:

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez

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

Composición desde 13 de junio de 2003 hasta 21 de noviembre de 2003:

Presidente (en funciones): Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez

Vicepresidente primero (en funciones): Carlos Mayor Oreja (Consejero de Presidencia y de Educación)

Vicepresidente segundo (en funciones): Luis Blázquez Torres (Consejero de Economía e Innovación Tecnológica y de Trabajo)

Número de Consejerías: 11

Presidencia (en funciones): Carlos Mayor Oreja

Hacienda (en funciones): Enrique Osorio Crespo

Justicia y Administraciones Públicas (en funciones): Yolanda Ibarrola de la Fuente

Economía e Innovación Tecnológica (en funciones): Luis Blázquez Torres

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (en funciones): Juan González Blasco

Educación (en funciones): Carlos Mayor Oreja

Medio Ambiente (en funciones): Miguel Garrido de la Cierva

Sanidad (en funciones): Alfredo Macho Fernández

Las Artes (en funciones): Carlos Batzán Lacasa

Servicios Sociales (en funciones): José María Alonso Seco

Trabajo (en funciones): Luis Blázquez Torres

Composición a 31 de diciembre de 2003:

Presidenta: Esperanza Aguirre Gil de Biedma

Vicepresidente primero: Ignacio González González (Consejero de Presidencia y Portavoz)

Vicepresidente segundo: Alfredo Prada Presa (Consejero de Justicia e Interior)

Número de Consejerías: 1

Presidencia: Ignacio González González

Justicia e Interior: Alfredo Prada Presa

Hacienda: Engracia Hidalgo Tena

Economía e Innovación Tecnológica: Fernando Merry del Val y Díez de Rivera

Transportes e Infraestructuras: Francisco Granados Lerena

Educación: Luis Peral Guerra

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Mariano Zabía Lasala

Sanidad y Consumo: Manuel Lamela Fernández

Cultura y Deportes: Santiago Fisas Aixelà

Familia y Asuntos Sociales: Beatriz Elorriaga Pisarik

Empleo y Mujer: Juan José Güemes Barrios

Tipo de gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP (57, 55 hasta las primeras elecciones)

Composición del Gobierno: homogéneo PP

Cambios en el Gobierno

Entre el 13 de junio y el 21 de noviembre, Ruiz-Gallardón, Presidente en funciones de la Comunidad y a partir del 14 de junio también Alcalde de Madrid, procedió a destituir a los seis miembros de su Gobierno que ostentaban el cargo de concejal del Ayuntamiento de Madrid y a los tres que habían sido elegidos diputados a la Asamblea, para designar, igualmente en funciones, un nuevo Gobierno, cuyas dos vicepresidencias ocuparon los únicos dos consejeros no afectados por ninguna de estas dos circunstancias, C. Mayor Oreja (primero en la prelación, que asume, junto a la de Educación que ya ostentaba, la de Presidencia) y L. Blázquez Torres (Vicepresidente segundo y Consejero no sólo de Economía e Innovación Tecnológica, sino también a partir de ahora de Trabajo). El resto de los departamentos es encomendado, siempre en funciones y «hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno», a altos cargos de la Ad-

ministración autonómica (viceconsejeros y director general, aunque no en todos los casos de la misma consejería cuya titularidad pasan a desempeñar).

Tras la investidura de E. Aguirre, el nuevo Gobierno cuenta con dos vicepresidencias, que ocupan, por orden de prelación, el Consejero de Presidencia y el de *Justicia e Interior*. Además de esta última (antes de *Justicia y Administraciones Públicas*), también cambia la denominación de otras consejerías: *Transportes e Infraestructuras* en lugar de *Obras Públicas, Urbanismo y Transportes*, y *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*, antes sólo de Medio Ambiente; *Sanidad* ahora es de *Sanidad y Consumo*, la de *Las Artes, Cultura y Deportes* y la de *Servicios Sociales, Familia y Asuntos Sociales*; por último, *Empleo y Mujer* es la nueva denominación de *Trabajo*. Todas, salvo esta última, ven alterado en mayor o menor medida su ámbito de competencias. De los consejeros sólo uno había formado parte de gobiernos presididos por Ruiz-Gallardón, mientras que el resto carece de experiencia en este ámbito, procediendo mayoritariamente de la Administración central. El resto bien había ocupado cargos en el ámbito municipal, bien había colaborado con la nueva Presidenta en anteriores dedicaciones al frente del Ministerio de Educación o del Senado. Sólo cuatro ostentan la condición de diputado a la Asamblea.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

En la sesión celebrada el 19 y 20 de noviembre recibió la confianza de la Asamblea la actual Presidenta, que obtuvo en la primera votación la mayoría absoluta requerida (57 votos favorables y 54 en contra). Tras las elecciones de 25 de mayo se sometió, en las singulares condiciones descritas, Rafael Simancas, que en ambas votaciones (28 y 30 de junio) recibió 54 votos a favor y 55 votos en contra, con 2 abstenciones.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales de la V Legislatura (2003)

Interpelaciones tramitadas: 6 (presentadas 11)

Preguntas tramitadas:

Orales en el Pleno: 50 (presentadas 72)

Orales en Comisión: 15 (presentadas 49)

Escritas: 5 (presentadas 23)

Mociones aprobadas: 0 (Presentadas 7)

Proposiciones no de ley aprobadas: 1 (presentadas 7)

Datos globales de la VI Legislatura

Interpelaciones tramitadas: 0 (presentadas 0)

Preguntas tramitadas:

Orales en el Pleno: 0 (presentadas 0)

Orales en Comisión: 0 (presentadas 0)

Escritas: 2 (presentadas 12)

Mociones aprobadas: 0 (presentadas 0)

Proposiciones no de ley aprobadas: 0 (presentadas 1)

Datos globales de la VII Legislatura (2003)

Interpelaciones tramitadas: 0 (presentadas 0)

Preguntas tramitadas:

Orales en el Pleno: 9 (presentadas 14)

Orales en Comisión: 0 (presentadas 0)

Escritas: 0 (presentadas 19)

Mociones aprobadas: 0 (presentadas 0)

Proposiciones no de ley aprobadas: 1 (presentadas 10)

Debates generales y resoluciones más importantes:

No ha habido ningún debate de ámbito general

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid

Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 2 de diciembre de 2002, por el que se modifica la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, de 3 de julio de 1997, de Desarrollo del artículo 49.1 e) del Reglamento de la Cámara, sobre tramitación de los Escritos de Petición Presentados en la Asamblea (*B.O.A.M.*, núm. 202, de 13 de febrero de 2003).

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

Se ha publicado la Memoria anual de la Cámara de Cuentas del ejercicio 2002, único organismo de entre los mencionados existente en la Comunidad, en la que se incorpora el Informe de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid del ejercicio 2001, el Informe de fiscalización de las Empresas Públicas y otros Entes Públicos de la Comunidad de Madrid correspondiente al ejercicio 2001, el Informe de Fiscalización de las Cuentas de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid concerniente al ejercicio 2001 y el Informe de Fiscalización de la Mancomunidad del Suroeste de Madrid, relativo al ejercicio 2000 (*B.O.A.M.*, núm. 201, de 11 de febrero de 2003), así como la correspondiente Resolución 1/2003, de 16 de marzo de 2003, de la Comisión de Presupuestos y Hacienda (*B.O.A.M.*, núm. 211, de 3 de abril de 2003).

Ángel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz

Cuestiones generales

A) Pese a ser un año electoral, 2003 no ha sido para la Comunidad Autónoma murciana un tiempo demasiado rico en novedades, al menos en ese tipo de novedades que aquí nos interesa. Ello en absoluto significa que durante esta etapa no se haya registrado en la Región de Murcia una actividad plenamente normal. Supone tan sólo que esa actividad ha generado escasas modificaciones o innovaciones en el campo de las estructuras de autogobierno, de las competencias asumibles por la Comunidad (a salvo el traspaso del Inem), de las normas básicas llamadas a integrar su Derecho Público, o de las relaciones de la Región de Murcia con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, cuestiones todas ellas de las que habitualmente nos solemos ocupar en estas páginas. Y la explicación a tal déficit de actividad noticable hay que buscarla, paradójicamente, en ese mismo hecho electoral al que, por lo común, solemos considerar causa de novedades y noticias. Pensemos que hasta el 25 de mayo, con la legislatura prácticamente agotada, no hubiera sido normal que surgieran demasiadas iniciativas, y tengamos en cuenta que, tras dicha fecha, los resultados electorales han confirmado en el poder a la misma formación y casi al mismo equipo de Gobierno que –con las esperables variantes– ha venido ocupándose de los asuntos públicos de esta Comunidad durante los últimos ocho años, con lo cual su actividad parece haberse orientado en este inicio de Legislatura más hacia la prolongación de proyectos y políticas ya iniciadas que hacia la apertura de nuevos frentes. El propio Presidente Valcárcel, en la entrevista que suele conceder todos los finales de año al diario «*La Verdad*» (28-12-2003) y que acostumbra a ser un repaso a la actuación desplegada por su Administración durante la anualidad que concluye, ha admitido que, en esta tercera etapa de su Presidencia, el Gobierno Regional puede haber entrado en un tiempo en el cual se encuentre más inclinado «*a la gestión que al ruido*», lo que –por lo demás– nada tiene que ver con la densidad de dicha gestión (trasvase, ferrocarril, aeropuerto, inmigración, necesidad de alcanzar la debida suficiencia en la financiación de la sanidad, etc...).

Por supuesto, la celebración de elecciones autonómicas a mitad de este año lo que sí ha hecho es activar aquellos procesos que naturalmente siguen a tal tipo de consultas (constitución de la Asamblea Regional, investidura del Presidente y formación del nuevo Ejecutivo, revisión de las estructuras del Consejo de Gobierno y, a su través, de las de la Administración Regional, etc...), con lo cual de todas estas cuestiones deberemos ocuparnos en las páginas que siguen.

B) Al margen de la celebración de las elecciones, dos temas relativos a infraestructuras han merecido fuertemente el interés de la Comunidad Autónoma mur-

ciana durante este tiempo. Uno de ellos ha sido el complicado discurso europeo seguido por el Plan Hidrológico Nacional, cuya suerte tanto importa para la vida y la economía de esta Comunidad Autónoma. El otro, el estado de los ferrocarriles estatales que atraviesan la Región y la enlazan con el resto de España, cuestión que ha sido motivo de una profunda inquietud para la sociedad murciana durante el año que ahora concluye, sobre todo a raíz de dos gravísimos accidentes ferroviarios que impresionaron de la manera más viva al país entero. De uno y de otro tema deberemos decir también algo en la medida en que ambas cuestiones constituyen en este momento el núcleo duro de las relaciones que la Comunidad de Murcia mantiene, bien con las otras Comunidades Autónomas, bien con el Estado central.

C) Por lo que hace a las fuerzas políticas con implantación en la Región de Murcia, también ha habido durante 2003 algún movimiento digno de comentario que ahora recogemos en este epígrafe más general, dado que así venimos haciéndolo año tras año. Tales novedades han estado muy relacionadas, como es lógico, con los resultados electorales obtenidos por cada formación en los comicios del 25 de mayo, resultados a los que enseguida nos referiremos. En concreto, la considerable derrota padecida en esta oportunidad por los dos partidos de izquierda de la Región, PSOE e IU, ha abierto sendas crisis en ambas formaciones que se han acabado cerrando, sin embargo, de manera muy distinta. En el PSOE-PSRM, su Secretario General y candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, Ramón Ortiz, presentó su renuncia a la dirección del partido durante la misma noche en que se conocieron los citados resultados, y así se mantuvo (inflexible frente a quienes le indicaban lo inoportuno de provocar una renovación interna del partido a menos de un año de las elecciones generales) en la reunión posterior celebrada por el Comité Regional. En consecuencia, ha habido que ir a un Congreso extraordinario a fin de elegir nuevo Secretario General y nueva Comisión Ejecutiva Regional del partido. A dicho Congreso, celebrado el 5 de julio, han concurrido dos candidaturas (las dos de Alcaldes socialistas que obtuvieron buenos resultados en mitad del general fiasco padecido por esta formación en las municipales); en la votación final realizada al efecto ha quedado elegido, en fin, nuevo Secretario General del PSOE-PSRM, por 182 votos (un 50'7% del total de delegados), Francisco Abellán, que obtenía así una ligerísima ventaja de 11 votos sobre los 171 de su oponente. La Ejecutiva designada tras ello lo fue con un solo voto en contra, registrándose además 34 abstenciones. El proceso, como ya adelantábamos, ha sido muy distinto en la coalición IU. También aquí su coordinador general y cabeza de lista para las autonómicas, C.J. Moltó, puso su cargo a disposición del partido la noche de la derrota electoral, pero esa dimisión fue rechazada por el Consejo Político de IU en su reunión de los primeros días de junio. El 23 de noviembre la IX Asamblea Federal de Izquierda Unida de la Región de Murcia (IURM) ha vuelto a elegir a la misma persona como Coordinador general para los cuatro próximos años.

Los procesos electorales de mayo de 2003

El 25 de mayo de 2003 se han celebrado en la Comunidad Autónoma de Murcia elecciones a la Asamblea Regional y a los cuarenta y cinco Municipios que integran su territorio. El resultado de tales comicios ha confirmado en ella

el mismo esquema de fuerzas que existiera en la Legislatura anterior. Quiere ello decir que el Partido Popular sigue conservando aquí su primacía, el Partido Socialista de la Región de Murcia se mantiene como la segunda fuerza parlamentaria, e IU continúa estando en el límite de aquellas cifras que permiten su estricta subsistencia. Sin embargo, no sería correcto deducir de lo anterior que las elecciones del 25 de mayo en nada han afectado al escenario político de la Comunidad Autónoma murciana. A la vista de lo efectivamente sucedido (victoria arrolladora del PP más allá de sus propias expectativas, preocupante hundimiento de la izquierda en la Región, en términos tales que hacen temer por su necesaria existencia como una oposición sólida...) lo contrario parece ser mucho más cierto. Pero lo apreciaremos mejor si vamos a los datos.

Comenzando por referirnos a las elecciones autonómicas, las mismas fueron convocadas por Decreto del Presidente de la Comunidad núm 4/2003, de 31 de marzo, y a ellas han concurrido nueve listas electorales, una menos que en la convocatoria anterior. Sólo cuatro de ellas (PP, PSOE, IU y Los Verdes) se han presentado en las cinco circunscripciones, lo que, si tenemos en cuenta que en 1999 fueron siete las candidaturas que concurrieron en toda la Comunidad, significa que el panorama de fuerzas que pudieran tener una implantación menor pero generalizada en todo el territorio comienza a depurarse. De hecho, tres de esas formaciones menores y ya sin implantación general (Coalición Democracia Nacional-Partido Nacional del Trabajo, Partido Familia y Vida y Partido Humanista) sólo se han presentado en una circunscripción; el residual Centro Democrático y Social lo ha hecho, a su vez, en dos; y únicamente Convergencia Ciudadana del Sureste ha ofrecido candidaturas en cuatro de las cinco circunscripciones, excluida en su caso la de Murcia. El PADE, grupo escindido en su día del PP, que compitió en las elecciones autonómicas de 1999 liderado por un hombre en otro tiempo importante dentro del Partido Popular incluso a nivel nacional, Juan Ramón Calero, no ha concurrido esta vez a la Asamblea Regional, presentando listas tan sólo para las elecciones locales en algún concreto municipio. Tampoco han ofrecido candidatura en las elecciones autonómicas (ni siquiera por la segunda circunscripción, la de Cartagena, donde se presume que tienen mayor presencia) determinadas formaciones reunidas en el llamado Movimiento Ciudadano (como el Foro por Cartagena, el Partido Independiente del Mar Menor y, sobre todo, el Pcan o Partido Cantonal, conocido por su decidida militancia a favor de la provincialidad de dicha comarca), las cuales han preferido igualmente reservar su restringido tirón electoral a su sola concurrencia en determinados Ayuntamientos.

Por lo que hace a los datos de participación, éstos han sido los siguientes: con 657.922 votantes sobre un censo de 934.896 electores, la participación ha sido esta vez del 70,37%, equivalente a un 29,63% de abstención, lo que supone un ligerísimo incremento sobre el 67,65% registrado en 1999, bien que tales cifras queden todavía muy por debajo del 75% conseguido en 1995, cuando un escenario político mucho más abierto y espectante logró atraer a las urnas a un alto número de ciudadanos.

Viniendo ya a la consideración de los resultados, la primera conclusión que se desprende de su lectura es, desde luego, la absoluta derrota padecida por el

Partido Socialista de la Región de Murcia, PSRM-PSOE, y por IU, simétrica a la contundente victoria obtenida por el Partido Popular, victoria y derrota que se agigantan todavía más si a los resultados de las elecciones autonómicas añadimos –como después haremos– los de las municipales.

El Partido Socialista ha concurrido a estas elecciones con la relativa confianza que le deba el estimable repunte de votos logrado en 1999 donde, beneficiándose del retroceso de IU, consiguió crecer en tres diputados y reducir sensiblemente los algo más de 20 puntos de diferencia que entonces le separaban del PP. Se ha presentado además con el mismo cabeza de lista que condujo la citada recuperación de 1999 y que ya entonces logró transmitir al electorado una cierta imagen de renovación del partido. IU, por su parte, lo ha hecho con un nuevo candidato a la Presidencia, pero con planteamientos muy similares a los que ya le acarrearán una considerable pérdida de votos en las elecciones autonómicas precedentes; de hecho, hacia febrero de este año, su Consejo Político Regional rechazó la propuesta formulada por Pedro Antonio Ríos, coordinador del grupo federal de IU en el Congreso de los Diputados, que sugería la conveniencia de intentar pactar listas conjuntas con el Partido Socialista, lo que –independientemente de cuál hubiera sido la respuesta de esta formación– hubiera significado una novedad. En fin, uno y otro, PSRM-PSOE e IU, han concurrido con el tremendo *handicap* que para ellos ha supuesto la rotunda oposición de sus respectivas Ejecutivas federales al Plan Hidrológico Nacional, tema por demás sensible para la opinión pública murciana. Y ambos también han intentado capitalizar a su favor la movilización de la ciudadanía contra la política desplegada por el Gobierno popular en el conflicto de Irak. En la desembocadura, pues, de tales datos, los resultados de dichas formaciones han sido los siguientes: el Partido Socialista ha obtenido 221.392 votos, lo que equivale al 33,92% de los votos emitidos. Baja, por tanto, dos puntos respecto del 35,9 alcanzado en 1999 y pierde dos de los dieciocho diputados que tenía en la Asamblea Regional, quedándose en 16 escaños. En términos relativos, ve cómo su distancia respecto del PP se vuelve a disparar y se sitúa en casi 23 puntos de diferencia. Los resultados de IU, por su lado, son aún peores, aunque –en paradoja sólo aparente– ello no se haya traducido en la pérdida de escaño alguno. Expresado en cifras, la coalición IU ha alcanzado 36.754 votos, un 5,63% del total, lo que le permite conservar, por tanto, el único diputado que tenía en la Asamblea. Sin embargo, la lectura más realista de esos datos nos revela que la citada formación ha perdido entre 1999, momento en el que obtuvo 42.839 sufragios, y estas elecciones de ahora nada menos que 6.085 votos, cifra que es bastante inferior a la de los 36.028 dejados de obtener en 1999 respecto de 1995 (año en el que concurrió coaligada con Los Verdes), pero que prueba bien a las claras la constante, casi imparable, sangría de votos a la que la citada coalición está sometida elección tras elección. De hecho, con sus resultados del 25 de mayo de 2003, IU ha pasado del 6,99% de 1999 a ese 5,63% que citábamos y que está, peligrosamente, a tan sólo seis décimas del 5% en el que el art 15 de la Ley Electoral murciana tiene situada la barrera cuyo traspaso le dejaría sin representación en la Asamblea Regional.

Por la otra banda, la candidatura presentada por el Partido Popular y encabezada por Ramón Luis Valcárcel, Presidente de la Comunidad Autónoma en las dos Legislaturas anteriores, ha obtenido 367.710 votos, un 56,34% del total,

lo que le permite incrementar en dos nuevos diputados su mayoría absoluta, pasando así de los 26 diputados que tenía a los 28 actuales. El PP dispone, pues, en este momento del 62% de los escaños de la Asamblea, lo que le concede una libertad de movimientos prácticamente incontestable. La rotundidad de tal victoria no sólo se acredita en el interior de la Comunidad y frente a los otros partidos de la misma sino que se proyecta también hacia el exterior y respecto del propio partido, donde Valcárcel pasa a ser el Presidente del Partido Popular más votado en esta ocasión en todo el país, sólo aventajado en las trece Comunidades Autónomas que han celebrado sus elecciones en la misma fecha por José Bono, Presidente de Castilla-La Mancha.

En fin, los resultados de las demás formaciones han quedado todos ellos por debajo de la barrera del 5%. De hecho la votación más alta entre éstas la han obtenido Los Verdes con 10.008 votos (un exiguo 1,5%) al tiempo que las demás candidaturas apenas han superado los mil votos cada una, lo que habla bien a las claras de su actual inoperancia.

Por circunscripciones, debemos indicar que las candidaturas del PP han sido las más votadas en las cinco circunscripciones (incluida la de Lorca, donde todavía en 1999 lo fue la del PSOE) y que los dos escaños arrebatados a las listas del Partido Socialista lo han sido en las circunscripciones de Cartagena y de Lorca, esta última feudo efectivamente imbatible del PSOE hasta este momento y en la que dicha formación había colocado además esta vez como cabeza de lista al propio alcalde de Lorca, hombre fuerte del partido y persona con evidente liderazgo en toda la zona.

Si pasamos ahora a considerar los datos de las elecciones municipales, es claro que los mismos han venido a confirmar y aun a ampliar —según dijimos— la citada victoria del Partido Popular en las autonómicas. Dicho con la concisión que aquí es obligada, a las elecciones para constituir los 45 Ayuntamientos de la Región han concurrido 31 candidaturas, muchas de ellas formadas por partidos menores o por agrupaciones independientes con presencia y participación en una sola localidad. El PP ha arrasado literalmente en estos comicios al hacerse con 33 Ayuntamientos, 9 más que en 1999, en 26 de ellos por mayoría absoluta; gana además las alcaldías de las grandes ciudades (Murcia, Cartagena, Molina de Segura...), salvo Lorca, y arrebató al PSOE o a gobiernos municipales de coalición PSOE-IU el dominio de ciudades también importantes como Cieza, Cehegín, Totana o Puerto Lumbreras. El PSOE, por su parte, vence en 11 Ayuntamientos (en 9 con mayoría absoluta y en 2 con mayoría relativa), lo que supone para él un auténtico descalabro al perder 7 Alcaldías de las que disponía previamente; conserva como ciudades mayores Lorca y Jumilla; y tan sólo gana contra todas las previsiones en Abarán. Finalmente, un único municipio, el de Ojós, ha ido a parar a manos de una candidatura independiente. Por lo que hace a IU, su derrota ha sido palpable, toda vez que no sólo retrocede en bastantes municipios sino que además —lo que no deja de tener un cierto valor simbólico— pierde toda representación en la capital al quedarse sin el único concejal que tenía en Murcia. Y respecto de los demás partidos menores, tan sólo señalar, que el Partido Cantonal ha conseguido situar a un concejal en Cartagena, y que otros partidos cuya trayectoria pudiera interesar aquí, tales como el

PADE o el Centro Democrático y Social, han obtenido unos resultados que, prácticamente, vienen a preludiar su adivinable desaparición.

Puestos, pues, a cerrar la información precedente con una mínima valoración de conjunto, podríamos hacerlo en los siguientes términos: (i) Queda claro que el PP ha reforzado de forma muy considerable su posición de partido hegemónico en la Comunidad Autónoma de Murcia, lo que significa que no ha sufrido para nada el lógico desgaste de ocho años continuados de gobierno. (ii) El PSRM-PSOE ha experimentado, a su vez, un retroceso que le coloca en una situación verdaderamente crítica para la que no cabe buscar explicaciones unifactoriales y simples; es verdad que desde hace algunas elecciones le viene perjudicando la posición que los órganos federales del partido mantiene sobre el PHN, pero al lado de ello hay un claro problema de falta de liderazgo y de cohesión interna que en su caso se multiplica por efecto de la paralela ausencia de liderazgo y de imagen que en estos momentos padece el Partido Socialista a nivel de todo el Estado. (iii) En fin, en el caso de IU es conocido el perjuicio que la legislación electoral irroga a dicha formación al optar por un sistema de recuento, el método D'Hondt, que beneficia a las mayorías y al imponer un modelo de cinco circunscripciones en vez de ir a la circunscripción única. De hecho, si nos tomáramos la molestia de repetir los cálculos para la adjudicación de escaños en estas elecciones sobre la planta de una sola circunscripción, comprobaríamos que IU obtendría de esta manera 2 escaños, el doble de los que tiene, mientras que el Partido Popular perdería 1. Se entiende, pues, que IU haya vuelto a presentar este año en la Asamblea Regional una Proposición de Ley, la núm. 14, de 7 de febrero, por la que promueve —una vez más, y de nuevo sin éxito— la reforma de la Ley 2/1987, Electoral de la Región de Murcia, para introducir en ella la circunscripción única. Sin embargo, el descenso continuado de votos de la citada coalición ha llegado a tales extremos que sería prudente que la misma dejara de achacar por fin todas las culpas de sus descalabros electorales a la simple mecánica del sistema electoral.

Estructura y funcionamiento de las instituciones autonómicas

La investidura del Presidente

Una vez producida la proclamación definitiva de electos y constituida la Asamblea Regional, la Cámara procedió a incluir en el orden del día de su sesión de 25 y 26 de junio el debate de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma. Según Resolución de 23 de junio, en la que el Presidente de la Asamblea daba cuenta de haber evacuado previamente las preceptivas consultas con todos los representantes de los distintos grupos políticos presentes en la Cámara (ninguno de los cuales había presentado candidato propio), la propuesta de candidato recayó en D. Ramón Luis Valcárcel Siso, cabeza de lista del Partido Popular e indiscutible vencedor, por tanto, en las pasadas elecciones.

Dentro del debate de investidura, el candidato expuso y defendió su programa en un discurso bastante conciso y visiblemente continuista en el que prefirió poner el acento fundamentalmente sobre determinadas líneas de avance de su pre-

via política de gobierno, mayoritariamente respaldada otra vez por el electorado. En concreto, comenzó centrando su atención sobre la política de empleo para decir que uno de sus primeros actos como Presidente autonómico sería la convocatoria del Pacto por la Estabilidad en el Empleo a fin de actualizarlo y reimpulsarlo; ofreció igualmente dotar al Servicio Regional de Empleo y Formación de un observatorio que estudiara las necesidades de la Región en este tema; y concluyó anunciando medidas concretas de apoyo al empleo femenino y juvenil. Se ocupó, asimismo, de la violencia de género, comprometiendo determinadas actuaciones para combatirla. Y pasó enseguida a referirse al problema de las infraestructuras, cuestión que no sólo monopolizó buena parte del tiempo de su intervención sino también del posterior debate entre los grupos parlamentarios. En este terreno, el candidato hizo público su compromiso de exigir ante Madrid la electrificación del corredor ferroviario entre Albacete y Murcia a fin de evitar hechos tan lamentables como los padecidos en los últimos meses, e instó al PSOE y a IU a no seguir bloqueando en Bruselas la financiación europea para el PHN, amén de subrayar la ventaja que supondría el que la Región pudiera actuar en Europa con una sola voz en materia de trasvases. En fin, turismo, ordenación del litoral, sanidad, educación o nuevas tecnologías fueron otros tantos temas incluidos en su intervención.

Concluido el debate de investidura y llegado el momento de la votación, el candidato obtuvo los 28 votos del Grupo popular; los 16 diputados del Grupo parlamentario socialista se abstuvieron, en un gesto que venía a ser un tácito reconocimiento de la abultada victoria electoral de sus oponentes (recordemos que en ocasiones similares, el Grupo socialista había votado en contra); y el único diputado de IU, integrado en el Grupo mixto, votó contra el candidato.

El nombramiento de Ramón Luis Valcárcel Siso como Presidente de la Región de Murcia se produjo por Real Decreto 822/2003, de 27 de junio, publicado en el BORM del día 30.

Remodelación del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional

Igual que sucediera en ocasiones anteriores, la primera decisión del Presidente electo después de su nombramiento ha consistido en proceder a la remodelación del Consejo de Gobierno y, a resultas de ello, a la de toda la Administración Regional. Como sabemos, le habilita a hacerlo así al inicio de su mandato –sin la intervención, pues, del Consejo de Gobierno– el art 20.2 de la Ley 1/1988, reguladora de su cargo. A tal fin, el Presidente ha dictado el Decreto de la Presidencia núm. 9/2003, de 3 de julio, de Reorganización de la Administración Pública Regional. Esta vez, sin embargo, la reestructuración del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional acometida por el nuevo Presidente ha sido más bien menor, ya que ha afectado a un número muy limitado de Departamentos, y aun muchas de las modificaciones efectuadas en ellos parecen responder más a la necesidad de adaptar la nueva estructura del Consejo a las condiciones de algunas de las personas ahora incorporadas al equipo (cuyo perfil es, obviamente, muy distinto al de los Consejeros salientes) que a verdaderas razones institucionales.

Desde dos ángulos cabe comentar la citada remodelación del Consejo de Gobierno, ya que con ella, además de proceder a la reestructuración de determinadas Consejerías, se ha intentado paliar algunas de las desafortunadas decisiones tomadas por el anterior Decreto de Reorganización de la Administración Regional, el núm. 1/2002.

Comenzando por esto último, fueron dos las censuras dirigidas por el informe del año pasado a la referida norma. En primer lugar, el que la misma provocara la inusual concurrencia de tres unidades administrativas del más alto nivel en el entorno inmediato del Presidente al prever la inclusión en el mismo de una Vicepresidencia, una Consejería de Presidencia y una Secretaría General de Presidencia cuyo titular habría de tener –tiene– rango de Consejero (lo que, cuanto menos, planteaba inevitables preguntas sobre la difícil compatibilidad de las dos últimas). En segundo lugar, el que el mencionado Decreto adscribiera además directamente al Presidente dos unidades (la Dirección de Estudios, Planificación y Coordinación y Proyectos, y la Dirección de Proyectos e Iniciativas Culturales), las dos dotadas de muy relevantes cometidos y, sin embargo, sustraídas a la competencia de la Consejería correspondiente, en claro desconocimiento de la coherencia que imponen el «*principio departamental*» y la condición colegial del Gobierno. Pues bien, en ambos frentes ha tratado de operar el nuevo Decreto de Reorganización de la Administración Regional. Por lo que respecta a la primera cuestión, no ha llegado a tanto como a encarar el principal problema que plantea (esto es, la concurrencia de la Consejería de Presidencia con la Secretaría General de la Presidencia, unidades que otros modelos no ven razón para disociar), pero sí ha aligerado algo la sobrecarga orgánica producida en el entorno del Presidente al suprimir la Vicepresidencia del Consejo de Gobierno. Sin duda, hubiera sido deseable que la solución circulara por otros derroteros, pero algo es algo si se considera que, al parecer, el Presidente Valcárcel no está por prescindir por ahora de la duplicidad que supone la inclusión de ambas piezas en el organigrama de su equipo gestor. Más decidida ha sido, en cambio, la intervención del Decreto núm. 9/2003 sobre la segunda cuestión, ya que sus arts. 5.6 y 12.1 (confirmados después por los correspondientes Decretos de establecimiento de los Órganos Directivos de las distintas Consejerías, a los que enseguida nos referiremos) han optado por suprimir las citadas Direcciones de Estudios, Planificación y Coordinación de Proyectos y de Proyectos e Iniciativas Culturales, sustrayéndolas así de la directa dependencia del Presidente y reintegrándolas, como es debido, a la competencia de las correspondientes Consejerías.

Viniendo ya a analizar los cambios operados en la denominación y competencia de los distintos Departamentos que integran el Gobierno Regional, podría decirse que esos cambios son –según adelantábamos– realmente pocos. En realidad, son sólo dos, sin perjuicio de que buena parte de las Consejerías hayan aprovechado también esta oportunidad para introducir pequeños ajustes en su estructura. Esos dos únicos cambios de mayor calado producidos por el Decreto núm. 9/2003 son los siguientes: a) En primer lugar (arts. 3.4 y 12 de Decreto), se suprime la anterior Consejería de Economía y Hacienda para hacer que sus competencias, desdobladas, pasen a depender de dos unidades distintas: la economía pasa a engrosar las responsabilidades del antiguo Consejero de

Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio, y la Hacienda queda sola en la actual Consejería de Hacienda; b) Además de ello, y según lo establecido en los arts 7 a 10 del citado Decreto, la anterior Consejería de Sanidad y Consumo pierde esta última competencia en beneficio de la Consejería de Trabajo y Política Social, con lo cual ambas unidades pasan a denominarse, respectivamente, Consejería de Sanidad y Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social. En desarrollo de tales cambios se han dictado después los correspondientes Decretos, todos de 11 de julio de 2003, por los que se establecen los Órganos Directivos de dichas Consejerías. El Decreto núm. 71/2003 fija los de la Consejería de Hacienda (dentro de la cual, además de las lógicas competencias en materia de presupuesto y patrimonio, permanecen las relativas a función pública y a organización administrativa e informática, cada una al cargo de una respectiva Dirección General). El Decreto núm. 76/2003, por su parte, establece los Órganos Directivos de la nueva Consejería de Economía, Industria e Innovación (en síntesis, los de la anterior Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio más las Direcciones Generales de Coordinación de Proyectos y de Economía, Planificación y Estadística). Y, finalmente, el Decreto núm. 74/2003 regula los de la Consejería de Sanidad, de la que, lógicamente, sale la Dirección General de Consumo para integrarse, según el Decreto núm. 75/2003, en la actual Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social.

Entre las demás novedades que esta reorganización de la Administración Regional ha producido, dos merecen ser destacadas. Una, la utilización por bastantes Consejerías de sus respectivos Decretos de Órganos Directivos para incorporar a su organigrama la figura de la Secretaría Sectorial, figura excepcional prevista por el art 52 de la Ley 1/1988 para la coordinación de varias Direcciones Generales, y que en algunos casos preexistía, pero a la que ahora parece darse un mayor impulso. Y otra, la insólita decisión (difícil de justificar con razones de estricta coherencia material o funcional) por la que se resuelve sustraer a la Consejería de Presidencia sus lógicas competencias en materia de relaciones institucionales para trasladarlas a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes. Así consta en los arts. 2 y 13 del Decreto núm. 9/2003; y así lo confirman los Decretos núms. 70 y 77/2003 respectivamente referidos al establecimiento de los Órganos Directivos de ambas Consejerías, al certificar la desaparición de la Dirección General de Relaciones Institucionales en la primera de ellas y el traspaso de sus competencias al Secretario General de la segunda.

Sin que tenga mayor trascendencia, debemos consignar también el cambio de denominación de la anterior Secretaría General de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, cuyo titular conserva el rango de Consejero, por la de Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas. Sus Órganos Directivos los ha fijado, sin variaciones significativas, el Decreto núm. 78/2003.

Aunque tanto el Decreto núm. 9/2003, de Reorganización de la Administración Regional, como el Decreto núm. 70/2003, de establecimiento de los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia, han olvidado mencionar a quién corresponde la función de Portavoz del Gobierno, hay que considerar que ésta sigue estando atribuida al Consejero de Presidencia toda vez que el primero de los citados Decretos dice que a dicho Consejero *«le corresponden las*

competencias que venía desempeñando» con anterioridad, y tal es el caso de la citada función según el anterior Decreto de Reorganización de la Administración Regional, núm. 1/2002.

La reestructuración de la Administración Regional se ha completado, por fin, con tres Decretos que la extienden (esta vez para bien, obviando así ciertas críticas que hacíamos al respecto en el Informe del año 2002) al nivel de las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno. Por Decreto núm. 149/2003, de 18 de julio, se crea la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para Asuntos Económicos y Políticas Productivas, lo que difícilmente podría merecer censura alguna, mientras que los Decretos núms. 152 y 153/2003, ambos de 1 de agosto, crean las Comisiones Delegadas para las Políticas Públicas en materia de la Mujer y para la Inmigración. Los dos lo hacen, eso sí, eliminado el primero de ellos la preexistente Comisión Delegada para las acciones contra la violencia y la discriminación ejercidas sobre la mujer, y suprimiendo el segundo las anteriores Comisiones Delegadas para el Bienestar Social y para la Integración Social de los Inmigrantes.

Formación del nuevo Consejo de Gobierno

El mismo BORM núm. 152, de 4 de julio de 2003, que publicaba los Decretos en los que se llevaba a cabo la reestructuración de la Administración Regional, incluía los Decretos de nombramiento de los nuevos Consejeros (Decretos núm. 10 a 19/2003), haciendo así oficial la formación del nuevo Gobierno. En éste, la continuidad del anterior equipo –bien que con dos ausencias más que notables– era visible. La casi totalidad de los Consejeros repetían. Sólo las salidas (a petición propia, según la prensa) del Vicepresidente y Consejero de Presidencia y del Consejero de Economía y Hacienda del Gabinete anterior obligaban a encontrarles sustitutos y, en consecuencia, a incorporar dos nuevas personas al Consejo.

Como quiera que la citada Consejería de Presidencia la ha cubierto el anterior Consejero de Educación y Cultura y las competencias en economía han quedado integradas en una Consejería previamente existente (la de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio, ahora denominada de Economía, Industria e Innovación), esas dos nuevas incorporaciones se han acabado produciendo en la Consejería de Educación y Cultura (a la que el Presidente ha llevado al anterior Rector de la Universidad Politécnica de Cartagena) y en la Consejería de Hacienda (en la que Valcárcel ha situado a una mujer acreditada sobre todo por su perfil técnico como experta en la materia).

La Asamblea Regional y la Resolución interpretativa del Reglamento de 19 de mayo de 2003

Dentro de la actividad de la Asamblea Regional, de cuyos debates y resoluciones más importantes se da noticia en la ficha institucional adjunta, merece algún comentario –y comentario censor– la Resolución interpretativa del

Reglamento adoptada el 19 de mayo de 2003 por la Presidencia de la Cámara. Dispone la mencionada Resolución que la referencia que el art. 74.2 del Reglamento de la Asamblea Regional hace a los suplentes de la Diputación Permanente debe entenderse en el sentido de considerar a éstos no sólo como suplentes sino también como sustitutos de sus titulares; ello con la consecuencia— explicitada por la propia Resolución interpretativa que comentamos— de que tales suplentes conservan así, al mismo tiempo que los titulares, tanto su condición de diputados como todos sus derechos y prerrogativas, incluidos los económicos, hasta la constitución del nuevo Parlamento.

Es ésta, desde luego, una decisión que sorprende. Y lo es porque su texto subvierte el significado de las más elementales categorías del Derecho parlamentario hasta extremos verdaderamente llamativos. Va de suyo que, en este contexto, el término «suplente» debe estar siempre referido a la eventual pérdida de la condición de titular por parte de quien lo es y nunca a la posibilidad de que ambos, titular y suplente, actúen de forma indistinta. Así sucede en la comprensión de la propia Cámara, con ser ésta el máximo órgano representativo de los ciudadanos, donde la imposibilidad de un diputado de asistir a sesión un determinado día no se cubre jamás con la llamada a su «suplente», esto es, al primer candidato no elegido de su lista, y donde además la figura de este último se reserva tan sólo para los casos de extinción del mandato o, lo que es igual, de pérdida de la condición de «titular» por parte de éste. Y así vuelve a suceder en el supuesto de la Diputación Permanente, que no es sino una mini-cámara para ciertos interregnos, y en la que, por tanto, sería bastante extraño que imperara otra lógica. No hay, por lo tanto, «sustituto» indistinto de ningún miembro de la Diputación Permanente; hay titular con obligación inexcusable de actuar; y sólo si se produce la renuncia o pérdida de la condición de titular del citado órgano por parte de quien lo es, cabe que su suplente pase a desempeñar dicha función con todos los derechos y prerrogativas anexos. Lo demás es hacer entrar a las instituciones autonómicas en un terreno muy delicado que, por el prestigio del propio Estado de las Autonomías, éstas nunca deben pisar.

Transferencias y financiación

Transferencias

Durante el año 2003, Murcia ha recibido, por fin, las transferencias en materia de políticas activas de empleo cuyo traslado estaba pendiente todavía a finales del año anterior. Una vez resueltas las diferencias —más bien menores— que restaban en aquella fecha entre ambas Administraciones, regional y central, el Presidente Valcárcel y el Ministro de Trabajo pudieron dar prácticamente por cerradas las negociaciones sobre dicha cuestión en la visita que este último giró a Murcia el 5 de marzo. Ello permitió que la Comisión Mixta de Transferencias, en su reunión de 15 de abril, concluyera adoptando el oportuno acuerdo por el que se formaliza tal cierre, y que, de conformidad con dicho acuerdo, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas dictara el Real Decreto núm. 468/2003, de 25 de abril, de traspaso a la Comunidad

Autónoma de la Región de Murcia de las funciones y servicios relativos a la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (BOE núm. 102, de 29 de abril). Según su texto, la Comunidad Autónoma de Murcia pasa a asumir en su territorio las competencias que, sobre intermediación en el mercado laboral, gestión y control de políticas de empleo y potestad sancionadora, venía desempeñando hasta este momento el INEM; la Comunidad recibe asimismo la titularidad del Centro Nacional de Formación Profesional y Ocupacional de Cartagena; y pasa a poder designar al presidente y a uno de los vocales representantes de la Administración en la Comisión Ejecutiva del INEM en su territorio. Como bienes inmuebles y medios personales adscritos, el traspaso se extiende igualmente a las 23 oficinas que el INEM mantiene en la Región y a 197 empleados públicos. En fin, la valoración definitiva del coste de tales transferencias se ha cifrado en 5.650.630 euros; además, la Comunidad Autónoma recibirá dos pagos por una sola vez con los que la misma pretende cubrir ciertas inversiones adicionales consideradas por ella inexcusables para poder recibir el correspondiente traspaso en condiciones adecuadas: uno de esos pagos (por valor de 1.322.226 euros) estará destinado a la dotación del Centro de formación profesional ocupacional de Cartagena, y el otro (por valor de 678.250 euros) a la modernización de los servicios públicos de empleo.

La Comunidad Autónoma de Murcia ha aceptado el citado traspaso por Decreto núm. 40/2003, de 30 de abril, y ha dispuesto de tales funciones y servicios atribuyéndolos al Servicio Regional de Empleo adscrito a la hoy Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social.

A lo largo del año que ahora concluye han continuado asimismo las negociaciones entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Murcia a fin de hacer posible el traspaso a esta última de las funciones y servicios que la primera posee en materia de Administración de Justicia. Tras la previa reunión de la Ponencia Técnica celebrada el 3 de diciembre de 2002 en la que la Administración Central instó la apertura del proceso negociador, éste se ha iniciado formalmente el 10 de enero de 2003 mediante la adopción por el Consejo de Gobierno del correspondiente acuerdo. Para la puntual concreción de tales transferencias se han constituido cuatro grupos de trabajo de naturaleza mixta encargados del estudio y valoración de los medios a transferir así como de calcular el coste efectivo del servicio transferido, los cuales han avanzado bastante en su tarea a lo largo de 2003. Sin embargo, en el momento actual parece que resta aún algún desacuerdo referido a ciertas exigencias que la Comunidad Autónoma mantiene sobre la necesaria dotación por parte del Estado de nuevos juzgados antes de que las transferencias sean efectivas, así como sobre el coste y el tiempo de dicho traspaso, ya que, al parecer, se ha barajado la posibilidad de articular la recepción de estas transferencias en dos fases, una primera en la que la Comunidad asumiría los medios materiales y otra segunda en la cual se haría cargo de los medios personales adscritos al servicio de justicia.

Amén de las citadas transferencias en medios adscritos al servicio de justicia, en este momento la Comunidad Autónoma de Murcia tan sólo tiene pendiente el traspaso de las funciones y servicios de asistencia sanitaria encomendados al

Instituto Social de la Marina. Como se recordará, las actuaciones preparatorias para dicho traspaso se iniciaron en 2001, prácticamente al mismo tiempo que las relativas a las transferencias en materia de sanidad. Entonces se llegó a constituir incluso la Ponencia Técnica dependiente de la Comisión Mixta de Transferencia, la cual efectuó los estudios necesarios; según sus previsiones, el mencionado traspaso afectaría a 25 empleados y a determinados bienes inmuebles ahora dependientes de la Tesorería General de la Seguridad Social. A partir de tales inicios, no obstante, las negociaciones han estado prácticamente paradas. En este momento, sin embargo, parece que hay, por ambas partes, voluntad de reanudarlas.

La financiación de la sanidad

Una de las cuestiones que el año 2003 ha dejado claramente sobre el tapete en la Comunidad Autónoma de Murcia ha sido el constante incremento de la factura sanitaria y, en particular, de la factura farmacéutica, lo que ha supuesto la apertura en la misma de un intermitente debate sobre la necesidad de arbitrar determinadas medidas orientadas a hacer frente a tales costes. Esas medidas al final no se han adoptado, tal vez por que las que, al parecer, se han llegado a barajar (cobro de una tasa por receta; imposición de un recargo sobre los hidrocarburos...), planteaban algunas dificultades, pero su sola consideración pública por parte de algún Consejero –en concreto, del Consejero de Sanidad– evidencia la existencia de un problema real al que, de un modo u otro, se hace preciso que la Administración de salida. Lo que como fruto de este debate sí ha quedado claro es que éste no es un problema de la Comunidad Autónoma murciana sino un problema general de todas las Comunidades Autónomas, y aun de todos los países, nacido del crecimiento exponencial que en todas partes padece el gasto sanitario; y que además tampoco trae su causa de una posible mala negociación de las transferencias en sanidad dado que, cuando esa negociación se produjo, todo parece indicar que se atendieron correctamente las correspondientes necesidades de financiación.

En definitiva, en esta Comunidad, como en algunas otras y sobre todo en el Estado central, se estima en este momento que la salida a las referidas dificultades habrá que buscarla ahondando en las posibilidades que el propio modelo ofrece: a) eficacia de los elementos dinámicos incluidos en el mismo (así, la garantía de una evolución equivalente a la del PIB nominal, bien que su cálculo y liquidación sólo pueda hacerse a bienios vencidos); b) adopción de medidas de racionalización del gasto sanitario del tipo de las recientemente implantadas en el ámbito del gasto farmacéutico; c) y, en el extremo y en su caso, utilización del propio grado de autonomía financiera por parte de la Comunidad correspondiente a fin de elevar el margen de recursos disponibles para financiar la sanidad, lo que a fin de cuentas significa que no cabe descartar ni está descartado un eventual incremento de la presión fiscal, adopte ésta la forma que adopte, como forma de cubrir tales necesidades.

El pacto local: ¿una decisión dilatoria?

Entre el año 2000 y el 2001, la Federación de Municipios de la Región de Murcia elaboró un documento en el que dicho organismo sentaba los presupuestos para abordar el futuro Pacto Local en esta Comunidad Autónoma. Tal documento fue trasladado el 21 de julio de 2001 al Presidente de la Comunidad, y desde entonces la iniciativa sobre dicha cuestión pasó a manos del Gobierno Autonómico, el cual comenzó de inmediato a trabajar sobre el tema. El 27 de junio de 2002 la Asamblea Regional aprobó una Resolución por la que instaba al Consejo de Gobierno «...a la elaboración de una Ley de Descentralización, como instrumento marco normativo para abordar el Pacto Local autonómico». Hacia diciembre de 2002, ese Anteproyecto de Ley estaba redactado («Anteproyecto de Ley de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales») y su texto contenía, prácticamente, todas las previsiones necesarias para su aplicación (opción por el principio de voluntariedad, áreas objeto de posible descentralización, fórmulas o instrumentos jurídicos utilizables para el traslado de competencias a los Ayuntamientos, etc...).

En consecuencia, al comenzar el año 2003, todo parecía indicar que el Pacto Local tan sólo estaba pendiente en la Comunidad Autónoma de Murcia de dar el paso definitivo, esto es, de que el Gobierno Regional procediera a depositar en la Asamblea el citado Anteproyecto de Ley, tan minuciosamente pensado, a fin de permitir su aprobación y su subsiguiente entrada en vigor. Cabría pensar incluso que la amplia mayoría parlamentaria alcanzada por el partido del Gobierno en las elecciones autonómicas del 25 de mayo, unido a su triunfo en 33 de los 45 municipios de la Región, creaba las condiciones más adecuadas para la mejor y más cómoda puesta en marcha de dicho proyecto. Sin embargo, a contrapelo de lo esperable, el 22 de octubre de 2003 la Asamblea Regional ha aprobado una moción –no del todo conciliable con su anterior Resolución de 27 de junio de 2002– por la que «la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que constituya un órgano, de carácter paritario, con la Federación de Municipios de la Región de Murcia, para que proceda a elaborar un Libro blanco al objeto de determinar el análisis de la situación real de los ayuntamientos de nuestra Región. Tal estudio –añade– servirá de base consensuada para la elaboración de la ley regional de descentralización municipal como marco normativo para abordar la segunda descentralización en la Región de Murcia, y contendrá los principios inspiradores del proceso, las materias y los mecanismos que concretará el Pacto Local en nuestra Comunidad Autónoma».

Para quienes recuerdan que la división comarcal de la Región (imperativo que consta en el propio art. 3 del Estatuto de Autonomía) es aún, después de más de veinte años, una cuestión pendiente, siempre eludida por el partido en el poder –sea éste del color que sea– con unos u otros argumentos, y que la última fórmula utilizada a tal fin (por recomendación de otra Resolución de la Asamblea Regional, ésta de 7 de mayo de 1998) fue la constitución de una comisión de expertos encargada de realizar los pertinentes estudios previos, comisión de la que después no se ha vuelto a saber, es lógico que la nueva moción de 27 de junio de 2002 que propone la elaboración de un Libro Blanco provoque las naturales

reservas, e incluso suscite algún interrogante sobre la extraña suerte que parece afectar a la descentralización territorial –comarcal o local– de esta Región.

Actividad normativa

Leyes

La celebración de las elecciones autonómicas de 25 de mayo de 2003 ha determinado, sin duda, el bajo perfil que presenta la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el presente ejercicio. No es sólo que la producción legislativa haya sido escasa, es que, además y sobre todo, presenta un contenido material, en general, poco relevante, bien que con las excepciones que enseguida indicamos.

Si el último período de sesiones de la Asamblea Regional elegida en mayo de 1999 se ha dedicado, en buena parte, a concluir ciertas previsiones secundarias, o de segundo nivel, del programa legislativo del Gobierno popular (Ley 1/2003, de 28 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales de la Región de Murcia; Ley 2/2003, de 28 de marzo, por la que se declara la Sierra de El Carche como Parque Regional; y Ley 4/2003, de 10 de abril, de Regulación de los tipos aplicables en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de la Región de Murcia), el primer período de sesiones del nuevo Parlamento autonómico murciano se ha consagrado, en líneas generales, a dar salida a leyes en cierto modo *obligadas*.

Y hablamos de leyes *obligadas* en diversos sentidos. Bien *obligadas* por disposiciones de la legislación estatal, como sucede con la Ley 5/2003, de 10 de abril, de modificación de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia (cuya aprobación viene determinada por la disposición transitoria duodécima de la Ley 44/2002, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que exige adaptar a la misma, en el plazo de seis meses, la legislación autonómica sobre cajas de ahorro) y con la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores (que se dicta por efecto de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, que traslada a las Comunidades Autónomas la determinación de diversas opciones, como, por ejemplo, establecer la naturaleza pública o privada de los órganos gestores de los vinos de calidad). Bien *obligadas*, en segundo lugar, por las directrices de la ejecutiva nacional del partido que gobierna la nación y la región, que es precisamente lo que ha ocurrido con la Ley 4/2003, de 10 de abril, de regulación de los tipos aplicables en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de la Región de Murcia. Bien, por último, *obligadas* por la propia naturaleza del curso político, como ocurre con la Ley de Presupuestos y la de Acompañamiento.

Lo que acabamos de apuntar es, no obstante, tan sólo una aproximación general a lo acontecido en el ámbito legislativo de esta Comunidad Autónoma durante este tiempo. Existen, por tanto, excepciones a lo dicho. Concretamente dos, una en cada uno de los períodos legislativos señalados.

En primer lugar, por lo que hace a la última etapa del Parlamento elegido en mayo de 1999, hay que aludir a la importante Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que sustituye a la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, dictada en un marco económico, político y competencial muy distinto. Esta Ley, que define el Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia como el conjunto coordinado de recursos, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de titularidad pública o privada encaminados a la prevención, atención, integración y promoción social de todos los ciudadanos en el ámbito territorial de la Región de Murcia, concreta su objeto en varias direcciones: promover y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el derecho de todos los ciudadanos a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública; ordenar y estructurar el conjunto de recursos, actividades y prestaciones, orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas y el pleno desarrollo de los individuos; establecer el marco normativo básico a que deben atenerse las actuaciones públicas y privadas en materia de servicios sociales, sin perjuicio del resto de legislación que les sea aplicable y del desarrollo reglamentario que establezca la propia Ley; y posibilitar la coordinación de las actuaciones públicas en materia de servicios sociales con el resto de las áreas de la política social, así como con todas aquellas actuaciones y recursos de la iniciativa social.

La segunda excepción al bajo tono que presenta la actividad legislativa desplegada este año por la Asamblea Regional, se sitúa en los primeros meses posteriores a la constitución de la nueva Legislatura. Se trata de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, que es una Ley de elevada extensión (ciento cinco artículos, seis disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres finales) y de muy delicada y difícil elaboración, dada la necesidad teórica de compatibilizar el desarrollo de las actividades de caza y pesca fluvial con la protección del medio ambiente, y en particular de la fauna silvestre, sus ciclos biológicos y sus hábitats naturales. La aprobación de esta Ley supone, además, modificar en gran parte el diseño hasta ahora vigente en este terreno, pues ya existía la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, que es derogada en su mayor parte para quedar limitada a la regulación de la Fauna Silvestre (incluso se modifica su nombre).

Por último, tenemos que referirnos a determinada decisión con rango de ley que tenía que haber constituido una norma independiente, pero que ha sido colocada por la mayoría parlamentaria en la Ley de Presupuestos, a pesar de no tener carácter presupuestario alguno. Nos referimos concretamente a la autorización que en la Disposición Adicional Decimocuarta de esta Ley se otorga al Consejo de Gobierno para crear una empresa pública regional que tenga por objeto *«la promoción, construcción y explotación de bienes inmuebles destinados a satisfacer las necesidades de infraestructuras sanitaria o sociosanitaria de la Comunidad Autónoma»*, así como *«el desarrollo y explotación de servicios complementarios de tales infraestructuras que tengan naturaleza sanitario o sociosanitaria»*.

Las Leyes de Presupuestos son, como se ha dicho tantas veces, normas específicas que tienen su contenido constitucional y estatutariamente limitado a lo que es propiamente la materia presupuestaria, es decir, a la previsión de ingre-

sos y gastos del sector público y a todo lo que guarde relación directa con esta previsión o constituya un medio necesario para la gestión del presupuesto o simplemente los criterios de la política económica. Y este límite es importante que se respete, pues, entre otras cosas, hay que tener presente que las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria conllevan, en palabras del Tribunal Constitucional, «*restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos y proposiciones de ley*» (STC 32/2000, fj 5). En el supuesto que ahora estudiamos las consecuencias de no respetar el contenido de la Ley de Presupuestos sobre el ejercicio de la función parlamentaria son especialmente graves, pues la introducción de la Disposición Adicional en que se autoriza la creación de una empresa pública para promover, construir y explotar infraestructuras sanitarias, ha sido fruto de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario que sostiene al Gobierno, sin hacerse mención alguna a ello en el articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos. La situación en que queda el Parlamento es realmente preocupante. Basta pensar que la forma de actuar del partido gobernante –por vía de enmienda del Grupo Parlamentario– reduce considerablemente la discusión parlamentaria e impide, además, a la minoría enmendar, a su vez, el texto de la disposición.

Con todo, no es esto lo único a censurar en dicha norma. Y no nos referimos al tema de la creciente creación de empresas públicas regionales con todas las consecuencias que ello conlleva sobre los procedimientos de contratación y la contabilidad efectiva del endeudamiento público, sino al contenido mismo de la Disposición Adicional comentada. En ella no se crea una empresa pública regional, sino que se autoriza su creación mediante acuerdo del Consejo de Gobierno. Y si esto es así, lo que se está haciendo es utilizar una forma de creación de empresas públicas que no está prevista en la legislación que regula la materia (artículo 73.1 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), que solo prevé su creación «*por Decreto del Consejo de Gobierno si la cuantía de la aportación pública no excede de la autorizada anualmente por la Ley de Presupuestos de la Comunidad*» o «*por Ley de la Asamblea Regional, cuando exceda de dicha autorización*».

En fin, la introducción de la autorización para crear esta empresa pública por vía de enmienda a la Ley de Presupuestos y la posible creación de la empresa por acuerdo del Consejo de Gobierno, están eludiendo, asimismo, los informes que en otro caso les hubiera correspondido emitir al Consejo Jurídico y al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. Desconocemos si este resultado ha sido o no intencionado, pero de lo que no nos cabe duda es de que empobrece la calidad de nuestra legislación autonómica.

Reglamentos

Las elecciones autonómicas de 25 de mayo de 2003 han tenido también una influencia notable en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno Regional. Aunque el Presidente del Gobierno investido por la nueva Asamblea Regional es, según ya sabemos, el mismo de la Legislatura anterior, ha

procedido, como es habitual, a una nueva reorganización de la Administración Regional, lo cual se ha traducido, lógicamente, en la aprobación de numerosos decretos de carácter interno de cuya mención hacemos ahora gracia por haber sido tratados de manera puntual en un epígrafe anterior.

En segundo término, hay que citar los que ordenan las relaciones entre las Consejerías: el Decreto de la Presidencia 21/2003, de 4 de julio, por el que se establecen las sustituciones de los titulares de las Consejerías en los supuestos de ausencia o enfermedad; el Decreto 68/2003, de 4 de julio, por el que se establece la nueva prelación de las Consejerías de la Administración Regional; y el Decreto 69/2003, de 4 de julio, por el que se nombran sustitutos del Consejero de Presidencia para el ejercicio de las funciones de Secretario del Consejo de Gobierno.

No son éstas, sin embargo, las únicas normas reglamentarias de carácter interno o autoorganizativo que se han dictado este año. Al margen de la reestructuración de la Administración Regional, hay que citar las relativas a Consejos asesores o Consultivos (Decreto 16/2003, de 7 de marzo, por el que se crea y regula la composición y funciones del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional; Decreto 34/2003, de 11 de abril, por el que se regula la composición y organización del Consejo de Museos; y Decreto 37/2003, de 11 de abril, por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Educación Permanente de Personas Adultas); y las que afectan a Comisiones Interdepartamentales o Comisiones administrativas (Decreto 25/2003, de 4 de abril, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Información; y Decreto 175/2003, de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia y se dictan normas en materia de clasificación de empresas).

Fuera de este ámbito interno o de organización de la propia Administración Regional, hay que poner de relieve la atención que este año han merecido algunas materias. En primer lugar, la educación, con los Decretos 1/2003, de 17 de enero, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios; 42/2003, de 9 de mayo, por el que se regula la planificación, estructura y organización de la formación permanente del Profesorado de la Región de Murcia; y 150/2003, de 25 de julio, sobre el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de las Universidades Públicas de la Región de Murcia. El segundo ámbito material a destacar es el de las cajas de ahorro, a las que afectan dos importantes Decretos: el 8/2003, de 14 de febrero, por el que se regulan determinadas operaciones financieras de las Cajas de Ahorros domiciliadas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el 166/2003, de 3 de octubre, por el que se regula la obra benéfico-social de las Cajas de Ahorros que operen en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En tercer lugar, hay que aludir a la Sanidad, con los Decretos 17/2003, de 14 de marzo de 2003, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos de tatuaje y de «piercing» de la Región de Murcia; y 41/2003, de 2 de mayo, por el que se regula la publicidad sanitaria en la Región de Murcia. Por último, hay que destacar dos reglamentos en materia de industria, ámbito en el que se han aprobado los Decretos 20/2003, de 21 de marzo, sobre criterios de actuación en

materia de seguridad industrial y procedimientos para la puesta en servicio de instalaciones en el ámbito territorial de la Región de Murcia; y 47/2003, de 16 de mayo, por el que se aprueba el reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de la Región de Murcia.

Relaciones de colaboración y de conflicto

Conflictividad jurisdiccional

Ningún conflicto entre la Comunidad Autónoma de Murcia y las demás Comunidades Autónomas o el Estado ha llegado este año al Tribunal Constitucional, ni a través del recurso de inconstitucionalidad ni utilizando la vía de los conflictos de competencia. Tampoco pende de resolución ningún recurso o conflicto procedente de años anteriores, con lo cual la actividad registrada en dicho ámbito durante este tiempo ha sido nula.

En el terreno de la jurisdicción ordinaria tampoco ha habido durante 2003 mayor actividad, al menos relacionada con esa litigiosidad competencial que aquí interesa.

Tan sólo el conflicto que enfrenta a la Comunidad Autónoma de Murcia con el Ministerio de Sanidad para determinar quién debe asumir el pago de la «factura farmacéutica» correspondiente al mes de diciembre de 2001 ha conocido este año algún movimiento, sin llegar, sin embargo, a su final. Como se recordará, la cuestión estaba planteada en los siguientes términos: dado que la citada factura corresponde a un gasto realizado durante el mes de diciembre de 2001, anterior al 1 de enero de 2002 en el que se recibieron las transferencias en materia de sanidad y, por lo tanto, cuando la competencia pertenecía todavía al Estado, para la Comunidad Autónoma de Murcia es claro que esa factura la debe pagar el Ministerio de Sanidad; en cambio para el Estado, habida cuenta de que dicho gasto se acreditó en el mes de enero, con las transferencias ya producidas, y esa acreditación es la que genera la obligación de pago, ésta tan sólo puede corresponder a la Comunidad Autónoma. Durante 2002, la Comunidad de Murcia interpuso el oportuno recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, quedando pendiente tan sólo de formalizar la demanda una vez que hubiera recibido el expediente administrativo correspondiente y dentro del plazo que la Audiencia Nacional le fijara para hacerlo. Esa formalización de la demanda se ha producido ahora, dentro del año 2003, igual que la contestación a la demanda por parte de la Abogacía del Estado.

En síntesis, las razones utilizadas por el Letrado de la Comunidad Autónoma en su escrito de demanda de 1 de abril de 2003 para justificar la obligación de asumir la citada factura en la que, según su criterio, el Estado está, se retrotraen a los cuatro argumentos siguientes que tal escrito compendia en sus conclusiones: a) En primer lugar, el Estado no puede basar su negativa a pagar dicha factura en normas puramente contables porque éstas se limitan a indicar con cargo a qué ejercicio deben contabilizarse las facturas, pero no qué Administración es la efectiva deudora de las mismas. b) En segundo lugar, hay

que considerar que las normas contables de la Comunidad Autónoma de Murcia tienen, a estos efectos, el mismo valor que las normas estatales en cuanto que las primeras obligan a la Administración Autonómica con el mismo rigor que las segundas a la Administración Central, y las normas contables de la Comunidad Autónoma no prevén de ninguna manera que pueda contabilizarse tal gasto correspondiente a una gestión que le es ajena. c) Además, el Real Decreto 1474/2001, de traspaso del Insalud, establece claramente que la Administración Central asume la financiación de la asistencia sanitaria para el periodo 1998-2001, y la citada factura farmacéutica corresponde indudablemente a este periodo. d) En fin, no cabe olvidar que la expresión «obligaciones exigibles hasta el día 31 de diciembre de 2001 y pendientes de imputar a presupuestos», que sirve para delimitar el cierre del sistema de financiación del periodo 1998-2001, no puede entenderse como sinónimo de obligación reconocida por la Administración sino como sinónimo de obligación nacida y exigible en los términos del derecho común y del artículo 42 de la Ley General Presupuestaria.

La Abogacía del Estado, por su parte, considera en su muy escueto escrito de contestación a la demanda, de fecha 20 de mayo, que las citadas transferencias produjeron sus efectos a partir de 1 de enero de 2002 y que, centrada así la cuestión, se hace preciso distinguir entre la fecha de prestación del servicio y la de exigencia del pago del servicio prestado. Como quiera que sólo a partir de dicha exigencia surge la obligación del correspondiente abono, y la misma se produjo el 10 de enero de 2002, de ahí se deduce con toda claridad que tal obligación sólo puede caer del lado de la Comunidad Autónoma murciana. Mantener otra cosa, añade el Abogado del Estado, supondría aceptar que la Administración General tuviera que asumir el pago de trece meses.

Conflictividad no jurisdiccional

Un año más, y como ya viene siendo habitual, la baja conflictividad jurisdiccional de esta Comunidad se ve compensada por las altas cotas de enfrentamiento que mantiene fuera de los Tribunales con otras Comunidades Autónomas, en el caso del PHN, y con el Estado, en el caso de determinadas infraestructuras.

A) El largo contencioso del agua que desde hace años tiene enfrentadas a las Comunidades Autónomas de la cuenca del Ebro y a las del Levante español, entre ellas Murcia, se ha mantenido efectivamente muy activo durante 2003, ejemplificando casi a la perfección las muy variadas formas que puede adoptar un conflicto de carácter no jurisdiccional.

Por recordar lo sobradamente conocido, durante este año el escenario fundamental de dicho conflicto ha seguido siendo Bruselas y ha continuado teniendo como objetivo principal para unos y para otros el conseguir que la Comisión Europea financie –o no financie– con fondos europeos las obras del PHN. La estrategia de la Comisión Europea en este tema ha consistido en comenzar trasladando su debate al terreno estrictamente técnico, a cuyo fin convocó los días 16 y 17 de octubre en Bruselas una reunión técnica o cumbre de expertos. Y hay

que decir que, por lo que hace al planteamiento inicial de esta reunión, las cosas no parecieron apuntar en la dirección más conveniente a los intereses de la Comunidad Autónoma de Murcia, ya que la Comisaría de Medio Ambiente de la Unión Europea dio presencia en la citada cumbre a doce expertos del Gobierno español defensores del trasvase y a otros tantos técnicos de distintas organizaciones contrarias al mismo, incluyendo también en su composición a dos representantes del Gobierno de Aragón, pero sin conceder idéntica posibilidad a las Comunidades de Valencia y Murcia. No obstante, el resultado de este encuentro entre técnicos no ha acabado siendo del todo contrario a la tesis que estas dos últimas Comunidades defienden. A fin de cuentas, la Comisaría Wallström aceptó recibir a los Presidentes de ambas Comunidades Autónomas en un intento de compensar cualquier posible desequilibrio de trato respecto del Gobierno de Aragón; y, tras ello, aquel debate entre expertos sirvió al menos para empezar a introducir claridad en las posiciones de todos: a los partidarios del trasvase del Ebro les hizo saber que tendrían que esperar nuevos estudios e incluso introducir modificaciones en el proyecto, y a las organizaciones antitrasvase les dejó clara la idea de que las reticencias de la Comisión Europea frente al PHN no iban a ser finalmente de tanto calado como para vetar absolutamente su financiación, lo que –visto en perspectiva murciana– no era una mala noticia. A partir de ahí, todo se ha seguido produciendo con altibajos, pero en esta misma dirección: el informe elaborado por la Unidad de Aguas de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, conocido en noviembre, ha insistido en la necesidad de seguir despejando dudas sobre el impacto del cambio climático y sobre el caudal mínimo necesario en el delta del Ebro, pero no ha encontrado argumentos de fuerte calado para oponerse al proyecto; Bruselas ha anunciado el 3 de diciembre que acepta financiar con ochenta millones de euros el trasvase del Júcar al Vinalopó, lo que, aunque todavía no afecta a los tramos del trasvase que unen la cuenca del Ebro con las regiones del Levante español, sugiere una actitud de la Comisión no del todo contraria hacia el PHN; y, por fin, la doble comparecencia de los Comisarios de Medio Ambiente, Margot Wallström, y de Política Regional, Michel Barnier, producida el 16 de diciembre, ha confirmado que –aunque se deberá seguir dialogando y no habrá decisión final hasta la primavera de 2004– la cofinanciación europea-española de las obras del trasvase es un objetivo que en este momento se contempla sin que existan reservas absolutas o insalvables frente al mismo.

Un factor que ha venido a incidir de manera significativa sobre el curso de este conflicto durante el año 2003 ha sido, asimismo, el resultado de las elecciones catalanas celebradas el mes de noviembre. A partir de esta fecha, la posición de Cataluña, moderada y asequible durante los anteriores Gobiernos de CIU, se ha transformado en absolutamente beligerante, tanto o más que la de Aragón, con quien ahora aquélla forma un frente antitrasvase mucho más compacto que el de años precedentes. La actitud de Esquerra Republicana, llave para la formación de Gobierno, al anunciar que su programa de mínimos (de obligado respeto para negociar) incluía la absoluta oposición al trasvase del Ebro, y las desabridas declaraciones posteriores de Pascual Maragall («...a Murcia y Valencia ni una gota de agua del Ebro», «...el trasvase no se hará mientras yo sea Presidente»), contestadas después desde Murcia por el Presidente Valcárcel

(«...Maragall no pisará esta Comunidad mientras no pida perdón»), pertenecen al catálogo de esos modos de plantear el desentendimiento entre Comunidades a los que nuestro Estado de las Autonomías no tendría por qué llegar si existieran ciertos cauces institucionales de diálogo y de comunicación que, en escenarios como éste, se echan particularmente en falta.

En el terreno normativo –esto es, en el del que podríamos llamar «frente jurídico» de esta confrontación– también ha habido durante el presente año alguna actividad. En concreto, el Gobierno ha introducido en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (la Ley de acompañamiento), mediante una enmienda en el Senado, la disposición adicional 23ª por la que se deroga el apartado 1, a) de la disposición adicional 10ª de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, a fin de que el régimen hídrico del Ebro se determine, como en las otras cuencas, por la Confederación Hidrográfica correspondiente. Según la norma ahora derogada, correspondía al Consorcio de Protección Integral del Delta del Ebro, presidido precisamente por la Generalidad de Cataluña, definir el caudal ecológico del río (y no sólo a los efectos de la protección de la zona del delta), con lo cual un incremento injustificado de dicho caudal podía llegar a imposibilitar en la práctica el trasvase de agua hacia Levante. Eso es lo que ahora, devolviendo el régimen del Ebro al procedimiento general, se ha intentado impedir. En los últimos días de este año, la Generalidad estaba estudiando, al parecer, la posibilidad de recurrir ante el TC la citada norma estatal.

Al margen de lo anterior, pero también dentro de este contexto en el que el Derecho es el arma, habría que consignar que el Gobierno de Aragón ha conocido durante 2003 varios fallos judiciales contrarios a pretensiones suyas sobre el PHN; e igualmente que, hacia noviembre, la Comunidad Autónoma aragonesa anunció una nueva «ofensiva jurídica» que alcanzaba a medidas como la presentación de nuevos recursos o la adopción de normas de protección medioambiental sobre los embalses de Mequinenza y Ribarroja, verdaderos reguladores de las aguas trasvasables, a fin de dificultar su trasvase, en una operación similar a la que le permitió al Gobierno de Castilla-La Mancha evitar en su día que la autovía Madrid-Valencia atravesara la Hoces del Cabriel. No obstante, de todas estas cuestiones no nos corresponde ocuparnos a nosotros.

B) El otro conflicto abierto durante este año, el que ha enfrentado a Estado y Comunidad Autónoma murciana por las infraestructuras ferroviarias que el primero mantiene en la Región, ha tenido como tremenda caja de resonancia los dos accidentes producidos en la línea Cartagena-Madrid los días 4 de enero y 3 de junio en los que murieron veintiuna personas. La sensación de desatención y abandono que tales sucesos produjeron en la opinión pública murciana se tradujo en la constitución inmediata de una Plataforma con presencia de todos los agentes sociales y liderada por el propio Gobierno Regional. A ello, dada la cierta impermeabilidad que la Administración central pareció mostrar hacia sus demandas, hubo de seguir la entrevista de 29 de julio entre el Presidente Valcárcel y el Presidente del Gobierno, destinada en principio a desbloquear tal posición de la Administración estatal. Sin embargo, este encuentro al más alto nivel tampoco supuso demasiados avances para las pretensiones de la Comu-

nidad Autónoma de Murcia. Aznar acabó remitiendo a Valcárcel a posteriores contactos con el Presidente de Renfe y con el Ministro de Fomento, cuya actitud —la de este último— resultó ser la de un negociador enriscado y difícil de mover en su particular visión del problema. En consecuencia, al concluir el año 2003, el saldo es el siguiente: ha sido imposible obtener hasta ahora de la Administración central ningún compromiso en orden a la necesaria electrificación del trazado convencional entre Albacete y Murcia; la renovación del material móvil (pese al maquillaje que supone la sustitución del servicio Talgo por Altaria) no ha comportado el cambio de las viejas máquinas remotorizadas que hoy están en uso y que ocasionan tiempos y tardanzas inasumibles; y a lo más a lo que se ha podido llegar es a obtener del Ministerio de Fomento ciertas seguridades según las cuales no habrá retrasos en la ejecución de las inversiones previamente contraídas. No es de extrañar, pues, que ésta sea, hoy por hoy, una de las principales zonas de fricción entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Gobierno de Madrid.

Convenios de colaboración

Normal y casi rutinaria ha sido, por su parte, la actividad desplegada por la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de convenios de colaboración: ninguno que considerar, una vez más, entre ésta y las demás Comunidades Autónomas, y los habituales en número y objeto por lo que hace a los contraídos con el Estado. Entre estos últimos, cabe destacar el Convenio suscrito el 13 de enero de 2003 entre la Ministra de Sanidad y los Consejeros de Sanidad de distintas Comunidades, entre ellas Murcia, para la utilización conjunta de las bases de datos de población protegida por el Sistema Nacional de Salud; el Convenio firmado entre la Consejería de Sanidad y Consumo y la Tesorería General de la Seguridad Social el 3 de marzo de 2003 para la autorización de acceso al Fichero General de Afiliación; el Convenio celebrado el 21 de mayo de 2003 entre la Consejería de Economía y Hacienda y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, por el que esta última se compromete a prestar a la Comunidad Autónoma de Murcia determinados servicios en orden a garantizar la validez de la firma electrónica en sus relaciones con otras Administraciones o con los administrados; el Convenio de fecha 8 de mayo de 2003 que vincula al Ministerio de Ciencia y Tecnología y a la Consejería de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio a coordinar sus actuaciones en materia de promoción del acceso de los ciudadanos a la Sociedad de la Información; y el Convenio tripartito firmado el 14 de mayo de 2003 por el Ministerio de Fomento, la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de la Comunidad Autónoma de Murcia y el Ayuntamiento de Cartagena en el que se prevé la colaboración de los dos primeros en la construcción de la Ronda Transversal de Cartagena con una participación económica compartida de 15.053.789 euros.

La actuación de la Comunidad Autónoma de Murcia ante la Unión Europea y la cohesión territorial

Si dejamos al margen la intervención en defensa del Plan Hidrológico Nacional a la que ya nos hemos referido, el grueso de la actividad desplegada en Europa por la Comunidad Autónoma de Murcia durante el año 2003 ha estado

orientada a colaborar intensamente en la definición de un nuevo concepto de «*cohesión territorial*» dentro del marco de la Unión Europea. Ese esfuerzo se ha desplegado en un doble frente y ha estado dirigido a un doble objetivo: por una parte, a intentar que ese nuevo concepto se incorpore al Proyecto de Constitución Europea, todavía en elaboración; y por otro a conseguir que el mismo sea operativo en el debate sobre la futura financiación de las Regiones que, como Murcia, pudieran haber perdido la condición de Regiones Objetivo 1 tras la ampliación de la Unión Europea a veinticinco países, situación que supondría para ellas (al pasar a superar su PIB el 75% de la media que permite recibirlos) el quedar automáticamente excluidas de la percepción de los fondos de cohesión que hasta ahora vienen recibiendo. Como quiera que el sistema actual tiene vigencia hasta el 2006, el problema se plantearía sobre todo respecto de aquellos proyectos cuya financiación es estrechamente dependiente de la llegada de fondos europeos y que, sin embargo, pudieran estar para entonces todavía muy lejos de su conclusión. Amén de ello, la exclusión de tales fondos abre para dichas Regiones un estricto problema de justicia, ya que a esa situación se habrá llegado no porque en ellas se haya alcanzado el efectivo crecimiento económico al que se aspirara, sino por el simple efecto reflejo de la entrada en la Unión de otras Regiones más pobres. De ahí que la citada redefinición del concepto de «*cohesión territorial*» se haya convertido en la única vía hábil para reintegrar a tales Regiones en la percepción de determinadas ayudas europeas, de las cuales son todavía muy dependientes. Para actuar en ambos frentes, la Comunidad Autónoma de Murcia ha contado con una doble vía: en primer lugar, la designación del Presidente Valcárcel por el Partido popular europeo, en enero de este año, como uno de los seis miembros de la delegación del Comité de las Regiones invitada a participar en los trabajos de la Convención encargada de elaborar la futura Constitución Europea; en segundo lugar, la muy activa presencia que la Región de Murcia viene desplegando desde hace tiempo en la Comisión de Política Regional y Cohesión Territorial del Comité de las Regiones, tan directamente implicada en la cuestión que nos ocupa. Ni que decir tiene que ambas vías de actuación están profundamente comunicadas entre sí, y con total frecuencia, incluso se solapan.

Sobre este marco, además, a principios de 2003 se ha conocido el contenido del II Informe sobre Cohesión Territorial que confirma que Murcia pasará a quedar efectivamente, aunque sea por unas décimas, por encima del 75% que le permitiría conservar su condición de Objetivo 1.

Con esa perspectiva, por tanto, muy clara, unida a las razones objetivas que asisten a la defensa de dicha postura, el Presidente Valcárcel logró en el mes de febrero –actuando como ponente– que la Comisión de Política Regional y Cohesión Territorial del Comité de las Regiones aprobara un Dictamen cuyo texto ya enuncia las posibles líneas básicas de la revisión a la que se considera imprescindible que quede sometido el concepto de «*cohesión territorial*» manejado hasta hoy por la Unión Europea: se trata de indicar que el PIB y la tasa de paro no tienen por qué ser los únicos indicadores de la existencia de desequilibrios regionales merecedores de ayuda y de compensación, y que a su lado existen otros (la accesibilidad, el nivel alcanzado en investigación y desarrollo, la formación, la innovación...) que deben ser incorporados también y cuya inclu-

sión (amén de la justicia que ello comporte) evitaría ese efecto no querido de la ampliación de la Unión a otros países que es la exclusión «*ex abrupto*» de determinadas Regiones de la condición de Objetivo 1.

Desde la Comisión, ese Dictamen pasó a la aprobación del Comité de las Regiones, que lo hizo suyo en el mes de abril. Tras dicho acuerdo, el citado documento fue presentado al Comisario de Política Regional, Michel Barnier, con vista a su utilización dentro de los trabajos de la Conferencia sobre «*El futuro de la política europea de cohesión*» convocada por el Comité de las Regiones en Leipzig los días 5 y 6 de mayo. En esa conferencia, el Presidente Valcárcel presidió una mesa de debate precisamente destinada a tratar sobre «*El nuevo concepto de cohesión territorial*». Y, si bien los resultados definitivos de todo ese trabajo no se conocerán hasta que la Comisión Europea adopte su Informe final sobre la reforma de la política de cohesión posterior a 2006, sí ha trascendido la opinión del Comisario Barnier favorable a que dicha reforma se produzca –bien que sin concretar su detalle– en el sentido indicado por el mencionado Dictamen del Comité de las Regiones.

Por lo que hace a los trabajos de la Convención salida de la reunión de Laeken de 2001 y encargada de elaborar la futura Constitución Europea, el Dictamen defendido por Valcárcel ha servido, asimismo, de justificación y soporte a la enmienda que el Comité de las Regiones presentó en su día a dicho texto y en la que se instaba la inclusión en el mismo de «*la cohesión económica, social y territorial*» como uno de los «*objetivos de la Unión*». La enmienda fue admitida y en este momento aparece incorporada al art. 3 del Proyecto de Tratado Constitucional para Europa, todavía pendiente de adopción.

En fin, en el muy distinto marco de la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, Murcia ha actuado como promotora de la creación de un Grupo de Trabajo sobre «*Migraciones Mediterráneas*», cuya reunión constitutiva tuvo lugar en Murcia el 7 de noviembre de 2003. En sus conclusiones, el Grupo acordó solicitar de las instituciones europeas, entre otras actuaciones, la «*comunitarización*» de la política migratoria de todos los miembros de la Unión (objetivo que, sin embargo, cuenta todavía con la reticencia de ciertos Estados) y el crecimiento de los recursos europeos destinados a las iniciativas transfronterizas y transnacionales.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-1-2003 y el final de la V Legislatura:

Grupo parlamentario popular: 26

Grupo parlamentario socialista: 18

Grupo parlamentario mixto (IU): 1

Composición por Grupos entre el inicio de la VI Legislatura y el 31-12-2003:

Grupo parlamentario popular: 28

Grupo parlamentario socialista: 16

Grupo parlamentario mixto (IU): 1

Estructura del Gobierno

Entre el 1-1-2003 y el 3-7-2003:

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP)

Vicepresidente y Portavoz del Gobierno: Antonio Gómez Fayrén (PP)

Número de Consejerías: 9

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 (rango de Consejero): José Antonio Ruiz Vivo

Entre el 3-7-2003 y el 31-12-2003:

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Fernando de la Cierva Carrasco

Hacienda: Inmaculada García Martínez

Educación y Cultura: Juan Ramón Medina Precioso

Agricultura, Agua y Medio Ambiente: Antonio Cerdá Cerdá

Sanidad: Francisco Marqués Fernández

Trabajo Consumo y Política Social: Lourdes Méndez Monasterio

Economía, Industria e Innovación: 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 Relaciones Externas (rango de Consejero): José Antonio Ruiz Vivo

Tipo de Gobierno

Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 28 diputados

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

Nombramiento del nuevo Consejo de Gobierno, tras la investidura del Presidente (Decretos de la Presidencia núms. 10 a 19/2003, todos ellos de 3 de julio, BORM núm. 152, de 4 julio).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura: Tras las elecciones autonómicas de 25 de mayo de 2003, tuvo lugar en la Asamblea Regional la correspondiente sesión de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma (días 25 y 26 de junio). Candidato: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP). Resultó elegido por 28 votos a favor, 1 en contra y 16 abstenciones.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Debate sobre el Proyecto de Plan de Salud de la Región de Murcia. Comparecencia del Consejero de Sanidad y Consumo para informar sobre dicho proyecto (*Diario de Sesiones del Pleno, núm.199; sesión de 26 de febrero de 2003*).

Debate de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma. Para los datos de la correspondiente votación, nos remitimos a la información consignada más arriba. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm.2; sesión de 25 y 26 de junio de 2003*).

Debate monográfico sobre la situación de la red ferroviaria en la Región de Murcia. Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, a solicitud del grupo socialista. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 5; sesión de 17 de septiembre de 2003*).

Debate sobre procesos de crisis industrial en la Región. Comparecencia del Consejero de Economía, Industria e Innovación, a solicitud del grupo mixto. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 6; sesión de 24 de septiembre de 2003*).

Resolución de 26 de febrero de 2003, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que impulse todas las actuaciones de cooperación intersectorial necesarias para el cumplimiento de los objetivos y líneas de actuación específicas que se definen en el Plan de Salud. (*BOARM. núm. 155, de 5 de marzo*).

Moción de 27 de febrero de 2003, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que, de forma inmediata, se inicie el desarrollo reglamentario de la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia, que permita la constitución de los Consejos de Salud del Área. (*BOARM. núm. 155, de 6 de marzo*).

Moción 20 de marzo de 2003, por la que la Asamblea Regional acuerda que, en el marco de la Ley de Cajas de Ahorro de la Región de Murcia, y con relación a al elección de los consejeros generales de las Cajas que representan a las entidades fundadoras, se atienda a la paridad hombre-mujer. (*BOARM. núm. 158, de 25 de marzo*).

Moción de 26 de marzo de 2003, por la que, siendo el Plan Hidrológico Nacional un elemento básico para el desarrollo sostenible y solidario de nuestro país, se considera que deben continuar sus actuaciones en las diversas cuencas, en especial las contempladas en el Pacto del Agua de Aragón, el Plan Integral del Delta del Ebro y las transferencias desde este río al arco mediterráneo español, a cuyo fin la Asamblea Regional solicita se gestionen ante la Unión Europea los fondos para financiarlas, rechazando enérgicamente la actitud del PSOE e IU, quienes con sus decisiones tratan de retrasar y menoscabar el PHN, el trasvase del Ebro al Segura y su financiación, objetivos estos de la manifestación convocada para el día 6 de abril en Murcia, acto que esta Asamblea Regional apoya. (*BOARM. núm. 161, de 28 de marzo*).

Resolución de 17 de septiembre de 2003, por la que la Asamblea Regional

insta al Consejo de Gobierno a que se dirija al Ministerio de Fomento para que agilice la ejecución del proyecto de obras, instalaciones de seguridad en el tramo Chinchilla-Cartagena y el de radio comunicación tren-tierra para todo este tramo. (*BOARM. núm. 6, de 23 de septiembre*).

Resolución de 17 de septiembre de 2003, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que consiga la garantía suficiente del Gobierno de la Nación en orden a la ejecución simultánea de todos los tramos del AVE de Levante y su financiación adecuada en el periodo 2000-2007. (*BOARM. núm. 6, de 23 de septiembre*).

Moción de 22 de octubre de 2003, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que elabore un Libro Blanco sobre la situación real de los Ayuntamientos de la Región con vistas a la adopción de la futura ley de descentralización municipal. (*BOARM. núm. 11, de 4 de noviembre*).

Moción de 19 de noviembre de 2003, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, en el menor plazo posible, elabore un nuevo Plan Integral de Desarrollo del Noroeste, ampliado a los Ayuntamientos de Río Mula (*BOARM. núm. 15, de 27 de noviembre*).

Reformas del Reglamento Parlamentario

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 20 de mayo de 2003, interpretativa del artículo 74.2 del Reglamento de la Cámara, por la que la referencia contenida en dicho precepto relativa a los suplentes en la Diputación Permanente se hace extensiva a la consideración de éstos como sustitutos de sus titulares, razón por la cual tales suplentes conservarán su condición de diputados, así como todos sus derechos y prerrogativas, hasta la constitución del nuevo Parlamento. (*BOARM. núm. 162, de 23 de mayo*).

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 211 dictámenes a lo largo del presente año, cifra que marca un leve retroceso respecto de la del año anterior: 5 de ellas versan sobre anteproyectos de ley, 1 sobre proyectos de decretos legislativos, 20 sobre proyectos de reglamento y 185 sobre reclamaciones que se formulan ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial y sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

Rasgos generales

Las elecciones de 25 de mayo de 2003 constituyen el elemento determinante de la realidad política e institucional de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2003. Así este año 2003 muestra dos señas de identidad completamente diferentes. En la primera mitad del año continúa la situación anterior derivada de la minoría parlamentaria del Gobierno de UPN. El panorama cambia radicalmente tras las elecciones, a raíz de las cuales se configura un nuevo Gobierno de coalición UPN-CDN, que cuenta con mayoría absoluta por la que adquiere una nueva posición parlamentaria logrando, por ejemplo, tras dos años consecutivos de imposibilidad, que se apruebe el proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para el año 2004.

Desgraciadamente, también este año, ETA ha vuelto a actuar en Navarra, asesinando el día 30 de mayo de 2003 a dos policías nacionales, Bonifacio Martín Hernández y Julián Embid Luna, que prestaban el servicio de realización del DNI en Sangüesa. Esta acción criminal ha provocado de nuevo el masivo rechazo del pueblo navarro, plasmado además en la manifestación contra la violencia terrorista convocada por el Parlamento de Navarra y celebrada en Pamplona el día 2 de junio de 2003.

Se han celebrado, asimismo, elecciones locales y concejiles, sobre las que cabe destacar dos aspectos. En cuanto a la presentación de candidaturas, hay que recordar la exclusión de Batasuna (o listas similares) efectuada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2003, confirmada básicamente por el Tribunal Constitucional en su STC 85/2003, de 8 de mayo (excepto en relación con las candidaturas a algunos municipios). Consecuencia de los resultados electorales ha sido que en los municipios más importantes se ha producido, en algunos, una confirmación de la fuerza política ya mayoritaria, por ejemplo UPN en Pamplona y Tudela, mientras que en otros, tanto los resultados electorales como alianzas posteriores han provocado cambios en las Alcaldías que han pasado ahora a estar encabezadas por miembros del PSOE-PSN (Tafalla, Estella, Sangüesa y Barañain, principalmente).

La «cuestión autonómica» se ha colocado en primer plano, principalmente, con la oposición al denominado «Plan Ibarretxe». Desde su primer anuncio, las fuerzas políticas navarras, de forma mayoritaria, se posicionaron claramente frente al mismo (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de julio de 2003) y luego, nuevamente, su conversión en proyecto presentado en el Parlamento Vasco motivó una reafirmada posición contraria recogida en la declaración polí-

tica aprobada por el Parlamento de Navarra el 29 de septiembre de 2003 (con los votos favorables de UPN, PSOE-PSN y CDN, los votos en contra de Aralar, EA y PNV y la abstención de IU). La posición de radical oposición se ha extendido desde el plano puramente político al jurisdiccional puesto que el Gobierno de Navarra acordó, el día 22 de noviembre de 2003, requerir al Gobierno Vasco para que anulase su acuerdo de 25 de octubre de 2003 aprobando el Estatuto Político de la Comunidad Euskadi, como medida previa a su posterior impugnación. En este contexto se inscriben las celebraciones institucionales del XXV Aniversario de la Constitución y, en especial, la sesión plenaria celebrada por el Parlamento de Navarra el día 9 de diciembre de 2003, que concluyó con la aprobación de una declaración institucional de apoyo de la Constitución (BOPN de 22 de diciembre de 2003). En este marco cabe insertar también la aprobación de la Ley Foral de símbolos dirigida contra la utilización de la «ikurriña» en algunos Ayuntamientos de Navarra. También en esta órbita de debate sobre la «cuestión autonómica» se encuentra la comparencia del Presidente del Gobierno de Navarra ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento (16 de octubre de 2003) para tratar sobre su posición ante una posible reforma de la Constitución, debatiéndose principalmente sobre la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución y la reforma del Senado.

La guerra de Irak ha cobrado especial incidencia dentro de la política de Navarra. La mayor parte de las fuerzas políticas de Navarra se posicionaron en contra de la guerra, lo que dio lugar a diversas resoluciones del Parlamento de Navarra de rechazo a esta guerra y de condena por la muerte del cámara de televisión José Couso, así como al acuerdo parlamentario de celebración de concentraciones contra la misma ante el Parlamento de Navarra, en las que se contó, incluso, con la participación de miembros del Gobierno y del Grupo Parlamentario de UPN (el acuerdo del Parlamento de Navarra que aprueba estas concentraciones es de 17 de mayo de 2003, y aparece publicado en el BOPN de 24 de mayo de 2003).

Dentro del ámbito legislativo es preciso referirse por su singular significación, que excede de la consideración meramente normativa, a la aprobación de la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas a las pensiones de viudedad. Por un lado, el debate parlamentario fue duro, incluso contó con un informe contrario del Consejo de Navarra (dictamen 4/2003, de 14 de enero), por otro, el Parlamento exigió al Gobierno de Navarra su cumplimiento inmediato, después, el Gobierno estatal interpuso recurso de inconstitucionalidad logrando su suspensión (hoy levantada) y, a continuación, el Parlamento se posicionó mediante una resolución en contra de la interposición de este recurso. Además, se ha aprobado una proposición de ley para ser presentada a las Cortes Generales dirigida a modificar la Ley de Seguridad Social respecto de las pensiones de viudedad. Se trata, por tanto, de una cuestión abierta sobre la que seguramente habrá que volver el próximo año.

Al igual que en años anteriores la materia del vascuence ha tenido un relieve destacado. Por un lado, por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra se han dictado más Sentencias relativas al Decreto Foral 273/2000, de 11 de diciembre, anulándose ahora su art. 18. Por otro, el Gobierno ha aprobado una nueva regu-

lación, prácticamente idéntica a la anterior, mediante el Decreto Foral 29/2003. Además, el intento de regular el uso del vascuence en la Universidad no logró hacerse realidad porque tanto el proyecto de ley remitido por el Gobierno como la proposición de ley presentada por el PSOE-PSN fueron rechazados.

Finalmente, cabe destacar que las negociaciones con el Estado para la modificación del Convenio Económico culminaron en un nuevo pacto firmado solemnemente en Pamplona el día 22 de enero de 2003, que ha sido instrumentado y recogido, con la redacción de un texto completo refundido, mediante la Ley 25/2003, de 15 de julio.

Las elecciones de 25 de mayo de 2003 y el Gobierno de Coalición

Las elecciones de 25 de mayo de 2003 plantean tres puntos de análisis que conviene tratar separadamente.

El primero de ellos hace referencia a la presentación de candidaturas, sobre la que incide la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (en especial la reforma de la LOREG efectuada en su disposición adicional 2ª), confirmada por la STC 48/2003, de 12 de marzo, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003 sobre la ilegalización de Batasuna. De ello se derivó que frente a la admisión por parte de la Junta Electoral Provincial de Navarra de la candidatura «AuB» al Parlamento de Navarra, se interpusiera recurso ante el Tribunal Supremo por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado que culminó en la Sentencia de 3 de mayo de 2003 que declaró la exclusión de la citada candidatura. Posteriormente, el Tribunal Constitucional confirmó dicha exclusión en su STC 85/2003, de 8 de mayo, no aceptando el recurso de amparo electoral interpuesto.

El segundo aspecto viene dado por los propios resultados electorales. Estos fueron los siguientes:

UPN: 23 escaños

PSOE-PSN: 11 escaños

IU: 4 escaños

Aralar: 4 escaños

CDN: 4 escaños

EA-PNV: 4 escaños

Como puede verse, aparece una nueva fuerza política, Aralar, diferente de Batasuna, aunque siempre dentro del entorno nacionalista, que en su primer intento electoral obtiene cuatro escaños. El resto de partidos políticos presentes en la anterior legislatura, prácticamente todos ellos, obtienen un escaño más (UPN, IU, CDN, EA-PNV), con la excepción del PSOE-PSN, que se queda en la misma cifra de 11 escaños. La llamada a la abstención de Euskal Herritarrok (Batasuna) no obtuvo reflejo, si se tiene en cuenta que la abstención total alcanzó un 27,72%, siendo incluso inferior a la de las elecciones de 1999.

Consecuencia de estos resultados electorales es la nueva correlación de fuerzas políticas dado que, a diferencia de 1999, el partido mayoritario UPN, con el incremento de un escaño, puede alcanzar mayoría absoluta en el Parlamento con el apoyo de CDN, logrando entre ambos la cómoda mayoría parlamentaria de 27 escaños sobre 50. Esto supondrá un cambio importante respecto de la legislatura anterior dado que, en la nueva, la coalición UPN-CDN goza de mayoría absoluta y controla además la Mesa del Parlamento de Navarra, donde su Presidente es un Parlamentario Foral de UPN (D. Rafael Gurrea). Así se rompe la situación anterior del empate parlamentario a 25 votos que, en varias ocasiones, había bloqueado la aprobación de proyectos de ley en el Parlamento o había conseguido aprobar proposiciones de ley o resoluciones en contra del Gobierno. Ejemplo de la nueva dinámica parlamentaria es la aprobación en la legislatura recién iniciada tanto de la ley foral de presupuestos generales para 2004 (Ley Foral 34/2003) como de la ley foral sobre la reserva natural de Larra a los efectos de la práctica del esquí nórdico propuesta por CDN (Ley Foral 33/2003).

Tras las elecciones de 2003 se aplica por primera vez el nuevo sistema de designación de Presidente del Gobierno, derivado de la reforma del Amejoramiento del Fuero, que sanciona con la disolución parlamentaria la falta de éxito en la investidura de un Presidente del Gobierno y elimina el llamado sistema automático (de la lista más votada). Ello provocó que en el mismo mes de junio se produjera el pacto de coalición entre los partidos políticos UPN y CDN, que permitió la investidura por mayoría absoluta, por tanto en primera votación, del Presidente del Gobierno D. Miguel Sanz (sesiones de 25 y 26 de junio de 2003). El pacto entre UPN y CDN llevó a un Gobierno de coalición, donde el Presidente y nueve Consejeros son UPN y dos Consejeros de CDN. Este acuerdo alcanzó al reparto de otros cargos como la Mesa del Parlamento de Navarra y el Senador autonómico y se extendió a algunos municipios, principalmente, al Ayuntamiento de Pamplona, donde el gobierno municipal está igualmente formado por la coalición UPN-CDN.

Actividad legislativa

En este año 2003 se repite el número de leyes aprobadas en 2002, es decir, un total de 35 Leyes Forales, a pesar de haberse contado con el importante acortamiento del período legislativo a causa de la disolución parlamentaria derivada de la convocatoria electoral y de la constitución de una nueva Cámara Legislativa. La actividad legislativa viene condicionada por la diferenciación en el año 2003 de dos períodos claramente separados en cuanto a la producción legislativa, siendo el elemento separador de ambos períodos la celebración de las elecciones forales.

El primer período es la finalización de la Legislatura anterior y transcurre desde enero a marzo de 2003. Esta primera etapa se caracteriza por las mismas notas que el año anterior, dada la distribución de escaños en el Parlamento y la situación de minoría parlamentaria del Gobierno. Por tanto, cabe señalar como notas características de la actividad legislativa de este primer período, las siguientes:

1ª. En dos meses (febrero y marzo) se han aprobado nada menos que 30 leyes

forales, lo que constituye una enorme paradoja respecto de la situación de «ines- tabilidad parlamentaria» existente. De ellas, un total de 18 proceden de proyec- tos de ley remitidos por el Gobierno y 12 de proposiciones de ley foral presen- tadas por los Grupos Parlamentarios.

2ª. La mayoría de las 30 leyes forales aprobadas en esta etapa son leyes breves, de carácter puntual o específico. Solamente pueden ser destacadas por su conteni- do tres de ellas, las leyes forales de turismo, de desarrollo rural y de símbolos. Las demás leyes son, en gran número, modificaciones de aspectos muy concretos de otras anteriores o bien de contenido presupuestario. En otros casos, tienden a modificar o sustituir la voluntad de un Gobierno que se halla en minoría, inclu- so modificando la composición de órganos administrativos que venía fijada por Decreto Foral.

3ª. La situación de falta de mayoría absoluta o la repetición del empate par- lamentario a 25 votos provocó la imposibilidad de aprobación de algunos proyec- tos de ley o de otras (más numerosas) proposiciones de ley. Un caso sinto- mático es, por ejemplo, el rechazo tanto del proyecto de ley foral como de la proposición de ley foral sobre el vascuence en la universidad.

4ª. En algún caso, esta conflictividad entre Gobierno y Parlamento ha alcanza- do especial virulencia, como ocurre con la Ley Foral de ayudas a las pensiones de viudedad, posteriormente impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Go- bierno de la Nación, y sobre cuya reforma está ahora trabajando el nuevo Gobierno de coalición, intentando buscar otro sistema de ayudas por la vía fiscal.

En el segundo período, tras las elecciones de mayo de 2003, el número de leyes forales aprobadas ha sido muy reducido (cinco), pero además estas leyes forales han sido impulsadas por el Gobierno de coalición o por los partidos políticos que lo apoyan (Ley Foral sobre la reserva natural de Larra). Cobra especial trascendencia la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2004 que ve su luz tras dos años de sequía legal así como también la Ley Foral sobre diversas reformas tributarias en que se produce una acomodación a las reformas producidas por el Estado (Ley Foral 35/2003).

La actividad legislativa puede ser calificada como extensa sólo en cuanto a su número dado que del total de 35 sólo cabe resaltar, por su contenido, cuatro de ellas: turismo, desarrollo rural, símbolos y presupuestos.

Por tanto, merece que este año 2003 se destaque, en primer término, la mate- ria presupuestaria. El Parlamento de Navarra ha aprobado la Ley Foral 34/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2004, instrumento esencial para la actuación del ejecutivo. El pacto entre UPN y CDN, que ofrece una cómoda mayoría parlamentaria, ha permitido su aprobación sin problemas, salvo la ocasional ausencia de unos Parlamentarios de la mayoría que dieron lugar a la aprobación de algunas pocas enmiendas de la oposición. Por otra parte, la carencia de presupuestos durante el año 2003 provocó la aprobación de diferentes leyes de contenido puramente presupues- tario destinadas a solventar esta falta: Leyes Forales 8/2003, de 24 de febrero, y 13/2003, de 17 de marzo, de aprobación de créditos extraordinarios. Así tam- bién se aprueban normas de carácter presupuestario en diversas leyes: Ley Foral

1/2003, de 14 de febrero (aval al equipo de fútbol Osasuna), Ley Foral 13/2003, de 17 de marzo (se aprueban las cuentas generales de 2001), Ley Foral 18/2003, de 25 de marzo (crédito extraordinario para atender gastos derivados de inundaciones) y Ley Foral 32/2003, de 30 de octubre (crédito extraordinario para el pago de las subvenciones electorales).

Asimismo, en materia tributaria se han efectuado dos reformas que pretenden adecuar el derecho fiscal de Navarra al del Estado. Por un lado, la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, que debió ser la ley de acompañamiento aprobada el año 2002, pero que, tras el fracaso presupuestario, vio retrasada su aprobación al año siguiente. Por otro, la Ley Foral 35/2003, de 30 de diciembre, que es la ley de acompañamiento propia de los presupuestos para 2004, que ha resultado aprobada en el momento previsto y donde, además, se efectúa una importante reforma de diversos impuestos, destacando aquella relativa al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que incorpora aspectos que no pudieron ser incorporados (ante la falta de mayoría parlamentaria) a principios de año.

En cuanto a la Ley Foral 24/2003, de símbolos, se trata de una ley enormemente trascendente desde el punto de vista político no tanto por su regulación, que reitera grandemente la de la anterior Ley Foral de 1986, sino por su significación política por el momento en que se aprueba. La propia Exposición de Motivos expresa la principal causa de esta nueva regulación: la utilización del símbolo de la Comunidad Autónoma Vasca (la «ikurriña») por algunos Ayuntamientos de Navarra. A fin de garantizar la utilización solamente de los símbolos oficiales establecidos en la misma, se adoptan una serie de medidas, incluso sancionadoras y, asimismo, otras de incentivación o de exaltación de la bandera de Navarra. Es preciso indicar la fuerte oposición que esta Ley Foral generó en el ámbito nacionalista vasco de Navarra, y las fricciones que su aplicación está produciendo en el seno de algunas fuerzas políticas y en algunos Ayuntamientos.

Otra ley foral que puede ser destacada, ahora por su contenido, es la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo, que realiza una regulación completa de la materia, aunque su tramitación no planteó especiales problemas.

El número más elevado de leyes forales se dedica a la organización administrativa y a la función pública. En cuanto a la organización administrativa destaca, especialmente, la Ley Foral 31/2003, de 17 de junio, por la que se crea un nuevo Departamento del Gobierno de Navarra, el de Cultura y Turismo, aprobación que se efectúa por la Comisión Permanente del Parlamento antes del inicio de la Legislatura siguiente, a fin de dar solución a la nueva organización del Gobierno de coalición. No obstante, más tarde, mediante Decreto Foral 503/2003, de 25 de agosto, se procederá a completar esta denominación con la tradicional de «Institución Príncipe de Viana». Destacan también dos leyes fruto de la primera etapa de finalización de la legislatura que van destinadas a fijar la composición de dos órganos consultivos, claro exponente de la situación de minoría del Gobierno, la Ley Foral 27/2003, de 4 de abril (sobre el Consejo Navarro Asesor de Comercio Minorista) y la Ley Foral 28/2003, de 4 de abril (sobre el Consejo Navarro de Medio Ambiente). También puede incluirse en este apartado la Ley Foral de creación de un Colegio Profesional, en este caso,

el de Protésicos Dentales (Ley Foral 5/2003, de 14 de febrero). La materia de función pública ha recibido modificaciones, todas ellas de carácter estrictamente puntual y de escasa relevancia: Ley Foral 2/2003, de 14 de febrero, destinada a solventar la falta de presupuestos y por tanto permitir el incremento anual de las retribuciones; Ley Foral 4/2003, de 14 de febrero, que incorpora leves modificaciones legales fruto de la negociación colectiva; Ley Foral 26/2003, de 4 de abril, por la que se da una solución discutida al problema de la carrera profesional en el sector sanitario; y Ley Foral 30/2003, de 4 de abril, que se limita a modificar dos preceptos relativos a los Cuerpos de Policía de Navarra. Finalmente, cabe incluir en este apartado la aprobación de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, que pretende dar solución al problema de los derechos pasivos de aquellos funcionarios sometidos al régimen de los montepíos de las administraciones públicas de Navarra, cuestión vieja y muy debatida que por fin encuentra regulación legal tras su inicial previsión en el Estatuto del Personal Funcionario de 1983.

Otro sector destacado por su regulación legal este año 2003 es el de la sanidad y asistencia social. Cobra especial relevancia dentro de este epígrafe la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, que se enmarca dentro del debate de las competencias de las Comunidades Autónomas para incidir, con base en el título sobre asistencia social, en mejorar de forma indirecta las reducidas prestaciones que ciertos colectivos reciben de la Seguridad Social, en este caso, el de las personas viudas. El debate de la proposición de ley foral, propuesta por CDN, fue duro y contó con la frontal oposición del Gobierno de Navarra que ofrecía buscar otro tipo de soluciones, denunciando la alegada incompetencia que para ello efectuaba además el Gobierno estatal. Finalmente, fue aprobada, pero ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación, encontrándose ahora en fase de estudio por el Gobierno de coalición la adopción de estas medidas de ayuda por otra vía jurídica, pareciendo inclinarse hacia la vía tributaria, a fin de salvar el escollo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado. Son reflejo de la «inesitabilidad parlamentaria» de la Legislatura anterior la Ley Foral 6/2003, de 14 de febrero, sobre el tabaco y la Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, contra la violencia sexista, por cuanto ambas se limitan a dar solución a decisiones parlamentarias relativamente recientes que bien por falta de mayoría o por error en la votación no fueron incorporadas al texto inicial. Así también la Ley Foral 29/2003, de 4 de abril, persigue la adecuación de la regulación navarra sobre los derechos del paciente a la Ley estatal (la Ley estatal 41/2002 incide sobre la Ley Foral 11/2002, que ahora se modifica). Por último, aquí también se engloba la Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, que regula las familias numerosas.

Recibe igualmente una relativa atención el sector de la agricultura y ganadería. Una de las leyes más importantes de este año 2003 se dedica al desarrollo rural (Ley Foral 17/2003, de 17 de marzo), caracterizándose por derivarse de una proposición de ley foral presentada por el Grupo Parlamentario EA-PNV y, además, en el que se denota la «debilidad» del Gobierno por cuanto que se crea un órgano administrativo de gestión del Plan de Desarrollo Rural al margen del mismo, incidiendo claramente en facultades administrativas. El resto de leyes afectantes a este sector son de poco relieve: dos leyes forales de idéntica fecha

reforman la Ley Foral de Sanidad Animal (14/2003 y 15/2003, de 17 de marzo) y otra la de Infraestructuras Agrícolas (Ley Foral 3/2003, de 14 de febrero). Por último, la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, tiene como finalidad dar subvenciones a los afectados por unas inundaciones.

Dos leyes afectan a la Administración local. La primera de ellas en el tiempo no tiene relevancia dado que se limita a otorgar una autorización para la venta de un bien comunal (Ley Foral 9/2003, de 24 de febrero). La segunda tiene un mayor realce pues trata de dignificar la función de los representantes locales (Alcalde y Concejales) por la vía de la fijación de subvenciones a las retribuciones que se les concedan por la dedicación a sus cargos (Ley Foral 23/2003, de 4 de abril).

También se alcanzan materias diversas, en leyes que no tienen por lo demás una gran trascendencia. Así en el ámbito educativo la Ley Foral 21/2003, de 25 de marzo, que se limita a modificar una Ley del año anterior sobre enseñanzas universitarias. Lo mismo ocurre en la materia de comercio con la Ley Foral 25/2003, de 4 de abril, que modifica la Ley Foral reguladora de 2001 para establecer una moratoria en la concesión de autorizaciones para grandes establecimientos comerciales hasta la entrada en vigor del Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales. En la materia de urbanismo y medio ambiente inciden dos normas: la primera de ellas dedicada a modificar la regulación de las barreras físicas (Ley Foral 22/2003, de 25 de marzo); y la segunda (Ley Foral 33/2003, de 10 de diciembre), más trascendente desde el punto de vista político, por cuanto se da aprobación a la nueva delimitación de la reserva natural de Larra con el fin de propiciar la práctica del esquí nórdico, largo debate y propuesta que sus iniciales proponentes (CDN) no habían logrado que se viera culminada en el primer período del año.

Aunque no tenga el carácter formal de Ley, hay que referirse asimismo a las modificaciones del Reglamento del Parlamento de Navarra. Por Acuerdo del Parlamento de Navarra de 13 de marzo de 2003 se han modificado dos preceptos reglamentarios atinentes a la investidura del Presidente del Gobierno de Navarra, con la finalidad única de adecuarlos a la nueva regulación establecida al respecto por el Amejoramiento del Fuero. Mediante Acuerdo de 27 de noviembre de 2003 se ha modificado el art. 58.1 sobre las Comisiones Ordinarias, a fin de adecuarlas a la nueva estructura departamental del Gobierno.

Actividad reglamentaria

La regulación reglamentaria del año 2003 ha sido poco relevante y asimismo muy reducida, no habiéndose producido reglamentos de relieve, con la excepción del Decreto Foral de regulación del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra (Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero), que pretende dar solución a la anulación por los Tribunales de la anterior regulación de finales de 2000 y que nuevamente ha sido objeto de contestación, principalmente, del ámbito nacionalista vasco.

La actividad reglamentaria se ha centrado en su mayor número en la organización administrativa fruto de la formación del nuevo Gobierno de coalición en

julio de 2003. Así se han aprobado numerosos Decretos Forales que establecen la nueva estructura orgánica de los Departamentos y Organismos Autónomos. Tal vez sea de interés destacar los Decretos Forales 306/2003 y 349/2003, de 28 de julio, que organizan el Portavoz del Gobierno, cargo que recae en el Consejero de Administración Local. Así también el Decreto Foral 503/2003, de 25 de agosto, que modifica la denominación del Departamento de Cultura y Turismo, añadiéndole «Institución Príncipe de Viana». Ya antes el Decreto Foral 147/2003, de 23 de junio, había modificado la denominación de los Departamentos de Educación y Cultura (ahora Educación) y de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo (ahora Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo). Cabe destacar, de forma especial, el Decreto Foral 150/2003, de 23 de junio, sobre sociedades públicas, a fin de regular la exclusión de la aplicación de la Ley Foral de contratos de aquellos celebrados entre las Administraciones Públicas y sus sociedades privadas que actúan como ente instrumental. También se han producido modificaciones reglamentarias en el ámbito de la función pública, pudiendo destacarse el Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Escuela de Seguridad de Navarra.

La materia de asistencia social ha recibido igualmente una cierta dedicación contenida en los Decretos Forales 126/2002, de 20 de mayo, de ayudas a la maternidad, 127/2002, de 20 de mayo, de abono anticipado de deducciones por pensiones de viudedad, y 140/2003, de 16 de junio, sobre el Registro de voluntades anticipadas.

En materia de agricultura y ganadería cabe asimismo destacar tres reglamentos. El primero de ellos obedece a la ejecución normativa de la Ley Foral de Infraestructuras Agrícolas (Decreto Foral 59/2003, de 24 de mayo), el segundo a la regulación de las ayudas «estatales» al sector agrario (Decreto Foral 280/2002, de 30 de diciembre) y el tercero a la regulación de las industrias agrarias y alimentarias (Decreto Foral 305/2003, de 28 de julio). Tal vez es conveniente resaltar la acomodación al Derecho Comunitario Europeo que se hace en virtud del Decreto Foral 280/2003 que ha sido, como indica su Exposición de Motivos, revisado y aceptado por la Comisión Europea.

En materia de medio ambiente cabe referirse, en primer término, por su ligazón además a la ganadería, al Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, que regula las instalaciones ganaderas, sobre todo, en relación con su desarrollo en el medio rural, con exigencias ambientales respecto de las distancias a núcleos urbanos pretendiendo dar continuidad a la situación existente atendiendo a la petición del sector ganadero. Asimismo se insertan en este epígrafe medioambiental el Decreto Foral 109/2003, de 12 de mayo, por el que se regulan los organismos de control autorizados en materia medioambiental o el Decreto Foral 68/2003, de 7 de abril, sobre energía eólica.

La materia de vivienda ha recibido una reforma mediante el Decreto Foral 67/2003, de 7 de abril, que modifica aspectos concretos sobre viviendas protegidas. Por su parte, en turismo se ha aprobado el reglamento del Registro de Turismo (Decreto Foral 502/2003, de 25 de agosto) necesario para instrumentar la inscripción, aspecto que adquiere especial trascendencia ante la supresión legal del sistema de autorización turística.

Diversas leyes forales reciben un desarrollo reglamentario: de Comercio, mediante el Decreto Foral 125/2003, de 19 de mayo, de medidas de apoyo al pequeño comercio; y de Farmacias, por el Decreto Foral 129/2003, de 26 de mayo, sobre horario, guardias y vacaciones.

Por último, en el ámbito universitario, mediante el Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo, se aprobaron los Estatutos de la Universidad Pública de Navarra.

Conflictividad y colaboración

La conflictividad con el Estado se ha reducido a la interposición por éste de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad (recurso nº 3895/2003, BOE de 29 de julio de 2003), cuya suspensión ha sido levantada por el Tribunal Constitucional (Auto de 16 de diciembre de 2003, BOE de 31 de diciembre de 2003), aunque se halla en trámite de estudio la posible modificación de la Ley Foral. El Parlamento de Navarra ha aprobado una Resolución de 28 de noviembre de 2003 instando al Gobierno español a desistir de los recursos interpuestos contra leyes forales (BOPN de 16 de diciembre de 2003).

Se han planteado y publicado dos cuestiones de inconstitucionalidad contra sendas leyes forales. La primera contra el art. 2.3 de la Ley Foral 6/2000, de 3 de junio, de igualdad jurídica de las parejas de hecho, relativo al concepto de unión estable fuera del matrimonio (BOE 7 de abril de 2003). La segunda contra la disposición adicional 1ª de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1999, relativa al incremento de las retribuciones del personal (BOE 15 de julio de 2003). Asimismo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha planteado varias cuestiones de inconstitucionalidad sobre la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de Atención Farmacéutica.

El Tribunal Constitucional ha dictado la STC 124/2003, de 19 de junio, en relación con los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Navarra contra la Ley de ordenación del comercio minorista de 1996 y la Ley Orgánica complementaria. El fallo de esta Sentencia estima en parte los recursos interpuestos declarando inconstitucionales y nulos los arts. 37 y 53 de la Ley y haciendo una interpretación conforme de su art. 9.2 y, asimismo, declarando el carácter no orgánico de los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica complementaria. También hay que recordar que en relación con Navarra el Tribunal Constitucional ha dictado dos Sentencias respecto de sendos recursos contencioso-electorales relativas a las candidaturas electorales al Parlamento de Navarra y a diversos municipios y Concejos: SSTC 85/2003, de 8 de mayo, y 176/2003, de 10 de octubre.

En cuanto a la actividad judicial ésta se centra en una nueva Sentencia de la Audiencia Nacional sobre el caso del pantano de Itoiz. La Sentencia de 26 de noviembre de 2003 desestima el recurso presentado contra el proyecto de Canal de Navarra y la transformación de sus zonas regables.

Por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior

de Justicia de Navarra se han dictado nuevas Sentencias en relación con el Decreto Foral 372/2000 sobre el uso del vascuence en las Administraciones Públicas, en línea similar a las del año anterior. Así la Sentencia de 11 de septiembre de 2003 anula su art. 18.3. Hay que recordar que el Decreto Foral citado fue anulado en su integridad por cuestiones formales, aunque dicha anulación se halla sometida a recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Navarra ante el Tribunal Supremo, tras estimarse los recursos de queja contra los Autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que no tenían por preparado el recurso de casación.

El Estado ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Decreto Foral 110/2003 de aprobación de los Estatutos de la Universidad Pública de Navarra, por entender que alguno de sus preceptos no se ajusta a lo establecido en la Ley Orgánica de Universidades. Los Estatutos han sido también objeto de recurso por parte de la Universidad de Navarra (en lo que hace a los símbolos) y por un grupo de profesores de la propia Universidad Pública de Navarra.

La Junta de Cooperación se ha reunido sólo en una ocasión, en junio de 2003, para tratar sobre la Ley Foral 11/2003 de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad.

Durante el año 2003 no se ha producido transferencia alguna. No obstante, en enero de 2003 se celebró una reunión entre el Presidente del Gobierno de Navarra Sr. Sanz y el Ministro de Interior Sr. Acebes, en la que se logró un acuerdo en relación con las competencias de Navarra en materia de tráfico. Por otra parte, no puede olvidarse el debate parlamentario en las Cortes Generales relativo a las competencias de las Comunidades Autónomas sobre sanciones en materia del fraude en el desempleo, que alcanza también a Navarra, finalizado sin haberse incorporado las propuestas de recorte competencial, debate que provocó incluso la comparecencia del Presidente del Gobierno ante la Comisión de Régimen Foral (sesión de 30 de diciembre de 2003).

Por el contrario, se ha culminado la negociación con el Estado del Convenio Económico, habiéndose visto su publicación mediante la Ley 25/2003, de 15 de julio, a la que acompaña la Ley Orgánica complementaria (Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio) que acoge una cláusula de salvedad del régimen foral respecto de la Ley Orgánica complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La cláusula de «salvedad» de las competencias de Navarra se repite en otras leyes del Estado. Por ejemplo, Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (disposición adicional 8ª), Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (disposición adicional 21ª), Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (art. 1.2), Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (disposición final 1ª.4), y Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (disposición adicional 1ª).

Por el Parlamento de Navarra ha sido autorizada la celebración de cinco Convenios con la Administración del Estado: sobre educación en el Centro

Penitenciario de Pamplona, sobre fomento de la lectura, sobre nuevas tecnologías en centros educativos, sobre colaboración policial en el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (SAID), y sobre actuaciones complementarias del Convenio Marco «Internet en la Escuela».

Actividad institucional

El año 2003 viene marcado por el final de una Legislatura, la celebración de elecciones y el inicio de una nueva Legislatura. En este sentido se produce la constitución del Parlamento de Navarra, presidido por un Parlamentario Foral de UPN (el anterior Vicepresidente del Gobierno). Destaca el conflicto surgido de la división entre EA y PNV respecto de la constitución de Grupo Parlamentario, provocada por la actuación del Parlamentario Foral del PNV que optó por integrarse en el Grupo Mixto, del cual es su único componente, lo que ha motivado la adopción de diversas normas para regular esta nueva situación.

En el Gobierno de coalición UPN-CDN se produce una importante renovación de sus miembros, no sólo por la entrada de dos nuevos Consejeros de CDN, sino también por la renovación de cargos de UPN, entre los que cabe destacar el ascenso al cargo de Vicepresidente del Consejero de Economía y Hacienda y el nombramiento como Portavoz del Gobierno del Consejero de Administración Local (anterior Portavoz del Grupo Parlamentario de UPN). Se ha creado un nuevo Departamento, el de Cultura y Turismo. De los actuales once Departamentos al CDN le han correspondido dos, los de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

La actividad del Parlamento de Navarra (fuera de la legislativa ya expuesta) se ha centrado, sobre todo en el período final de la anterior Legislatura, en la aprobación de un gran número de resoluciones (33) y declaraciones políticas (9), que versan sobre las más variadas materias. Destacan especialmente las de rechazo a la guerra de Irak (cuatro resoluciones). Asimismo cabe resaltar las resoluciones destinadas al rechazo del «Plan Ibarretxe» o al apoyo de la Constitución Española. También, por otra parte, el capítulo de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra ocupa varias de ellas: se solicita del Gobierno estatal el desistimiento de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra leyes forales; se apoya la Ley Foral 11/ 2003 impugnada; o se insta a que la Junta de Transferencias trate sobre las competencias de Navarra. Especial emotividad tuvo la resolución sobre el reconocimiento y reparación moral de las personas fusiladas y represaliadas durante la guerra civil en Navarra y el Pleno de homenaje a estas personas (10 de marzo de 2003). Fuera de lo expuesto, la temática de las resoluciones es muy variada y va dirigida desde cuestiones internacionales (Sahara) a otras que se hallan en pleno debate general (investigación científica sobre células madre embrionarias) o a cuestiones de política autonómica o local.

Asimismo, se ha aprobado una proposición de ley foral para ser presentada ante las Cortes Generales para la modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con las pensiones de viudedad.

Desaparecida la Comisión Especial sobre Autogobierno, por finalización de

la legislatura, ahora se ha creado, en el seno de la Comisión de Régimen Foral (sesión de 6 de noviembre de 2003), una Ponencia para estudiar y valorar propuestas en materia de autogobierno (con el voto en contra de UPN).

En relación con la Cámara de Comptos, además de sus informes de fiscalización de los que más adelante se dará cuenta, se ha producido la renovación de su Presidente D. Luis Muñoz Garde por otros seis años, habiendo recibido un gran apoyo, cifrado en un total de 42 votos a favor y 7 en blanco.

Por su parte, el Consejo de Navarra ha emitido un total de 74 dictámenes, que se centran en el ejercicio de sus funciones, principalmente, dictaminar los reglamentos ejecutivos e informar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Destaca de forma especial el Dictamen 4/2003, de 14 de enero, sobre la proposición de ley foral de ayudas a las pensiones de viudedad, en el que se pronunció por declarar que dicha proposición invadía las competencias del Estado.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios (hasta 18 junio 2003)

Total Parlamentarios: 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

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios (desde 18 junio 2003)

Total Parlamentarios: 50

Unión del Pueblo Navarro: 23

Socialista: 11

Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 4

Aralar: 4

Convergencia de Demócratas de Navarra: 4

EA: 3

Grupo Mixto: 1. El Parlamentario Foral perteneciente al PNV no constituyó un mismo Grupo Parlamentario con su coaligado electoral EA. Ello llevó a la adopción de diversas medidas en orden a la configuración de los derechos del único Parlamentario Foral que forma el Grupo Mixto, que han sido objeto de recurso por parte del mismo

Estructura del Gobierno (hasta julio 2003)

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 Iturriagoitia Ripoll

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio Palacios Zuasti

Agricultura, Ganadería y Alimentación: Ignacio Martínez Alfaro

Tipo de Gobierno (hasta julio 2003)

Por apoyo parlamentario: Minoritario

Partidos y número de Parlamentarios 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)

Estructura del Gobierno (desde julio 2003)

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente: Francisco Iribarren Fentanes

Número de Consejerías: 11

Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez

Economía y Hacienda: Francisco Iribarren Fentanes

Administración Local: Alberto Catalán Higuera

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: José Andrés Burguete Torres

Educación: Luis Campoy Zueco

Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón

Salud: María Kutz Peironcely

Bienestar Social, Deporte y Juventud: Reyes Berruezo Albéniz

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio Palacios Zuasti

Agricultura, Ganadería y Alimentación: José Javier Echarte Echarte

Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo: José Javier Armendáriz Quel

Tipo de Gobierno (desde julio 2003)

Por apoyo parlamentario: De mayoría absoluta (27 escaños sobre 50)

Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan: UPN (23) y CDN (4)

Composición del Gobierno: De coalición (UPN y CDN)

Cambios en el Gobierno

Los derivados de las elecciones de mayo de 2003

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura celebrada los días 25 y 26 de junio de 2003

Ninguna moción de censura ni cuestión de confianza

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Datos globales

Interpelaciones tramitadas: 9

Preguntas:

Orales: 14

Escritas: 297

Mociones presentadas: 122

Resoluciones aprobadas: 33 (y 9 declaraciones institucionales y políticas)

Debates y resoluciones más importantes:

Debate de investidura (Diario de Sesiones del Pleno de 25 y 26 de junio de 2003)

Debate sobre el XXV Aniversario de la Constitución Española (Diario de Sesiones de 9 de diciembre de 2003)

Comparecencias y sesiones de trabajo: 59 (y 78 sesiones de trabajo)

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Acuerdo de 13 de mayo de 2003: modificación de los arts. 98.2 y 171

Acuerdo de 27 de noviembre de 2003: modificación del art. 58.1

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial de Convivencia y Solidaridad Internacional (BOPN de 29 de septiembre de 2003)

Acuerdos de la Mesa de 25 de junio de 2003, en relación con el Grupo Mixto, ahora compuesto por un solo miembro, en materia de asignaciones y asistentes (BOPN de 26 de junio de 2003)

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:

- De las contabilidades electorales derivadas de las elecciones al Parlamento de Navarra de 25 de mayo de 2003
- Convenios suscritos entre el Sector Público y la Universidad Pública de Navarra
- Seguimiento de sus recomendaciones tanto sobre la Administración de la Comunidad Foral como sobre la Administración Local
- Fiscalización de Ayuntamientos (Pamplona, Pitillas, Beire, Ansoain, Zizur Mayor....)

Consejo de Navarra

Ha emitido un total de 74 dictámenes. Los más destacados son:

- Proposición de Ley Foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad
- Adecuación al ordenamiento jurídico del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda
- Criterio de aplicación del artículo 64.2 de la Ley Foral de Cooperativas de Navarra y aplicabilidad del artículo 80.3 de la Ley 27/1999 de Cooperativas
- Adecuación al ordenamiento jurídico del Decreto Foral 206/2003, de 4 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Cultura y Turismo, y del Decreto Foral 233/2003, de 15 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación

Defensora del Pueblo

Puede verse el Informe anual de la gestión realizada durante el año 2002 en el BOPN de 16 de junio de 2003. Asimismo en el BOPN de 14 de junio de 2003 se recoge su Informe especial sobre «La atención a la Salud Mental en Navarra».

Por otra parte, por Resolución de la Defensora del Pueblo de 18 de junio de 2003, se ha aprobado el «Código de buena conducta administrativa de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra» (BOPN de 24 de noviembre de 2003).

Aspectos Político-institucionales

El duro año 2003 girará en el habitual tono conflictivo sobre tres ejes esenciales: el denominado Plan Ibarreche que cambiará su nombre en octubre tras su presentación pública como texto normativo; la ley orgánica de partidos políticos y sus secuelas, inicialmente parlamentarias; y la grave pero declinante actuación de E.T.A., con un asesinato en todo el año en la Comunidad Autónoma, aunque el número de detenciones, de forma especial en la República Francesa, alcanzará cotas centenarias, muy superiores a años precedentes, evidenciando la debilidad de la actividad terrorista.

Sin embargo, el año comenzaría y finalizaría con el tema presupuestario. La ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma del año 2002, aprobada parcialmente (véase informe del año 2002), será anulada por sentencia del Tribunal Constitucional por considerar que vulnera los principios de unidad y universalidad recogidos en el artículo 134 de la Constitución. Sentencia dictada con una inusitada rapidez (8 meses del recurso desde la interposición), –al menos desde la práctica habitual del Tribunal–, que no tendrá las previstas consecuencias al haberse aprobado los presupuestos del año 2003, como consecuencia de la ausencia del Parlamento de varios miembros de la oposición formada por PP, PSE y Sozialista Abertzaleak, entre ellos Mayor Oreja. De esta forma, se evitaba la caótica situación que se hubiera ocasionado al prorrogarse unos presupuestos, a su vez declarados inconstitucionales pocos días después.

Misma suerte correrían los presupuestos generales para el 2004. En la sesión del 29 de diciembre, se rechazaba estos presupuestos con el voto coincidente del PP, PSE y Sozialista Abertzaleak (37 votos) frente a los 36 votos del tripartito del Gobierno (PNV-EA-IU). Igual destino y por la misma mayoría, se rechazaría un proyecto de ley de Universidades en la misma sesión del 27 de diciembre.

Los focos conflictivos fueron variados y ciertamente pluridireccionales; por citar los de mayor relevancia, puede mencionarse la clausura del único periódico en lengua vasca «Euskaldunon Egunkaria», mediante un auto del juez de la Audiencia Nacional, Juan del Olmo, bajo la acusación de ser una presunta «pantalla» financiera de ETA. La reacción de todos los medios ligados al euskera fue durísima, culminando con una manifestación en San Sebastián considerada como la más numerosa de las habidas en esta ciudad.

No puede obviarse el hecho que como consecuencia del mandato del Tribunal Supremo ordenando la disolución del equipo parlamentario de Sozialista Abertzaleak y la negativa de la mayoría de mesa del Parlamento a su formaliza-

ción, alegando la autonomía del Parlamento, el teniente fiscal del Tribunal Supremo, José María Luzón, interpondrá una querrela ante la sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, por considerar que existía un delito de desobediencia tipificado en el artículo 410 del Código Penal. La llamada «Sala de discordia» para resolver la querrela designada formalmente por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Sr. Zorrilla, será invalidada por el Consejo general del Poder judicial, que nombrará otra sala nueva. Esta admitirá a trámite la querrela y designará un juez instructor admitiendo a trámite de tal manera la mencionada querrela.

Cara a las elecciones se presenta una candidatura sucesora de Batasuna denominada «Plataforma por la Autodeterminación» (AUB). Plataforma que conseguirá 81.000 firmas como aval, pero a la que se aplicará de inmediato la reciente ley orgánica de partidos políticos. De las 259 candidaturas presentadas en la Comunidad Foral y en la Comunidad Autónoma, el Tribunal Supremo anula 241 de ellas y el Tribunal Constitucional, finalmente 225. AUB se decantará por el voto por sus siglas, por lo tanto por el voto nulo, que en el supuesto de la Comunidad Autónoma alcanzará la cifra de 131.826.

El resultado electoral del 25 de Mayo, reflejará la victoria de la Coalición PNV-EA que contará con el 46 % del sufragio y la mayoría absoluta en las juntas generales de Guipúzcoa y Vizcaya y la relativa en Álava. El 8% al alza alcanzado por IU revalidaba en cierto modo, al aumentar la diferencia de votos con PSE y PP, la actuación del gobierno autónomo. Los dos partidos PSE y PP mantendrán con todo, sus posiciones, aunque alteradas esta vez por la primacía del PSE-PSOE.

Nuevo foco de tensión durante el verano a través de diversas manifestaciones convocadas por sectores afines a la izquierda abertzale, con ocasión de la celebración de las fiestas patronales. La primera a celebrar en San Sebastián es prohibida por la Consejería del Interior del Gobierno Vasco, basándose para ello en un auto del juez Garzón. Inesperadamente, el Tribunal Superior de Justicia la autoriza en base a la ley de reuniones. Celebrada la manifestación unos encapuchados quemaron una bandera española, lo que da pie a la fiscalía de la Audiencia Nacional a querrellarse contra los autores. A los pocos días, se pretende celebrar otra manifestación en Bilbao y esta vez si hay coincidencia entre la Consejería del Interior y el Tribunal Superior, en prohibirla.

Mencionando manifestaciones, el 13 de diciembre se celebra otra en San Sebastián convocada por la Plataforma ciudadana ¡Basta Ya!, a la que acudieron varios miles de personas llegadas desde distintos puntos de Euskadi y del resto de España. La novedad se encontraba en que su objetivo era mostrar en exclusiva su oposición al denominado Plan Ibarretxe. Como señalaría su principal mentor, Fernando Savater, al preguntarle por las cifras de asistencia, «más que cuantitativo, lo que importa es lo cualitativo» («El País» del 14 de diciembre).

El mes de diciembre también será testigo de la sanción parlamentaria al Presidente del PP, Sr. Iturza, por votar en nombre de su compañero Jaime Mayor Oreja a la sazón ausente, así como la expulsión del portavoz socialista Ares por parte del Presidente Atutxa; fiel demostración de las tensiones existentes en el propio parlamento.

Crispación que es perceptible incluso entre el PP y PSE que sin embargo no se refleja en su normal concordancia en el debate parlamentario. Tensión que se agudizará con ocasión de la composición de la Diputación foral de Álava reclamada con insistencia por el PSE para su dirigente Rojo. Finalmente, terciará Rodríguez Zapatero, quien zanjará la disputa exigiendo al PSE que vote al PP para la mencionada institución, sin pedir nada a cambio. Así lo hará el PSE, sin dejara de manifestar su malestar por dicha disposición.

A lo largo del año se virtualiza la renuncia de Xavier Arzalluz a continuar con la presidencia del máximo órgano ejecutivo del PNV. A su sucesión se presentan Joseba Eguibar, portavoz parlamentario del PNV, y el consejero portavoz del Gobierno Josu Jon Imaz, contando ambos candidatos con apoyos muy similares al finalizar el año. La crispación entre las dos partes, ha aumentado a medida que avanza el proceso electoral.

Por último, Sozialista – Abertzaleak propone a las elecciones generales a celebrar el año siguiente unas candidaturas unitarias de todas los partidos nacionalistas. El 30 de diciembre, ETA apoya esta iniciativa, afirmando que está dispuesta a tomar las medidas pertinentes y a dar todos los pasos necesarios para que dicha iniciativa salga adelante. El escepticismo es general ante la propuesta y vista cierta experiencia precedente por lo que no es siquiera tomada en consideración por ninguno de los partidos implicados.

El haz de reformas penales, culminando con la criminalización de quien convocara un referéndum sin seguir las pautas constitucionales, es objeto de un acre debate público, así como de diversas decisiones contrarias por parte del propio Parlamento Vasco.

Potestad Normativa

Un año más es preciso hacer notar que la dureza del debate político, las tensiones entre las diferentes poderes territoriales e instituciones, las secuelas derivadas del nuevo proceso electoral realizado en mayo, explican la innegable ralentización de la entidad cuantitativa del marco normativo de la Comunidad autónoma, en especial denotable en el plano legislativo.

En este ámbito, es de destacar la ley 1/2003 que pretendía facilitar la presencia de apoderados e interventores de otros territorios respecto de aquellos partidos políticos amenazados por ETA, y que por lo tanto se veían en dificultades para cubrir con personal propio esas funciones a desarrollar con ocasión, en exclusiva, de las elecciones al Parlamento vasco; sin que dicha tarea comportara el derecho al voto en las mencionadas elecciones para los interventores y apoderados.

La ley 2/2003 reguló el régimen jurídico de las parejas de hecho, creando un registro para estas parejas; registro que tenía ya una existencia propia a través de sucesivas ordenanzas municipales. La ley no es excesivamente innovadora en relación a similares leyes de otras Comunidades Autónomas, que no obstante será objeto de un recurso ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno español.

La ley 3/2003 modifica la composición de los órganos de Gobierno de las

Cajas de Ahorro aumentando la participación de las entes público y rebajando la posibilidad representativa ante las Cajas de Ahorro con sucursales en otras provincias, con especial atención al supuesto de la Caja de Ahorros alavesa.

La ley 8/2003 modifica la ley de Gobierno de 1980, para regular el procedimiento de elaboración de Reglamentos propios, partiendo de una depuración técnica de la precedente y antigua ley.

En cuanto a la potestad normativa reglamentaria y destacando una vez más, como actitud tributaria de la enconada situación política, la absoluta prevalencia del hecho administrativo (subvenciones, nombramientos, actividad de pura gestión...) sobre el estricto espacio normativo, sí pueden perfilarse determinados parámetros orientativos de la actividad normativa gubernamental.

Desde estos principios, puede mencionarse la política de creación de delegaciones exteriores del País Vasco, comenzando por Madrid, y siguiendo por México, Chile, Argentina y Venezuela, siendo en relación a estos países, el titulado legitimador la cooperación al desarrollo y sirviéndose de las «casas vascas» existentes en dichos territorios.

El Decreto 222/2003, estableció un sistema de subvenciones para los centros vascos, con igual finalidad de atender a situaciones asistenciales y de extrema necesidad de personas perteneciente a las colectividades vascas en el extranjero. Finalmente el Decreto 245/2003 determinó las competencias de gestión, con el consiguiente apoyo económico del gobierno vasco, respecto de las Delegaciones en México, Argentina, Chile y Venezuela.

Una vez más también es en la potestad organizativa, en muy diferentes apartados, donde más esfuerzo normativo se ha desarrollado. En esta dirección asistimos a la creación de la Agencia Vasca de meteorología (Decreto 311/2003); del Consejo del Agua del País Vasco (Decreto 33/2003); de organización y funcionamiento del Consejo Vasco del voluntariado, de cierta relevancia e intensidad en la Comunidad Autónoma (Decreto 30/2003); del sistema de archivos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma (Decreto 174/2003); de la Comisión interinstitucional del Plan de Salud de Euskadi (Decreto 166/2003); de modificación del Observatorio vasco de la Administración de justicia (Decreto 159/2003) y del Consejo Asesor de Drogodependencia (Orden de 12 de mayo); de la Comisión permanente sectorial de la familia (Orden de 17 de septiembre), así como de la Comisión Interinstitucional de la familia, existente en la mismo Orden; de regulación de la estructura y funcionamiento del calificado Instituto Vasco de Administración Pública (Decreto 241/2003); de creación del registro de empresas y establecimientos turísticos del País Vasco (Decreto 199/2003); del Registro Vasco de voluntades anticipadas (Decreto 270/2003); de creación de la Red Vasca de Oficinas de Turismo (Decreto 279/2003); de creación y regulación de la Comisión Interinstitucional del Audiovisual del País Vasco (Decreto 218/2003)...

Otro apartado consistente es el referente a medidas defensoras del medio ambiente, así como a perentorias e ineludibles exigencias sanitarias. Es el primer aspecto, la pretensión de puesta al día del y viejo y obsoleto Plan rector de uso y gestión de la reserva de la biosfera de Urdaibai (Decreto 27/2003); la publicación

del Plan de gestión de Residuos peligrosos de la Comunidad Autónoma (Resolución del 30 de julio); la regulación del procedimiento de evaluación conjunto del impacto ambiental (Decreto 183/2003).

En el ámbito de la higiene, se regulan los tipos de faenado de animales bovinos sacrificados en los mataderos (Decreto 114/2003); se vuelve a regular la publicidad sanitaria (Decreto 274/2003); se aprueba el reglamento sanitario de piscinas de uso colectivo (Decreto 32/2003); se establece el control de las condiciones higiénico-sanitarias de la producción de leche cruda (Decreto 55/2003); por último y dada la contaminación de las aguas por la marea negra, se regula las licencias y el período de validez para la pesca de la angula (Decreto 41/2003).

En relación a la ley 3/2002, se desarrolla mediante el Decreto 99/2003, por el que se compensa económicamente a quienes prestaron servicios en las ikastolas durante el franquismo sin poseer la titulación académica debida.

Con referencia a la pretensión de una política de integración de los inmigrantes extranjeros, se estableció un marco de ayudas del Gobierno Vasco hacia las entidades locales para consolidar una red de acogida a estos inmigrantes, siempre a nivel municipal (Decreto 200/2003).

En esta línea, se creó el Consejo para la promoción integral la participación social del Pueblo Gitano en el País Vasco (Decreto 289/2003).

En igual alusión, no expresada formalmente a situaciones graves, se justifica el Decreto 95/2003, que estableció unas mejores retribuciones del personal de la ertzaintza por actividades desarrolladas fuera de su jornada ordinaria y con vistas a reforzar las condiciones de seguridad en la prestación del servicio.

El Decreto 67/2003, establece un Plan de normalización del uso del euskera en el mayor organismo público vasco, el Servicio Vasco de Salud, que hasta la fecha y dadas sus dimensiones y la complejidad de su personal, no había conseguido alcanzar un régimen de cooficialidad lingüística.

Finalmente, por la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de 16 de Abril, se convocaron ayudas para acciones humanitarias de carácter extraordinario con motivo del ataque militar contra Irak, por valor de 600.000 euros.

Conflictividad Jurisdiccional

La cuestión estrella en el año en este ámbito será lo que gira en torno al recurso de inconstitucionalidad N° 5550/2002 formulado por el Gobierno Vasco contra diversos artículos de la ley orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partido Político; que una vez más en asuntos que conciernen al País Vasco, fue resuelta por el Tribunal en un tiempo récord, mediante sentencia desestimatoria 48/2003 de 12 de marzo. El Gobierno vasco interpondrá una demanda el 10 de Septiembre de 2003 ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En su impugnación, el gobierno vasco considera que tanto la ley orgánica y la STC 48/2003 contravienen el derecho al juez imparcial y a un proceso equitativo reconocido por el artículo 6 del Convenio europeo de Derechos humanos, como consecuencia del rechazo por el Tribunal Constitucional a admitir las recusaciones planteadas

contra el Presidente de dicho órgano, Sr. Jiménez de Parga; considerando que ello altera la imparcialidad para resolver el recurso de inconstitucionalidad.

Igualmente el gobierno Vasco entiende que la ley orgánica de partidos políticos infringe el principio «nullum poena sine lege», que por una parte impediría castigar como delictivas conductas que previamente no estuvieran tipificadas como tales en las correspondientes normas penales, y por otra parte, exige que esas leyes sean, además de previas, claras y precisas en la delimitación de dichas conductas; vulnerando así el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras; infringiendo por lo tanto los artículos 6,7 y 11 del Convenio, este último relativo a la libertad de asociación.

En cuanto a otros recurso de inconstitucionalidad pueden mencionarse el número 247/2003, promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional Segunda y anexo 1 de la ley del Parlamento Vasco 5/2002 de 5 de Octubre, de segunda modificación de la ley reguladora del Plan general de Carreteras del País Vasco.

El recurso de inconstitucionalidad número 5119/2003, interpuesta por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular contra los artículos 36.3 y 38.3 de la ley 31/1991, de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la reducción dada, respectivamente, por los artículos 11 y 12 de la ley 3/2003, de 7 de mayo del Parlamento Vasco. Recurso al que se suma el interpuesto por diputados del grupo parlamentario socialista, que añaden la disposición transitoria segunda de la ley 3/2003.

El recurso se fija en la elección de los consejeros generales, representantes de los impositores de las cajas de ahorro, y a la elección de los consejeros generales representantes de las corporaciones municipales, considerando que se discrimina favorablemente a los impositores y municipios del País Vasco respecto de dichas Cajas Vascas, con respecto a los impositores y municipios de otras Comunidades Autónomas. El Gobierno Vasco alegará criterios de ponderación iguales en la ley homónima de Cataluña o similares en lo que se refieren a leyes de Castilla-León, Castilla-La Mancha, Asturias, etc.; sin que con anterioridad hayan sido impugnadas dichas leyes.

El último recurso de inconstitucionalidad, el 5174/2003, es interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 8 de la ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho.

Finalmente, se ha presentado una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley del Parlamento Vasco sobre la Comisión arbitral, a la que por su importancia citaremos en un apartado específico.

La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi

El denominado «Plan Ibarretxe» es a lo largo y ancho del año 2003 objeto de una particular atención y de una virulenta polémica. El 26 de julio la prensa pública un documento sobre dicho plan, que como se demostrará con el texto posterior no era más que un simple borrador, pero que aviva la encendida discusión.

El Presidente Aznar realiza varias duras declaraciones frente al desconocido Plan; así el 5 de agosto afirmó que este Plan supone someterse a los postulados políticos de ETA y que las posibilidades de que prosperara «semejante disparate», son equivalentes a cero. Dicho lo anterior como simple botón da muestra de esa citada polémica.

El 26 de septiembre el lehendakari realiza una presentación en el Parlamento de su propuesta, anunciando para el mes siguiente la formalización de un «texto articulado», que debía suponer la formalización de un proyecto conclusivo con el plan expuesto el año precedente. Efectivamente, en la histórica fecha del 25 de octubre, el Consejo de Gobierno vasco (PNV – EA. IU) aprobaba un texto, denominado «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», entregándolo en acto solemne al Parlamento Vasco, que el 4 de noviembre lo admitirá a trámite.

Las reacciones no se hacen esperar y siguen dos vías reactivas diferentes. El Gobierno central presenta un escrito de impugnación ante el tribunal constitucional contra la citada «propuesta», a través de la vía del artículo 161-2 de la Constitución, solicitando por lo tanto que se ordene suspender su tramitación (el 13 de noviembre); en el siguiente mes, el Tribunal ampliará el plazo para alegaciones de las entidades implicadas.

Por su parte, la Diputación Foral de Álava, compuesta en exclusiva por el Partido Popular, interponía un recurso contencioso administrativo contra el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno Vasco en la fecha del 28 de octubre. La sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, emitía un auto el 13 de noviembre declarando la admisión a trámite del citado recurso con voto particular de los magistrados Ana Isabel Rodrigo y Ángel Ruiz Ruiz, en el sentido de declarar la inadmisión, de muy superior enjundia jurídica respecto de del auto mayoritario. A este recurso se le sumará el Colectivo funcional «Manos Limpias».

Sin entrar en valoraciones sobre el texto del Gobierno vasco, y con la pretensión de una mera descripción de sus parámetros esenciales, comenzare por aludir al cauce utilizado que no es otro que el artículo 46 del Estatuto de reforma del mismo.

La propuesta tiene un preámbulo referido a la realidad socio-política del pueblo vasco, reconocedor de su derecho a decidir su futuro mediante consulta y formulando la necesidad de un nuevo pacto político, que mediante la actualización de los Derechos históricos, significa que un nuevo modelo de relación con el Estado Español, basado en la libre asociación con un Estado plurinacional y asimétrico.

Tras un título preliminar en el que no se adviertan grandes diferencias con el Estatuto actual –salvo la duplicidad entre ciudadanía y nacionalidad, la alusión a la diáspora vasca y una más exhaustiva mención a los derechos y deberes de la ciudadanía vasca–, se entra en el clave Título I relativo al régimen de relación política con el Estado español y las garantías del autogobierno. Se establece el ejercicio democrático del derecho a decidir mediante referéndum; garantizando un proceso de negociación institucional si existiera una voluntad clara e inequí-

voca de alterar sustancialmente el modelo de relación con el Estado español. Para tal fin, se crea un comisión bilateral Euskadi-Estado, con representación de ambos Gobiernos, a efectos de las relaciones institucionales de Cooperación, así como un Tribunal de Conflictos como sala especial del Tribunal Constitucional para todo tipo de conflictos y compuesto paritariamente.

El título II trata de los poderes en la Comunidad de Euskadi, entre los que se incluye el Poder judicial, configurando un Consejo Judicial Vasco que actuará en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder judicial y siendo competente para los nombramientos de presidente del Tribunal Superior de justicia.

El Título III hace referencia al régimen de relación política e institucional en el ámbito de la Comunidad de Euskadi, con cierto aumento del peso de los órganos forales respecto del actual ordenamiento.

El título IV alude al ejercicio del poder público en la Comunidad de Euskadi con amplísima referencia a las políticas públicas, partiendo de las exclusivas del Estado con alusión a las mismas y siguiendo con las exclusivas vascas, en cuanto políticas de institucionalización y autogobierno.

El título V se refiere a la economía, hacienda y patrimonio en la Comunidad de Euskadi, basadas en la figura del concierto económico actual.

El título VI establece la intervención de la Comunidad en el ámbito de las relaciones con Europa y en el plano internacional, perfilando la representación exterior de la Comunidad en estos ámbitos.

Texto que el lehendakari ha insistido en presentarlo a consulta pública en una situación de no violencia, abierto a cambios a lo largo del debate parlamentario, y que en el supuesto del referéndum, éste debía ser aprobado por mayoría en los tres territorios históricos. Requisitos que suponen una gran dificultad para su formalización definitiva, al margen sus contenidos, y que en todo caso, tal como establece el artículo 46 del Estatuto, requiere su aprobación por mayoría absoluta del Parlamento vasco.

Las Secuelas del «Prestige»

Las reacción de las instituciones vascas para afrontar la problemática derivada de la marea negra ocasionada por el hundimiento del buque «Prestige», puede insertarse plenamente en los que los norteamericanos han denominado «federalismo competitivo», propio de una situación en que al margen de titularidades competenciales, las distintas administraciones competían por prestar mejor servicio, provocando una imagen de dinamicidad y compitiendo siempre por hacerlo mejor. La ciudadanía, con el sufragio, emitiría el último veredicto.

Cuando los efectos del «Prestige» comenzaban a adivinarse en la costa cantábrica a finales de diciembre, el Gobierno Vasco, crea una comisión científica asesora conformada por diversos organismos científicos, entre ellos la Universidad del País Vasco, para elaborar un protocolo de actuación que vio la luz a finales de febrero y que inmediatamente fue puesto en práctica.

Efectivamente, el 5 de febrero el fuel impregnaba el litoral y materialmente convertía en capas negras las playas, como puede comprobar en las de San Sebastián. Ante ésta situación y vista la inercia que parecía paralizar a la administración Central que no toma ninguna medida, se configuró una comisión interinstitucional conformada por las diputaciones forales de Guipúzcoa y Vizcaya, el ayuntamiento de San Sebastián y el propio Gobierno Vasco, presidida por el consejero Josu Jon Imaz. Ésta comisión tomaría de inmediato una serie de medidas consistentes en recoger el fuel en el mar para minimizar el impacto en la costa. En consecuencia fletan 250 barcos de pesca que se hallaban a la sazón en paro estacional y dedicarlos a la limpieza del fuel en alta mar. Ésta flota, junto con otras de la costa cantábrica, ha recogido 21.070 toneladas de fuel emulsionado, cifra que suponía el 76 % del todo retirado en el golfo de Vizcaya y constituyendo una cifra muy superior a las 2950 toneladas recogidas por las 3000 personas (de las diputaciones forales, Cruz Roja, DYA, Socorristas y personal del Gobierno Vasco), en las playas y acantilados vascos. En suma, se recogieron 7 toneladas en el mar por cada una recogida en tierra.

Una vez recogido en alta mar el fuel emulsionado se llevaba, a determinados puntos de la costa y era objeto de un posterior reciclaje y recuperación, faena que se hizo aproximadamente en un 20 % de las 21.070 toneladas recogidas en el mar.

El costo total de la operación hasta el 31 de octubre de 2003 ha sido evaluado por el Gobierno Vasco en 55,8 millones de euros.

Por otra parte, las instituciones vascas que componen la comisión interinstitucional presentaban el 8 de mayo una demanda civil por 50 millones de euros contra la sociedad clasificadora del buque petrolero « Prestige », la American Bureau of Shipping; el 28 de octubre el Tribunal Federal de Houston (Texas) admitía a trámite la reclamación. Por otro lado dichas instituciones se personaban al 17 de marzo en las diligencias abiertas en el juzgado de instrucción Nº 1 de Corcubión, a efectos de depurar las posibles responsabilidades penales si las hubiese.

Las negociaciones con el gobierno español para el resarcimiento de los gastos elevados en la lucha contra el fuel, están en curso.

La Comisión Jurídica Asesora

A lo largo del año han tenido entrada han tenido entrada en la secretaría de este órgano 116 expedientes, de los cuales han sido posteriormente retirados por los propios entes consultantes, o devueltos por la Comisión por carecer de requisitos formales, un total de 2 consultas.

A mediados de noviembre de esos 114 expedientes, han sido concluidos 94 de ellos. Durante el mismo periodo se aprobaron un total de 102 dictámenes y 7 acuerdos, siendo 43 de los dictámenes relativos a disposiciones generales y 59 sobre actos administrativos; siendo entre los primeros 12 anteproyectos de ley y 31 de Decretos.

Respecto a los acuerdos, la tipología es: 4 sobre defectos de tramitación de los procedimientos, 1 de organización y funcionamiento de la Comisión y 2 sobre la competencia de la Comisión.

De la comparación con años anteriores se percibe una estabilización del número de consultas y una ralentización de los informes sobre proyectos normativos.

La Cuestionabilidad de la Comisión Arbitral

El funcionamiento ordinario de la Comisión Arbitral se expone en la ficha sobre la actividad institucional. Sin embargo, parece oportuno y pertinente plantear un problema jurídico que gira entorno a la Comisión y que cuestiona absolutamente su futuro. Como es notorio, esta Comisión derivada del artículo 39 del Estatuto cuenta con una ley propia, de 30 de junio de 1994, norma que en un artículo, consecuente con el espíritu del estatuyente, declaraba la no impugnabilidad de sus resoluciones, en tanto que resolvían cuestiones competenciales entre las propias instituciones vascas, inapelabilidad que se reconoció en la disposición adicional 1 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativo, así como en la disposición adicional 4ª de la ley orgánica del Tribunal Constitucional (reforma de 7/1999), ambas excluyentes de posible revisión respecto de las Resoluciones de la Comisión.

Por lo tanto se reconocía que la mencionada comisión arbitral poseía un ámbito exclusivo dirimente de conflictos competenciales domésticos, exclusividad que se basaba en el consenso institucional interno y sus decisiones se prevaleían de la confianza otorgada por el propio Estatuto.

No obstante el salto previsible se produce en este año con ocasión de una nueva intervención de la Diputación Foral de Álava. Al tener lugar la resolución 1/2003 de la Comisión, dictada en conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco contra un decreto foral del consejo de Diputados de dicha Diputación y fallado por la Comisión en contra de esta institución y a favor del Gobierno vasco, la Diputación alavesa interpondrá un recurso contencioso administrativo contra la resolución aludida de la Comisión Arbitral.

En dicho recurso la Diputación y vista la legalidad vigente autonómica y estatal, plantea una cuestión de inconstitucionalidad contra los preceptos legales antes citados, que declaraban su exclusión del control Jurisdiccional contencioso-administrativo.

El Tribunal Superior dado el recurso abrió un periodo de alegaciones y emitió un auto (ponente Da Silva Ochoa) el 6 de Noviembre, que acordaba plantear al Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad por infringir los mentados artículo de la ley de la Comisión Arbitral y de la jurisdicción contencioso-administrativa, diversos preceptos de la Constitución (el 24.1, 53.1, 106.1, 117.3 y 149.1.6, así como el 10.6 del Estatuto de Autonomía para el País vasco).

En las alegaciones previas se habían mostrado en contra la propia Comisión Arbitral así como, el Ministerio Fiscal. En expresión del auto, «las razonadas argumentaciones de la Comisión Arbitral y del Ministerio Fiscal no han conseguido, sin embargo, disipar toda sombra de duda del animo del Tribunal».

El 25 de noviembre el Consejo de Gobierno Vasco planteaba un incidente de nulidad de actuaciones previsto en la ley orgánica del Tribunal Constitucional en

relación al citado auto, como parte legítima. Impugnación a la que se sumarían las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Vizcaya.

La cuestión de fondo se centra en que de estimarse la cuestión de inconstitucionalidad, un órgano estatutario que ha venido funcionando con indudable eficacia en los últimos años dejaría de representar el papel previsto en el Estatuto, un componedor arbitral de conflictos competenciales y pasaría presuntamente a mejor vida. Una consecuencia más de la falta de homogeneidad institucional en la que se encuentra la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Balance Global

La finalización del año con la visualización del enfrentamiento parlamentario; con la disolución de la posibilidad de una actuación conjunta fuera de este marco, entre el PP y PSE; con SA disuelto por la ley orgánica de partidos políticos y manteniendo el grupo parlamentario exclusivamente por la particular posición de la mesa del parlamento; con un corte absoluto de relaciones entre el Gobierno central y el autonómico; con la propuesta del Gobierno Vasco contra la que se pretende presuntamente que ni siquiera se tramite en la vía parlamentaria; con tantas circunstancias combinadas, existe en la ciudadanía un desasosiego que está llegando al límite, puesto que además, la amenaza de ETA sigue viva.

El proceso electoral y foral ha supuesto la reválida del anterior evento a nivel autonómico por lo que confirma a las realidades políticas hegemónicas.

La quiebra de la homogeneidad supone una factura más a añadir a las fisuras generalizadas. Duro año y difícil porvenir.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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. Intxaurreaga)

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

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Moción de censura contra la Consejera de Educación, Universidades e Investigación (M.A. Iztueta) desestimada en el Parlamento en la sesión del 27 de noviembre, por mayoría absoluta.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Presentación, por el lehendakari de los principios de su propuesta de la sesión del 26 de septiembre.

Debate y rechazo por el voto negativo del PP, PSOE y Sozialista abertzaleak, de la ley de Presupuesto de la C.A. y de la ley de Universidades (Sesión de 29 de diciembre).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Se ha realizado por la Mesa en relación al Reglamento y disolución del grupo parlamentario Sozialista abertzleak.

Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Defensor del Pueblo

Durante el año 2003 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.

- El número de expedientes de queja iniciados a instancia de ciudadanos a lo largo del año 2003 ha sido de 1377. Las actuaciones promovidas de oficio han sido 116.
- 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 3 de abril de 2003 y fue debatido ante el Pleno el 20 de junio de 2003. Ha sido publicado en el BOParIV, VIII Leg., de 10 de abril de 2003.

Informes extraordinarios

- Informe Extraordinario de la Institución del Arateko sobre la Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco – presentado el 24 de septiembre de 2003- se informó del mismo en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el 16 de octubre de 2003 y publicado en el BPParIV, VII Leg., de 16 de octubre de 2003.
- Informe Extraordinario de la Institución del Arateko sobre La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV – presentado el 4 de junio de 2003- se informó del mismo en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas el 5 de noviembre de 2003 y publicado en el BOParIV, VII Leg., de 12 de junio de 2003.

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

El Tribunal Vasco de cuentas Públicas ha presentado la memoria y cuentas anuales del 2003 con fecha de 27 de mayo de 2003 y publicado en el BOParIV, VII Leg., de 6 de mayo de 2003.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ha elaborado durante el año 2003 una serie de informes de fiscalización ordinarios destacando los siguientes:

- Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco, 2000, presentado en el Parlamento el 4 de abril de 2003 y publicado en el BOParIV, VI Leg., de 11 de abril de 2003. Informe de Fiscalización de la Universidad del País Vaxo, 2001, presentado en el Parlamento el 5 de noviembre de 2003 y publicado en el BOParIV, VI Leg., de 14 de noviembre de 2003.
- Informe de Fiscalización de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, 2000,

presentado en el Parlamento el 16 de enero de 2003 y publicado en el BOParIV, VII Leg., de 31 de enero de 2003.

- Informe de Fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia: Administración Foral, 2001. Presentado el 16 de julio de 2003 y publicado en el BOParIV, VII Leg., de 29 de agosto de 2003.
- Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Administración Institucional de Álava, 2001. Presentado el 28 de julio de 2003 y publicado en el BOParIV, VII Leg., de 29 de agosto de 2003.
- Informe de Fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Gipuzkoa 2001. Presentado el 22 de abril de 2003 y publicado en el BOParIV, VII Leg., de 9 de mayo de 2003.
- Informe de fiscalización de Parques Tecnológicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, presentado en el Parlamento el 4 de diciembre de 2003 y publicado en el BOParIV, VII Leg., de 12 de diciembre de 2003.

Comisión Arbitral del País Vasco

Por lo que respecta a la Comisión Arbitral se han dictado seis Resoluciones del Pleno.

La primera es la Resolución de 24 de febrero de 2003, adoptada por el Pleno de la Comisión Arbitral en relación con el conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno Vasco contra el Decreto Foral 46/2002, de 30 de julio, del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Álava, que regula el Sistema de Control de la Red Viaria Foral y el Centro de Control de Carreteras, que estima íntegramente fundado el planteamiento del conflicto positivo de competencia y declara que el Gobierno Vasco es titular de las competencias controvertidas y contenidas en los preceptos impugnados.

La segunda Resolución, de fecha 10 de abril de 2003, resuelve la Cuestión de Competencia entablada por el Gobierno Vasco en relación con el Proyecto de Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia, entendiendo que la competencia cuestionada corresponde al mencionado Territorio Histórico, con voto particular discrepante formulado por los vocales D. Iñaki Lasagabaster Herrarte y D. Mario Fernández Pélaz.

La tercera Resolución, de 15 de mayo de 2003, dictada en el Conflicto Positivo de Competencia planteado por la Diputación Foral de Álava contra el Decreto del Gobierno Vasco 256/02, de 29 de octubre, que establece la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Pesca, considera que las competencias contenidas en los preceptos objeto conflicto, las aludidas por los artículos 1 y 10 de la citada norma, pertenecen al Gobierno Vasco, no afectando, por lo tanto, a las competencias privativas de los Territorios Históricos en lo referente a montes y espacios forestales.

La cuarta Resolución, adoptada por el Pleno en fecha 6 de octubre de 2003, en el Conflicto Positivo de Competencia 1/03 que, sobre las actuaciones encaminadas a la instalación de cámaras de televisión en la carretera N-622 y tendido

de fibra óptica por parte de la Diputación Foral de Álava, promovió el Gobierno Vasco, la Comisión estima íntegramente fundado el planteamiento del conflicto y entiende que las pretensiones del Ejecutivo Foral vulneran la distribución de competencias asignadas a las Instituciones Comunes y Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco ya que las mismas pertenecen a la materia de gestión de tráfico y seguridad vial cuya titularidad de gestión corresponde la Gobierno Vasco.

La quinta Resolución, de 3 de noviembre de 2003, resuelve los Conflictos Positivos de Competencia planteados por las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral del mismo Territorio Histórico contra el Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola, entendiéndose que corresponden a los Territorios Históricos la aprobación de reestructuración y reconversión de viñedos; la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores respecto a las infracciones definidas en los artículos 47 a 50 del Proyecto en lo relativo a la viticultura y la Disposición Final Primera de dicho texto, en los términos que resultan de la Ley de Territorios Históricos sobre desarrollo y ejecución del Proyecto de Ley en materia de viticultura y que competen a las Instituciones Comunes la notificación, circunstancias y prohibición de productos enológicos; los registros de productos vitivinícolas; el procedimientos de reconocimiento de vinos de calidad producidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, órganos de gestión de los mismo, en cumplimiento de sus obligaciones y su registro y la adaptación de los Consejeros Reguladores de las denominaciones de Origen a los órganos de gestión de los vinos de calidad; la autorización para la gestión del uso de los términos geográficos por los órganos de gestión de los productos vitivinícolas; la vigilancia por los órganos de gestión del movimiento de uvas, mostos y vinos no protegidos por sus vinos de calidad, pero que ocurran en su zona geográfica; la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores respecto a de las infracciones definidas en el Proyecto de Ley, con la excepción de los artículos 47 a 50, relativos a viticultura y la Disposición Final Primera del texto legal, sobre disposiciones de desarrollo del Proyecto, con excepción de las que corresponden a los Territorios Históricos en materia de viticultura.

La última Resolución, también de 3 de noviembre de 2003, dictada en el Conflicto Positivo de Competencia planteado por el Gobierno Vasco contra la Diputación Foral de Gipuzkoa, sobre autorización para la instalación de equipamientos y la realización de obras en el punto kilométrico 416, 7 de la N-1 (Olaberria), considera que la titularidad de las competencias controvertidas relativas a la regulación gestión y control de tráfico, en el sentido expresado en la solicitud del Director de Tráfico del Gobierno Vasco de 9 de octubre de 2002, corresponden a los órganos competentes del Gobierno Vasco, en cuanto a que los elementos que se pretenden instalar son propios de las atribuciones que sobre toda clase de señalización variable o instrumento de información y gestión de la circulación sobre las vías públicas integran la competencia sobre el tráfico y que, en lo referente a la pretensión de que la Comisión Arbitral declare que la Diputación Foral de Gipuzkoa debe otorgar sin demora autorización al Departamento del Interior del Gobierno Vasco para la instalación de equipamientos y la realización de obras, la misma queda fuera del alcance competencial que el ordenamiento jurídico vigente confiere a la antedicha Comisión Arbitral, sin perjuicio de la previsión establecida en el párrafo segundo del artículo 69 de la LCA.

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Hèctor Lopez Bofill

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2003 se manifiesta en 17 sentencias, una parte de las cuales versa sobre temas semejantes cuando no coincidentes entre sí mismos. Con el final de la séptima legislatura finaliza también el mandato de la controvertida presidencia del Tribunal Constitucional protagonizada por el Magistrado Jiménez de Parga. Al igual que se ponía de relieve en el Informe del año 2002, una buena parte de las sentencias dictadas este año vienen acompañadas de un buen número de votos particulares, que expresan una división de posiciones en el seno del Tribunal que ya se apuntaba el año pasado y que en el presente parece consolidarse. La renovación que debe producirse en los primeros meses del año 2004 deberá permitir verificar si esta división de criterios interpretativos sobre la controversia competencial se sigue manteniendo, o bien se decanta en uno u otro sentido.

Entre los temas más recurrentes de la actividad jurisdiccional desarrollada por el Tribunal Constitucional durante el presente año, no destacan, como en los años pasados, las cuestiones de orden procesal. En realidad, las que se han registrado este año vienen a ser una reproducción de las reseñadas y comentadas en Informes anteriores. Mientras que en lo que concierne a los aspectos de contenido competencial, como es habitual en todos los años, destacan, por supuesto, los temas relativos al siempre reiterado tema de la delimitación del ámbito de lo básico. Entre las sentencias que en este sentido cabe destacar, sobresalen las SSTC 109/2003 y 152/2003 relativas a la legislación autonómica en materia de farmacias y la incidencia que sobre la misma puede llegar a tener la nueva legislación básica estatal sobre esta materia. Un segundo tema de especial relieve en el análisis de la *litis* competencial es la importante STC 1/2003 sobre la *Ley de Función Pública de Extremadura*, en la medida en que plantea el problema de la contradicción entre una preexistente legislación autonómica y una posterior legislación básica estatal. Éste es el mismo supuesto que también se produce en la STC 109/2003 sobre farmacias en Extremadura y Castilla-La Mancha, en las que el Tribunal Constitucional está juzgando las consecuencias que para la legislación autonómica aprobada en un momento determinado pueden tener las modificaciones contenidas en la legislación básica estatal aprobada con posterioridad y coincidente con el acceso al poder del Partido Popular a partir de 1996. El año 2003 también ha sido el año de los procedimientos en los que ha recaído sentencias sobre el régimen fiscal de Canarias.

Entre la actividad jurisdiccional llevada a cabo este año, cabe destacar la singularidad que ofrece la rapidez con la que el Tribunal Constitucional ha resuel-

to el recurso presentado por el Presidente del Gobierno contra la llamada *Ley vasca de Presupuestos*, en la STC 3/2003, reduciendo con creces el tradicional retraso que el Tribunal padece a la hora de resolver las controversias competenciales. Procede, a su vez, reseñar las últimas sentencias registradas en las que se han producido con una serie de pronunciamientos sobre competencias ejecutivas en materia laboral (SSTC 95/2002 y 190/2002, relativas al pacto tripartito entre el Estado, los sindicatos y las organizaciones empresariales sobre los fondos de ocupación). Por otra parte, no puede dejar de subrayarse algunas sentencias en las que se contienen unos singulares votos particulares sobre todo en relación al alcance de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE y acerca del significado de la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias del art. 150.2 CE, en este último caso obra del Magistrado Rodríguez-Zapata, (en este sentido, véase, la STC 124/2003). Finalmente, se han registrado diversas SSTC que resuelven bastantes cuestiones de inconstitucionalidad dedicadas a temas relativos a la delimitación material de competencias ante los Tribunales ordinarios.

Desde la perspectiva general de los datos estadísticos que ofrece la actividad jurisdiccional del Tribunal, destaca un relativo aumento de la producción jurisprudencial registrada, pues se ha pasado de las 13 sentencias dictadas tanto en 2001 como en 2002 respectivamente, a las 17 que el Tribunal ha aprobado durante el 2004.

La fecha de las actuaciones normativas del Estado y de las CCAA que han sido objeto de decisión jurisdiccional data del período que oscila entre 1992 y 2003, además de dos cuestiones de inconstitucionalidad que se refieren respectivamente a disposiciones de 1984 y 1991. Las disposiciones objeto de enjuiciamiento más numerosas son las que datan del año 1995 (4); y en menor grado las que proceden del año 1994 (2); 1991 (1); 1997 (1); 1996 (2); 1999 (1).

Las cuestiones de inconstitucionalidad que han sido objeto de enjuiciamiento versan sobre preceptos de la *Ley 20/1991, de 7 de junio, de Notificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias*; la *Ley de la Generalidad Valenciana 4/1984, de 13 de junio, de la Hacienda Pública de la Generalidad*; la *Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991, de 13 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1991*, entre otras. Todo lo cual vuelve a poner de manifiesto, una vez más, el notorio retraso que el Tribunal experimenta en dictar sentencia, que en esta ocasión gira alrededor de unos seis años de retraso medio.

Además de las ya citadas, las Leyes y otras disposiciones que este año han sido objeto de enjuiciamiento constitucional son, entre otras, las siguientes:

La *Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 de abril, de modificación parcial y urgente del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura*, aprobada por Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio; la *Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de febrero* (la singular ley relativa a la teoría presupuestaria); el *Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre*, por el que se desarrollan determinados preceptos de la *Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales* y el *Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Impuestos Especiales*; la *Ley Orgánica 6/2002 de*

27 de junio, de Partidos Políticos; el Real Decreto-Ley 10/1994, de 30 de septiembre, de Incentivos Fiscales de carácter temporal para la renovación del parque de vehículos de turismo; la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 3/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica; la Ley de Castilla-La Mancha 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del Servicio Farmacéutico; la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia; la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista; el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre; la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid; la Orden de 4 de mayo de 1995, del Ministerio para las Administraciones Públicas, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, de 21 de marzo de 1995 y su aplicación por las resoluciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, de 30 de mayo de 1995, etc.

Los procedimientos constitucionales que han sido cauce para las Sentencias emitidas este año, al igual que en el anterior, otorgan un cierto predominio al recurso de inconstitucionalidad respecto del conflicto de competencias y, lógicamente, también en relación con las cuestiones de inconstitucionalidad. En cuanto al carácter de la norma que en su momento fue objeto de la controversia competencial se registra un relativo equilibrio entre las normas procedentes del Estado y las de la Comunidad Autónoma. Porque, en efecto, de las diecisiete sentencias emitidas, diez lo son con respecto a procedimientos iniciados contra disposiciones del Estado y las siete restantes lo fueron contra disposiciones de las CCAA.

Las materias competenciales que en esta ocasión han ocupado al Tribunal Constitucional son como en las restantes ocasiones de una notoria diversidad. No obstante ello, muestran un cierto protagonismo las relativas a tributos de las CCAA, legislación procesal, farmacias, aguas, comercio interior, derechos fundamentales, carreteras, economía, industria y tecnología, función pública, etc.

En lo que concierne al sentido de los fallos dictados por el Alto Tribunal, predominan aquellos que tienen un contenido parcialmente estimatorio (8); junto con las sentencias desestimatorias (5) y las estimatorias (3). Asimismo, en algunas de ellas (3) aparecen también fallos de contenido interpretativo. A modo de ejemplo, puede citarse la STC 81/2003, relativa a al art. 17.3 de la *Ley valenciana 4/1984 de Hacienda Pública*.

Consideraciones específicas

Cuestiones procesales

Como se ha apuntado con anterioridad, las cuestiones de orden procesal adquieren este año una menor relevancia en la fundamentación jurídica de los fallos emitidos. Aunque por supuesto no se trata de ninguna novedad, sí que merece una especial mención la cuestión referida a la legitimación procesal de las

CCAA en los procedimientos constitucionales que versan sobre leyes estatales, cuyo contenido supera los aspectos estrictamente competenciales. El tema se plantea en relación con las SSTC 48/2003, dictada para enjuiciar la constitucionalidad de la controvertida *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*. Con base en la ya antigua jurisprudencia sentada en la STC 199/1987, el Tribunal Constitucional recurre de nuevo a la interpretación amplia de la regla «afectación al ámbito de la autonomía», establecida por el art. 32.2 de la LOTC como condición de los órganos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes estatales. En este sentido, el Tribunal recuerda que la legitimación de las CCAA no sólo está al servicio de la reivindicación de una específica titularidad de competencias lesionada, sino que también contribuye a la depuración del ordenamiento jurídico en la medida en que pueda demostrarse una conexión material entre la ley estatal y el ámbito del autogobierno que pueda quedar afectado por la norma estatal. Este punto de conexión se apreció en el recurso presentado contra la *Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos*, en relación a dos aspectos concretos: 1) al tratarse de la constitucionalidad de una ley que se erigía como marco normativo determinante de la existencia y de la configuración de los partidos que operan en todas las instancias del Estado y, por tanto, también en las de las CCAA; 2) el dato de que una de las quejas de inconstitucionalidad deducidas por el Gobierno vasco como recurrente, consistía en atribuir a la Ley de Partidos la condición de ley singular cuyo único destinatario sería una formación política que sólo operaba en Euskadi y Navarra. El Tribunal se acoge a la jurisprudencia sentada en 1987 para admitir el recurso planteado por un órgano autonómico contra una ley del Estado, cuyo contenido, desde luego, no es específicamente de naturaleza competencial.

De nuevo, el ámbito de lo básico

Por supuesto, y como no podía ser de otra manera, la determinación del ámbito de lo básico sigue ocupando la función hermenéutica del Tribunal Constitucional. Tal como se apuntaba al principio, la STC 1/2003 dictada en relación al recurso planteado contra la *Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 de abril, de modificación parcial y urgente del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura*, aprobado por *Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio*, plantea el tema de la inconstitucionalidad sobrevenida de una norma autonómica como consecuencia de la posterior modificación de la legislación básica estatal. En concreto, en este recurso se impugnaba la previsión contenida en la norma autonómica por la que se establecía la pérdida de la condición de funcionario. La Ley extremeña establecía, entre otros, dos causas: por falta de petición de reingreso al servicio activo al finalizar el período de excelencia voluntaria por agrupación familiar; y, en el caso de los funcionarios en situación de excedencia forzosa, cuando estos incumpliesen determinadas obligaciones. El punto crucial de la controversia competencial se cifraba en que el legislador estatal no había previsto, al tiempo de dictarse la sentencia extremeña, qué consecuencia cabía inferir de la circunstancia de que un funcionario en las situaciones administrativas descritas incumpliese las obligaciones previstas en las bases del régimen estatutario. Pero, con posterioridad, la legislación bási-

ca estatal se modificó en un sentido contrario a las previsiones de la legislación autonómica, con lo cual, el litigio entraba de lleno en un problema de inconstitucionalidad sobrevenida de disposiciones autonómicas ante una ulterior modificación de la legislación básica estatal.

El Tribunal analiza y confirma el carácter tanto formal como materialmente básico de la nueva legislación estatal, es decir, la *Ley 13/1996* que modificó la *Ley 30/1984, reguladora de la función pública*. Y con esta finalidad recuerda su jurisprudencia según la cual el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales debe ajustarse al marco normativo vigente en el momento del juicio de constitucionalidad y no en la estructura de distribución de competencias que estaba en vigor en el momento de la aprobación de la ley autonómica. Desde esta perspectiva, el cambio sobrevenido de la legislación estatal provocó en efectos inconstitucionales para la legislación autonómica. No obstante, la cuestión previa se cifra en determinar si lo básico responde realmente a los criterios constitucionales del mínimo común denominador necesario para todas las CCAA, o bien la nueva legislación se excedía al respecto. Porque, es evidente, que la atribución del carácter básico a una norma no la hace inmune al juicio de constitucionalidad y, por tanto, no se trata de cuestión irreversible. Así lo asume esta sentencia, señalando que el cambio legislativo estatal sigue siendo respetuoso con la CE, razón por la cual, si dicho cambio suscita contradicción con la norma autonómica, ésta deviene inconstitucional. A modo de mención colateral, cabe citar aquí el singular planteamiento que hace el voto particular firmado por tres de los magistrados del TC (Jiménez de Parga, Delgado Barrio y Rodríguez Zapata), los cuales proponen una innovadora visión de la aplicación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE. Según el criterio de este voto disidente, en un supuesto como el descrito operaría siempre la prevalencia del Derecho estatal (sin cuestionar si realmente es o no básico), cuya aplicación no daría lugar a la nulidad de la norma autonómica, que fue válida en el momento de su aprobación cuando las bases del Estado eran distintas, sino a su inaplicación una vez que las nuevas normas despliegan su eficacia y desplazan a las de las CCAA. Con este planteamiento el voto particular prácticamente anula el sentido de la legislación básica.

Por su parte, la STC 109/2003, relativa a la legislación sobre farmacias en Extremadura y Castilla La-Mancha, constituye un nuevo ejemplo de las resoluciones que se dictan en el año 2003 sobre la reforma de la legislación básica estatal operada a partir de 1996, coincidiendo con el acceso al Gobierno del Partido Popular y las repercusiones que ello ha tenido sobre la legislación autonómica. En efecto, la cuestión de lo básico y su delimitación se plantea con toda crudeza en la legislación relativa a la atención farmacéutica, el servicio farmacéutico y las oficinas de farmacia contemplada en la *Ley de la CA de Extremadura 3/1996, de 25 de junio; en la Ley de la CA de Castilla-La Mancha 4/1996, de 26 de diciembre y 16/1997, de 25 de abril*. El núcleo de la controversia está en si determinadas limitaciones a la transmisión de autorizaciones de apertura de farmacias contenidas en la legislación autonómica, son acordes con la legislación básica estatal y respetuosas con el art. 149.1.16 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre legislación básica en materia de sanidad. Entre los aspectos estructurales de la regulación de las farmacias se encuentra el principal punto

litigioso que resuelve esta sentencia, cual es el de la transmisión de las oficinas de farmacia. Tanto en la legislación extremeña como en la de Castilla-La Mancha, se establecía el régimen de intransferibilidad de las autorizaciones de apertura, lo cual contradice la normativa aprobada por la ley estatal el criterio básico de transmisibilidad y autorizaciones de apertura a favor de otros farmacéuticos. Dado que la legislación básica estatal impone un régimen de transmisibilidad de autorizaciones de apertura de farmacias, el Tribunal concluye que la contradicción entre leyes autonómicas y legislación estatal debe resolverse a favor de ésta, sin cuestionar si realmente es condición básica, es decir, forma parte del mínimo común denominador para todo el territorio, este particular criterio sobre el traspaso, arrendamiento o cualquier otra forma de transmisión de las farmacias. En el sentido de rechazar la inmutabilidad de lo básico decidida por el legislador estatal, resulta razonable el planteamiento del voto particular del magistrado García Manzano cuando cuestiona que pueda estimarse como norma básica el régimen de transmisibilidad de autorizaciones. O dicho de otra manera, no todo lo que el legislador califica de básico queda inmune al juicio de constitucionalidad. El legislador carece de disponibilidad absoluta para determinar qué es lo básico, al margen de la CE. Mientras que, por lo que parece para la mayoría de los magistrados, en esta sentencia la deferencia hacia el legislador ha de ser la primera regla.

También la ordenación de lo básico se plantea en la STC 202/2003, que es consecuencia de una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la *Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991 de Presupuestos Generales de la Comunidad*, por la que se establecía que aquellos funcionarios de carrera que hubiesen desempeñado durante más de dos años continuados un alto cargo de designación política, consolidarían un grado personal máximo cuya equivalencia a efectos económicos sería la de Directores Generales. El órgano judicial «a quo» estimaba que dicha previsión legal podía entrar en contradicción con la entonces vigente legislación estatal en materia de función pública, es decir, la *ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes*. El Tribunal en este caso salva la constitucionalidad de la ley autonómica a través de una interpretación constitucionalmente conforme de la ley cuestionada con el fin de acomodar su contenido a las bases estatales, a saber: se entiende que del artículo 20 de la Ley madrileña, no se sigue la consolidación de un grado personal que no existe en la carrera administrativa, sino que sólo persigue una consecuencia de carácter retributivo. La idea es que, sin distorsionar el sentido de la letra de la previsión legal, consiste en reconocer a los funcionarios que no hubiesen sido altos cargos el derecho a percibir un complemento de destino equivalente al señalado para los Directores Generales.

De nuevo, también, las competencias ejecutivas y las subvenciones

La paradigmática STC 13/1992, que como es sabido supuso un freno a la *vis expansiva* que el Estado otorgaba al ejercicio de sus competencias ejecutivas a través de la actividad de fomento, es invocada de nuevo para justificar el ejercicio de competencias ejecutivas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en la

STC 175/2003. En efecto, el Tribunal después de reiterar la doctrina en materia de subvenciones enunciada en la citada STC 13/1992, reconoce parcialmente la competencia de la Generalitat de Cataluña, en relación a la regulación de las bases y convocatoria para la concesión de ayudas a la iniciativa de apoyo a la tecnología, la seguridad y la calidad industrial. Este tipo de actividad había sido regulada por una Orden de 25 de abril de 1997, del Ministerio de Industria y Energía, que invadía competencias autonómicas a través de la vía tradicional de la concesión de subvenciones. El Tribunal, como es frecuente en este tipo de juicios sobre competencias ejecutivas, consideró que la normativa estatal supera el criterio formal de bases; y asimismo, sostuvo que no son materialmente básicos e invaden las competencias autonómicas aquellos preceptos de la Orden Ministerial dedicados a la regulación de las solicitudes de subvención, a la subsanación y mejora de las mismas, a su estudio y evaluación, a la propuesta de aceptación, a la concesión, al plazo de resolución de procedimientos, etc, etc. En definitiva, se trataba de un caso más de normativa estatal profundamente detallada y precisa que a través de la vía de la subvención, absorbía competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma. La sentencia no constituye una novedad, pero pone de relieve la importancia de limitar las potestades normativas estatales a través del instrumento acaparador que ofrecen las diversas formas de actividad de fomento. En el mismo sentido hay que citar la SSTC 228/2003, por la que el Tribunal estimó otro conflicto positivo de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña, contra la *Orden de 4 de mayo de 1995*, del Ministerio para las Administraciones Públicas, por la que se aprobaron las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del *Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas de 21 de marzo de 1995*.

Las resoluciones sobre el régimen económico y fiscal de Canarias

Diversas son las sentencias dictadas en el presente año sobre esta cuestión: las SSTC 16/2003, 62/2003 y 72/2003. En todas ellas el Tribunal rechaza las pretensiones de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de regulación y gestión de los tributos. Su doctrina se basa en los siguientes criterios: 1º), la disposición adicional tercera de la CE, según la cual la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá Informe previo de la Comunidad Autónoma, no está reconociendo una competencia a dicha comunidad para la regulación y gestión de tributos integrados en el régimen económico y fiscal de las Islas; 2º), la Comunidad Autónoma no puede reivindicar la competencia para regular los procedimientos administrativo-tributarios relativos a los tributos estatales que incidan en el régimen económico y fiscal de Canarias invocando sólo el título del art. 32.3 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a esta Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas de los procedimientos económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen canario, ya que se trata de un título referido a normas de carácter procesal y no de naturaleza substantiva; 3º), en lo referido a la competencia de gestión del tributo, cuestionado en función de su carácter de tributo cedido, debe subrayarse, en primer lugar, que, en el momento de

interposición del recurso, todavía no existía una ley específica de cesión y que incluso con posterioridad a la ley de cesión (*Ley 21/2001, de 27 de diciembre*), el Estado continuaba siendo el único titular del tributo cedido (un impuesto especial sobre medios de transporte) con plena capacidad de disposición sobre las competencias de formación y de gestión del mismo.

En relación al Informe previo de audiencia al que se refiere la Disposición Adicional de la CE, el Tribunal recuerda que su puesta en práctica exige que el Informe ha de ser reclamado al Parlamento canario, razón por la cual el *Decreto-Ley 12/1995, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria*, que modificaba una ley anterior sobre impuestos especiales, eran inconstitucional porque incurrió en un vicio procedimental al obviar dicha consulta previa (STC 137/2003).

Competencias ejecutivas autonómicas y fondos de formación ocupacional

La STC 230/2003 constituye una variante de la siempre controvertida relación entre actividad de fomento y ejercicio de competencias ejecutivas por parte de las CCAA. El contenido de esta sentencia pone de relieve que llueve sobre mojado. Se trata de una sentencia que constituye una aplicación de la doctrina emanada por las SSTC del año pasado 95/2002 y 190/2002 sobre la cuestión de los fondos acordados por el pacto tripartito firmado entre el Estado, los sindicatos y las asociaciones empresariales para la financiación de la formación de los trabajadores ocupados. Nada hay de nuevo bajo el sol: en aquella ocasión el TC estimó que la gestión de dichos fondos correspondía a la Comunidad Autónoma y que su centralización en la Comisión tripartita del pacto y en los órganos estatales vulneraba las competencias ejecutivas autonómicas en materia laboral. No obstante ello, el Estado dictó resoluciones posteriores en las que seguía manteniendo el sistema de gestión centralizada de los fondos ocupacionales que son, precisamente, el objeto de la impugnación del presente conflicto. Pues bien, el Tribunal, siguiendo la jurisprudencia mencionada, considera que las diversas resoluciones de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, en especial la de 25 de julio de 2003, por la que se prorrogan las convocatorias de ayudas para los planes de formación continua, de demanda y de oferta, para la formación continua correspondiente al ejercicio 2003, suponen una invasión competencial de las atribuciones de la Comunidad Autónoma. A señalar, no obstante, que la sentencia tiene un efecto declarativo respecto de los derechos consolidados de terceras personas.

Otras cuestiones

La coordinación y la cooperación entre administraciones públicas, es la forma habitual a través de la cual el Tribunal Constitucional ha venido proponiendo resolver los contenciosos competenciales en los que confluyen títulos competenciales. Así, recuerda que en el supuesto de competencias que se entrecruzan en un espacio físico, como es el caso abordado por la STC 123/2003, en

el que las competencias estatales sobre aguas fluviales que discurren por más de una comunidad, cuyas competencias se ejercen por organismos de la cuenta, el TC afirma que para resolver la concurrencia competencial resulta imprescindible la necesaria coordinación y cooperación entre las administraciones públicas.

Otra resolución singular es la STC 3/2002 dictada por el TC. Se trata de la relativa a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002. Esta singularidad se justifica no por razones materiales sino por la insólita celeridad con la que el pleno del Tribunal resolvió el recurso del Presidente del Gobierno, sobre todo si se tiene en cuenta que la media de retraso en recursos de inconstitucionalidad se sigue manteniendo en una media que oscila entre los seis a siete años. El contenido fraccionado de la Ley vasca 1/2002, de 2 de enero, motivó que el alto Tribunal declarase la inconstitucionalidad por vulneración del principio de unidad jurisdiccional y de seguridad jurídica.

La competencia estatal en materia de regulación de la legislación procesal se plantea en la STC 81/2003, a través de una cuestión de inconstitucionalidad en la que el órgano judicial apreció la inconstitucionalidad parcial de la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública. La cuestión más controvertida es la determinación de un «dies a quo» sobre el devengo de intereses previsto en la Ley 4/1984, de 13 de junio, de la Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana. En relación a ello, el TC resuelve mantener la ley en el ordenamiento a través de una interpretación conforme a la Constitución, siempre que se entienda que el criterio del momento en el que se dicta la sentencia adquiere firmeza sólo se refiere a la exigibilidad de los intereses. Por el contrario, distinta es la solución a la que desemboca el juicio sobre el tipo aplicable al cálculo de los intereses. El TC remarca que la determinación cuantitativa del interés de demora de estos créditos ha de merecer un tratamiento unitario en todo el territorio.

En el ámbito del mercado interior y del supracomunitario cabe destacar la STC 124/2003, que sigue la estela de la STC 208/1999 en materia de defensa de la competencia, en la que se reconocía que las CCAA pueden ejercer competencias en materia de comercio interior, siempre que las prácticas de libre competencia no afecten al mercado supracomunitario. La Comunidad Foral de Navarra planteó recurso contra la Ley del Estado 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, alegando que tanto la definición de gran establecimiento como los requisitos en cuestión, no encontraban ninguna justificación en la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE y, en este sentido, vulneraban las competencias autonómicas sobre comercio interior y urbanismo. Sin embargo, éste no fue el parecer del TC quien, aceptando una vez más, una concepción especialmente expansiva de la cláusula competencial relativa a las bases y planificación general de la actividad económica, estimó que la competencia autonómica de comercio interior está sujeta a límites y que tanto la definición de «gran establecimiento» y los criterios para el otorgamiento de licencias fijados en el artículo 6.2 de la Ley 7/1996 con carácter uniforme para todo el territorio debían entenderse establecidos al amparo del artículo 149.1.13^a, ya que constituyen normas básicas de la actividad económica, al afectar decisiva-

mente al sector de la distribución de productos. En otro orden de cuestiones de relevancia planteadas por esta sentencia, destaca el motivo de inconstitucionalidad relativo al carácter no orgánico –denunciado por la Comunidad Foral– de los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, de 17 de enero, complementaria de la Ley 7/1996. Y, en efecto, el TC estimó la alegación de la Comunidad Foral y declaró que los artículos examinados no transferían ninguna facultad a las CCAA en materia de comercio interior, por lo que no revestían carácter de orgánico. Ante esta posición mayoritaria, se emitieron dos votos particulares, de entre los cuales destaca por su especial heterodoxia el firmado por el magistrado Rodríguez-Zapata, quien entendió que los artículos 2 y 3 de la LO 2/1992 sí disponían de carácter orgánico puesto que dichos preceptos sí transferían competencias a las CCAA, a tenor de la siguiente argumentación: *«cabe sin duda una interpretación conforme del artículo 150.2 CE de la normativa de transferencia a plazo, condicionada y sometida a límites de ejercicio que no sólo parece inconstitucional sino la única vía adecuada para racionalizar, poner orden y reducir a sistema una submateria de difícil armonización. ¿No es esa la misión adecuada a las Leyes orgánicas de transferencias?»*

Finalmente, STC 151/2003, dictada sobre el *Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994*, de 2 de septiembre, reafirma las competencias autonómicas en materia de urbanismo, pero también la incidencia de otros títulos de carácter horizontal que pueden atenuar el alcance de aquélla. Esta resolución del TC trae causa el conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña contra el artículo 33.3 del citado Reglamento, al entender que dicho precepto menoscababa las competencias autonómicas en materia de urbanismo (artículo 9.9 del EACat). Concretamente, el artículo objeto del conflicto disponía que en las revisiones o aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico, debería incluirse las nuevas carreteras o variantes contenidas en estudios de carreteras aprobados definitivamente. La posición de la Generalidad consideró que los estudios informativos de carreteras no podían vincular a los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados por la Comunidad Autónoma ya que el trazado de la vía estatal no gozaba en dichos informes de la debida concreción. Además, y como argumento de mayor alcance, el método establecido por el artículo objeto de litigio, se separaba del sistema de cooperación interadministrativa previsto en el artículo 10 de la Ley de carreteras 25/1988, al imponer unilateralmente la prevalencia del título competencial estatal en materia de carreteras. Sin embargo, el TC construyó su argumentación invocando los títulos alegados sobre urbanismo (art. 9.9 EA Cat) y sobre la competencia exclusiva en materia de obras públicas de interés general (149.1.24ª CE.), remitiéndose a la prescripciones de la Ley de carreteras y a su jurisprudencia anterior y desestimando el conflicto planteado por la Generalidad de Cataluña. Así, menciona lo establecido en el artículo 10 de la citada Ley, relativa a las directrices coordinadoras del Consejo de Ministros sobre la procedencia de ejecutar el proyecto de carretera si las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales están disconformes con el trazado propuesto o bien el informe de sugerencias del Ministerio de Obras Públicas ante cualquier variante del plan de ordenación urbana que pueda afectar a carreteras estatales preexistentes, informe que *«sin imponer soluciones urbanísticas concretas, han de ser atendidos por la autoridad*

urbanística competente en el planeamiento» (STC 65/1988). Una solución que, a la postre, relativiza la competencia autonómica en materia de urbanismo cuando la obra pública es de interés general, ya que las opciones de la Comunidad Autónoma para regular la ordenación del suelo urbano pueden verse seriamente enervadas por la obligatoriedad de atender las directrices y sugerencias de la Administración central. Cuando, por el contrario, a través de la coordinación interadministrativas, tantas veces sugerida por el TC podrían encontrarse soluciones más respetuosas con los títulos competenciales en conflicto.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres

La actividad relativa a la controversia competencial que se ha suscitado a lo largo del año 2003 coincide con el final de la VII Legislatura de las Cortes Generales, y la próxima celebración de elecciones generales el 14 de marzo de 2004. Un primer balance general permite afirmar que ha sido una legislatura en la que se ha producido un aumento considerable de la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si bien es cierto que de los 86 nuevos conflictos registrados el año pasado se ha descendido a 67 en el presente, esta cifra es superior a los 47 habidos en 2001. Ésta es una tendencia al alza que se mantiene también en la conflictividad *strictu sensu* registrada entre el Gobierno del Estado (14 nuevos conflictos) y los órganos de autogobierno de las CCAA (37 nuevos conflictos). En consecuencia, no hay duda que la conflictividad competencial ha sido una nota característica de la Legislatura que con el año 2003 ha llegado a su fin.

El contenido de este capítulo del Informe sobre la *litis* competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas, y desde hace poco tiempo, también las Entidades Locales, se abordan las actuaciones de relevancia procesal realizadas ante el Tribunal Constitucional que adoptan las diversas formas que presentan las controversias acerca de la delimitación de competencias. A fin de registrar los nuevos conflictos, en primer lugar se incluyen las Providencias a través de las 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 son promovidas por los órganos judiciales; además, claro está, del procedimiento en defensa de la autonomía local frente a las leyes estatales o autonómicas. En segundo lugar, se analizan 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 también la posición jurisdiccional adoptada en el incidente del proceso constitucional relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada (artículo 161.2 CE) y que el Gobierno a menudo acostumbra a invocar en los contenciosos competenciales.

Atendido el notorio crecimiento de la conflictividad registrada el año anterior, en el Informe de 2002 se ponía énfasis en que si bien resultaba incontestable el aumento en cifras absolutas de la conflictividad registrado en dicho año, el mismo quedaba matizado en términos relativos porque una parte sustancial de los contenciosos iniciados, lo habían sido con respecto a un reducido número de leyes estatales y algunas autonómicas que son algo más numerosas. Un

ejemplo, en este sentido, lo ofrecía la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria* o la *Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, de 21 de diciembre*, que provocó que un buen número de Comunidades Autónomas, además de la oposición parlamentaria en el Congreso de los Diputados, ejerciesen su legitimación procesal para presentar sus respectivos recursos. Pues bien, en el presente año, si bien la conflictividad ha descendido algo, los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial presentados por el Estado, lo han sido con relación a una variedad notable de leyes autonómicas. La conflictividad, en este sentido, se ha diversificado materialmente. Pero la tónica de acumulación de recursos sobre una misma disposición normativa registrada el año pasado, se ha reproducido este año en aquellos recursos que han sido presentados por los órganos de las Comunidades Autónomas. Porque, en efecto, en esta ocasión, ha sido la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, la que ha acaparado una buena parte de las controversias competenciales. Esta diversidad material también se ha producido en los conflictos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que predominan los relativos a disposiciones generales reguladoras de la formación profesional y educación secundaria obligatoria, como es el caso, por ejemplo, del *Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria*.

El número de nuevos conflictos formalmente registrado este año ha descendido ligeramente pues la cifra registrada es de 67, frente a los 86 que se produjeron el año pasado. La diversidad en los ámbitos materiales que ha sido objeto de controversia se manifiesta en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Presidente del Gobierno contra leyes aprobadas por los parlamentos de las Comunidades Autónomas. Así, a modo de ejemplo, se pueden citar, entre otras que han sido objeto de recurso, las leyes autonómicas que siguen: respecto del Parlamento de Cataluña, la *Ley 10/2003, de 14 de junio, de mutualidades de previsión social*, la *Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades* o la *Ley 29/2002, de 30 de diciembre, Primera Ley de Código Civil de Cataluña*. De las Cortes de Castilla-La Mancha, la *Ley 10/2003, de 20 de marzo, de Modulación de Ayudas Agrarias*; del Parlamento vasco, la *Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho*. Del Parlamento de Navarra, la *Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad*; del Parlamento de Andalucía, la *Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras*; de la Asamblea de Extremadura, la *Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales*; de la Junta General del Principado de Asturias, la *Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales*, etc.

Como es habitual cada año, entre la actividad conflictual que llega a la jurisdicción del Tribunal Constitucional se incluyen, también las numerosas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por diversos órganos dependientes de la jurisdicción ordinaria. En este año, no se registra un especial protagonismo de algunos de ellos, como era el caso el año anterior de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco. En esta oca-

sión, la iniciativa de este procedimiento constitucional ha sido ejercida por una muy diversa lista de órganos judiciales. Entre las disposiciones, todas ellas aprobadas por parlamentos de las Comunidades Autónomas, que este año ha sido objeto del procedimiento del artículo 163 CE destacan: la *Ley canaria 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales*; la *Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 9/1997, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas*; el *Decreto Legislativo 1/1992, de 19 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Aragón, que aprobó el texto Refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de Aragón*; la *Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 1 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales*; la *Ley del Parlamento de Cataluña 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de Cataluña*; la *Ley Foral de Navarra 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las parejas de hecho*; la *Ley 3/1997, de 25 de abril, del Parlamento vasco, sobre participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, etc.*

El nuevo procedimiento ante el Tribunal Constitucional incorporado en 1999 para articular una vía procesal específica en defensa de la autonomía local frente a las leyes estatales o autonómicas, ha dado lugar este año a dos supuestos más (que se añaden a los seis registrados en los años anteriores). Ambos han sido protagonizados, en cuanto a su objeto, por la impugnación de sendas leyes autonómicas de acompañamiento a las leyes de presupuestos. En este caso, se ha tratado de la iniciativa llevada a cabo por municipios baleares y catalanes, respectivamente contra la *Ley del Parlamento de las Islas Baleares 9/2000, de 27 de octubre, sobre modificación de la Ley 12/1999, de Medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas, y contra la Ley del Parlamento de Cataluña 317/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*. Asimismo, se ha registrado la inadmisión por ATC de 16/12/2003, del conflicto local planteado contra la *Ley del Estado 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, a causa de la falta de legitimación procesal. Por otra parte, cabe destacar que, hasta ahora, todavía no se ha registrado ninguna sentencia del Tribunal Constitucional que haya tenido su origen en este procedimiento.

Al igual que se señalaba en el Informe 2002, es preciso insistir en que del conjunto de Providencias del Tribunal que registran la nueva conflictividad generada durante el año 2003, se deduce una vez más el protagonismo de la ley como norma en la que se localiza la controversia competencial. El recurso de inconstitucionalidad se ratifica como el procedimiento constitucional hegemónico, aunque este año el conflicto positivo de competencias recupera un cierta posición de equilibrio respecto del primero. Acerca de esta cuestión cabe añadir que, si bien en los últimos años podía pensarse que la tendencia era que la controversia podía trasladarse a las disposiciones infralegales, la realidad que se sigue imponiendo pone de relieve que la ley se mantiene en el centro de gravedad normativo de las discrepancias acerca de la titularidad competencial.

Las razones que puedan justificar esta tendencia han sido apuntadas en los últimos años transcurridos. En este sentido, además de los argumentos de carácter jurídico que puedan avalar el planteamiento de los recursos, tampoco puede

dejarse de lado su funcionalidad 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. Teniendo en cuenta, los datos que aparecen este año, esta percepción de la dimensión política de la conflictividad competencial se sigue manteniendo, a saber: el recurso de inconstitucionalidad se sigue configurando *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 leyes citadas con anterioridad, por ejemplo: *la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, recurrida únicamente por órganos de Comunidades Autónomas que no son gobernadas por el PP. Y a la inversa, los numerosos recursos de inconstitucionalidad presentados a iniciativa del Presidente del Gobierno, lo han sido contra disposiciones legislativas de aquellas Comunidades Autónomas donde el partido que da apoyo al Gobierno del Estado no tiene responsabilidades de gobierno en el ámbito autonómico. La única y relativa excepción en este sentido, la ofrece en Navarra con un Ejecutivo de UPN, el recurso contra *la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad*.

En los contenciosos competenciales promovidos ante el Tribunal Constitucional sigue jugando un papel importante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad 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 de la jurisdicción ordinaria, 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. En el presente año esta tendencia se sigue manteniendo con un ligero descenso registrado respecto de 2002. Y al igual que en éste último año, se vuelve a constatar una amplia variedad en cuanto a la procedencia territorial de las cuestiones planteadas, que en su integridad lo han sido con 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, la novedad de este año es que no se han registrado ninguno de ellos, dato que pone de especial relieve el ascenso cualitativo de las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin que aparentemente, el prolongado plazo para plantear recurso de inconstitucionalidad del artículo 33.2 se haya mostrado una solución eficaz que facilite el acuerdo y enerve la presentación de nuevos recursos.

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 ha producido un cambio en la línea de actuación procesal que parecía mantenerse en los dos últimos años. Porque, de nuevo, en los recursos de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno ha planteado, vuelve a invocar de forma mayoritaria el precepto constitucional que supone la impugnación suspensiva de la ley o disposición autonómica. Pues, en efecto, de los 13 recursos de inconstitucionalidad que han sido presentados este año, en 8 de ellos el precepto que provoca la sus-

pensión inmediata ha sido invocado, lo cual parece avalar el repunte cualitativo de conflictividad. Pero en lo que concierne a los incidentes de suspensión relativos a conflictos de competencia registrados este año, el Tribunal Constitucional sigue manteniendo en general y en mayor o menor grado, la tónica de años anteriores: así, levanta la suspensión de la norma autonómica impugnada en cinco ocasiones, en tres la mantiene y únicamente en una la decisión ha sido de contenido mixto.

En el marco de una valoración general de la conflictividad competencial registrada es preciso hacer notar, por un lado, la diversidad de materias competenciales sobre las que versan los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno frente a leyes de las Comunidades Autónomas. Y en este contexto, destacan aquellos que versan sobre la legislación civil de éstas: así, por ejemplo, la legislación vasca reguladora de las parejas de hecho; la legislación catalana reguladora de una parte de su futuro código civil; o en el ámbito de las prestaciones de la seguridad social pero de forma conexa con el derecho civil, la legislación foral navarra relativa a las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad. Por su parte, el Congreso de los Diputados ha ejercido su legitimación activa en tres ocasiones, dos de las cuales lo han sido para recurrir la *Ley 3/1991, de 8 de noviembre, de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en la nueva redacción dada a algunos de sus preceptos, por la nueva *Ley 3/2003, de 7 de mayo*. Y la nota más característica de los recursos presentados por las Comunidades Autónomas han sido su incidencia sobre temas económico financieros, como es el caso de la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del Sistema Financiero*, que ha sido objeto de varios recursos. Y también, la Ley de acompañamiento del año 2002, es decir la *Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Fiscal*, pero por causa de la vulneración de competencias autonómicas en materia de administración de justicia, régimen de los medios de comunicación y ordenación del litoral.

El análisis estadístico más detallado de los datos que proporciona la actividad conflictual registrada durante el año 2002, ofrece unas conclusiones que en términos generales, con alguna que otra diferencia no sustancial, se mantienen en los parámetros del último año. En efecto, de los 43 y 41 nuevos conflictos producidos respectivamente en 2000 y 2001, y de los 86 de 2002 se ha pasado a los 67 de este año, que sigue siendo una cifra muy alta, aunque por las razones antes expuestas este crecimiento es necesario relativizarlo, no solo por la reiteración de recursos o conflictos por parte de los órganos de autogobierno de las CCAA, sino también porque las cuestiones de inconstitucionalidad son una forma atípica de expresión de una controversia competencial. En cuanto a los allanamientos o desistimientos, este año no se ha registrado ninguno de ellos. Y los incidentes de suspensión se han mantenido en unas cifras idénticas al pasado año: 9 incidentes, por 10 en 2001.

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 descenso de los recursos de inconstitucionalidad que pasan de los

59 registrados el año pasado a 31 en el presente. Por el contrario, el procedimiento del conflicto positivo de competencias, ha aumentado de 9 en 2002 a 23 este año. Con la peculiaridad, además, de que casi todos ellos –salvo el planteado por el Gobierno contra el *Decreto de la Generalidad de Cataluña 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad de Cataluña en el exterior*– 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 con un ligero descenso: de las 18 registradas el año anterior, se ha pasado a 11 en el presente. Por otra parte, es preciso subrayar de nuevo, 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, Aragón, Canarias, Andalucía, Cataluña, etc.).

Si se retorna de nuevo, con algo más de detalle a los datos de la actividad conflictual, se constata un predominio autonómico en las nuevas controversias competenciales surgidas a iniciativa del Estado y los promovidos por las Comunidades Autónomas: el primero ha protagonizado 28 (entre los que se incluyen también las 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 han promovido 37. 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 14 a 37.

En lo relativo a las controversias competenciales planteadas por las Comunidades Autónomas, los datos a retener son los siguientes: 37 procedimientos repartidos entre los 15 recursos de inconstitucionalidad y los 22 conflictos de competencia. La Comunidad Autónoma de Cataluña, ha recuperado un protagonismo que en este ámbito de litigiosidad jurídica había perdido en los últimos años, en favor de Andalucía, Aragón o Castilla La Mancha y que, no obstante, el año pasado había empezado a recuperar. Entre los recursos que Cataluña ha interpuesto destacan –al igual que el resto de las CCAA recurrentes este año– el recurso presentado contra la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*. Y también los promovidos contra la *Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña, y el vino*; la *Ley 53/2002, de 20 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*. Además de, entre otros, los conflictos de competencia relativos a: el *Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales*; el *Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua*, o el *Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria*.

Además de los casos reseñados, a la lista encabezada por Cataluña con 12 nuevos conflictos y Aragón con 5 presentados, se le añaden este año Andalucía con 4 y Castilla-La Mancha con 1.

Otra variable que reiteradamente sigue manifestándose y que, sin duda, no está ausente en el análisis de la conflictividad competencial registrada en 2003, 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 buena fundamentación 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 promovidos por el Presidente del Gobierno lo han sido frente a disposiciones de Comunidades Autónomas gobernadas por fuerzas políticas distintas de la que da su apoyo al Ejecutivo en las Cortes Generales. Más aún, si se observa en sentido contrario cuáles han sido las 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 son Comunidades Autónomas como Andalucía, Aragón, Castilla La-Mancha y Cataluña, todas ellas con fuerzas políticas en el gobierno distintas al PP. No obstante, 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 ha gobernado en Cataluña hasta las últimas elecciones de noviembre de 2003 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 un protagonismo que desde hace unos pocos años había cedido en este sentido a otras Comunidades Autónomas como Andalucía y Aragón.

Finalmente, entre las materias competenciales que han suscitado los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia destaca de forma especial, la relativa a la enseñanza no universitaria, seguida en orden a su presencia en las diversas controversias por: medio ambiente, cajas de ahorro, tributos, legislación civil, derechos fundamentales, juego, seguridad social, administración local, colegios profesionales, etc.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 2003

NUEVOS CONFLICTOS	67
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	0
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	9
Se levanta la suspensión	5
Se mantiene la suspensión	3
Decisión de contenido mixto	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	31
Planteados por el Presidente del Gobierno	13
Planteados por las Cortes Generales	3
Planteados por las CCAA	15
Conflictos positivos de competencia	23
Planteados por el Gobierno	1
Planteados por las CCAA	22
Conflictos en defensa de la autonomía local	2
Contra una ley estatal	0
Contra una ley autonómica	2
Cuestiones de Inconstitucionalidad	11
Planteada respecto de ley estatal	0
Planteada respecto de ley autonómica	11
Por el TSJ de Aragón	1
Por el TSJ del País Vasco	2
Por el Juzgado de lo C-A nº7 de Sevilla	1
Por el TSJ de las Islas Baleares	1
Por el TSJ de Cataluña	2
Por el TSJ de Navarra	2
Por el Juzgado de lo C-A nº1 de de Las Palmas	1
Por un Juzgado de 1ª Inst. de San Bartolomé de Tirajana	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (28 en total y 14 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	3
Contra ley estatal	0
Contra ley autonómica	3
Por el Gobierno	14
Recursos de Inconstitucionalidad	13
Conflictos de competencia	1
Por el Poder Judicial	11

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTINATARIAS DE LOS NUEVOS CONFLICTOS
PLANTEADOS POR EL ESTADO**

Andalucía	3
Asturias	1
Castilla La-Mancha	2
Cataluña	4
Extremadura	2
Navarra	1
País Vasco	4
<hr/>	
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	22
Andalucía	4
Aragón	5
Castilla La-Mancha	1
Cataluña	12

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

A lo largo, del período comprendido entre junio de 2002 y junio de 2003, la actividad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha desarrollado, de nuevo, un nivel de producción jurisdiccional similar al registrado en años anteriores. A este respecto, el número de sentencias que en mayor o menor medida exponen cuestiones relativas a la controversia competencial es algo superior a los últimos años, pero en todo caso la media de sentencias se viene manteniendo. Así, respecto de las 71 sentencias habidas en 2002, las 62 sentencias de 2001, las 66 de 2000 y las 63 de 1999, en el presente la cifra es de 69. No obstante, en una parte de las mismas su interés radica más en cuestiones relativas a la legalidad ordinaria que en las relacionadas con la delimitación competencial aplicable al caso.

Los datos estadísticos de este año reflejan el predominio, de nuevo, de las disposiciones de las Comunidades Autónomas como objeto de la controversia ante el Tribunal Supremo, muy por encima de las del Estado y de las Comunidades. De hecho, ésta ha sido la tónica general registrada año tras año, con la excepción que ofrecía el equilibrio producido el año 2002.

Entre las disposiciones del Estado –en las que, sin duda, este predominan los decretos de traspasos– que han protagonizado los contenciosos resueltos en el período analizado, destacan las siguientes: *el Real Decreto 2766/1983, de 5 de octubre, de traspaso de funciones y servicios en materia de agricultura a Andalucía; el Real Decreto 1432/1996, de 7 de junio, de traspaso a Galicia de los medios personales adscritos al hospital militar de la Coruña; el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León; un Acuerdo de 26 de julio de 2000, sobre los órganos de gobierno de tribunales; la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor en la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Real Decreto 391/1998, de 13 de marzo, por el que se aprueba el traspaso de servicios y funciones de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor; el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de febrero del 2000, por el que se declara la utilidad pública de las modificaciones del trazado de la línea de transporte de energía eléctrica Soto de Ribera-Penagos, en las Comunidades Autónomas de Asturias y Cantabria, etc.*

Por lo que se refiere a las disposiciones de las Comunidades Autónomas que han sido objeto de los recursos contenciosos-administrativos destacan, entre

otras las siguientes: *el Decreto 175/1994, de 17 de mayo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre procedimiento para la obtención de carnets profesionales y exigencias para las empresas autorizadas a realizar actividades de seguridad industriales; Orden la Junta de Andalucía de 23 de junio de 1993, de modificación de la Orden de 26 de abril de 1989, por la que se aprueba el reglamento de la denominación específica «Brandy de Jerez»; el Decreto 92/1997, de 4 de julio, del Gobierno de las Islas Baleares, sobre el uso de la enseñanza de y en la lengua catalana en los centros no universitarios; el Decreto de la Diputación General de Aragón, sobre regulación del movimiento pecuario, el Decreto del Gobierno Vasco de 27 de octubre de 1992, sobre condiciones de trabajo de la Ertzantza para los años 1992 y 1993; el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de noviembre de 1999, sobre concesión de emisoras; el Decreto de Xunta de Galicia, estableciendo un régimen de protección para la Isla de Cortejada; el Decreto 63/1991, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de Canarias, por el que se aprobó definitivamente el plan insular de ordenación territorial de Lanzarote; la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla La-Mancha, de 24 de enero de 1995, por la que se somete a información pública el plan de ordenación de recursos naturales de Cabañeros-Rocigalpo; la Orden de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla-León de 4 de enero de 1994, sobre baremo de méritos de la convocatoria del proceso selectivo para el ingreso en las escalas sanitarias de los cuerpos facultativos superior; el Decreto 182/1995, de 31 de octubre, por el que se aprobaba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe; La Orden de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid de 19 de julio de 1996, por la que se había inadmitido el recurso contra Resoluciones de la Dirección General de la Salud, por las que se había inadmitido el recurso contra Resoluciones de la Dirección General de Salud, mediante las que se concedía autorización definitiva a los servicios de farmacia de atención primaria del INSALUD, etc.*

Finalmente, entre los actos administrativos de las Corporaciones Locales cabe destacar los siguientes: *la Norma Foral 4271990, de 27 de diciembre de Álava de Presupuestos Generales para 1999; diversas resoluciones del Ayuntamiento de Sevilla y su Gerencia Municipal de Urbanismo, en aplicación de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1997; diversos Acuerdos del Ayuntamiento de Córdoba tomados en 1994, sobre valoración del aprovechamiento urbanístico a adquirir para edificar viviendas unifamiliares necesarias para la concesión de la licencia; Acuerdo de la Diputación de Barcelona, relativo a la aprobación definitiva del plan de cooperación y asistencia local para el año 1990-91; el Reglamento regulador del servicio de auto-taxi de 12 de marzo de 1981, dictado por la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona, etc.*

Los argumentos jurídicos que emplea el Tribunal Supremo acerca de la delimitación competencial se ajustan, en general, a la exposición de los criterios que con anterioridad ha venido exponiendo la jurisdicción constitucional. En esencia, la fundamentación jurídica se remite sin un mayor desarrollo argumental a lo que ya viene expuesto por la jurisprudencia constitucional.

Los datos estadísticos que presenta el período que es objeto de valoración, ofrecen la suma de 69 sentencias en las que el TS se pronuncia sobre cuestiones

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, 45 lo son respecto de actuaciones de las Comunidades Autónomas, 11 se refieren a actuaciones del Estado y las 13 restantes corresponden a actuaciones de las Corporaciones Locales.

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, trabajo, transporte por carretera, ordenación del territorio, urbanismo, haciendas locales, deporte, sanidad interior, colegios profesionales, legislación laboral, farmacias, cámaras de la propiedad urbana, enseñanza no universitaria, aguas, lengua, patrimonio histórico, etc.

Recursos contra actuaciones del Estado

Entre las disposiciones que se reflejan en este apartado y que han sido objeto de controversia por razones competenciales ante el Tribunal Supremo, destacan los Reales Decretos de trasposos de competencias. No se trata, desde luego, de deducir competencias que no estén previstas en el bloque de la constitucionalidad; asimismo, es evidente, como se encarga de recordar la jurisprudencia constitucional, que dichas disposiciones no constituyen títulos atributivos de competencias, pero reconocido ello, el contenido puede y de hecho suscita en ocasiones dudas en cuanto a su efectiva adecuación a las normas constitucionales y estatutarias.

Uno de estos Reales Decretos de traspaso de competencias es el relativo a la asunción de funciones y servicios en materia de agricultura a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo en su STS 2/10/2002 reconoce que la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Junta de Andalucía es competente para aprobar o modificar los reglamentos de las denominaciones de origen, como un ejemplo más de ejercicio de competencias ejecutivas. Otra variante que ofrecen estos Decretos es cuando se trata de transferir competencias en materia de enseñanza no universitaria. En este sentido, la transferencia del Estado a la Comunidad Autónoma, afecta, además de las funciones, también al conjunto de bienes, derechos y obligaciones relativos a las competencias transferidas. Así se desprende de manera expresa en un supuesto específico en el que la Administración responsable debe abonar al demandante, un profesor de un centro concertado de enseñanza media, las cantidades adeudadas.

Otro aspecto controvertido ha sido el relativo a las competencias autonómicas en el ámbito de la Administración de Justicia; es decir, en el marco de lo que se ha dado en denominar la «administración o gestión de la Administración de Justicia». Pues bien, la STS 18/12/02 sostiene que es cierto que la competencia sobre la provisión a Juzgados y Tribunales de medios materiales la atribuye el art. 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al Gobierno, y que en su caso, pertenecerá a la correspondiente Comunidad Autónoma que la tenga asumida. No obstante, también lo es que la LOPE incluye un claro designio de que en esta materia sea tenida en cuenta el parecer de los órganos de gobierno del Poder

Judicial. Tal circunstancia exige para su más adecuada puesta en práctica, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la administración central y la autonómica. En todo caso, la aplicación de esta competencia pone de manifiesto de nuevo, un tema controvertido, como es el relativo al poder financiero de las Comunidades Autónomas.

En el contexto de la Administración tributaria, la STS 21/11/2002 reconoce la competencia de la Administración de la Generalidad de Cataluña, para conocer y resolver la imposición de sanciones económicas por infracciones leves, graves y muy graves establecidas en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico y circulación de vehículos a motor.

Otro de los conflictos competenciales que han sido abordados este año por el TS se proyecta sobre la ordenación del litoral. En su STS 16/07/02 anula las sanciones impuestas en materia de costas y playas y se remite a la relimitación competencial entre el Estado y las CCAA sobre tutela y policía en las servidumbres de protección.

Finalmente, la STS 25/09/2002, en materia de farmacias, establece que la determinación de las condiciones del local y del utillaje utilizado para la elaboración de productos farmacéuticos destinados al consumo humano, en la medida en que forma parte del proceso de elaboración cuya reglamentación corresponde al Estado, la titularidad la ejerce éste aunque pueda desarrollarse en dependencias anexas a la oficina de farmacia.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

La jurisprudencia del TS con relación a las disposiciones y actos de las Corporaciones locales se relaciona esencialmente este año con cuestiones vinculadas con la legalidad ordinaria. Y una parte de ellas, se plantean como consecuencia de la aplicación de la legislación urbanística y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre esta materia. Sobre este particular cabe reseñar diversas sentencias sobre el régimen urbanístico del suelo, en las que se plantea la aplicación de la normativa anterior como resultado de la declaración de inconstitucionalidad establecida en la STC 61/1997 acerca de la legislación urbanística. Una sentencia que supuso, en su momento, una incitación al legislador autonómico a ejercer la competencia estatutaria en materia urbanística, frenando el paso a la desmedida aplicación supletoria del derecho estatal. Por todas, cabe retener en este sentido, la STS de 3/XII/2003 que afectó al Ayuntamiento de Sevilla y la STS 5/12/2003 relativa al Ayuntamiento de Córdoba.

En este año, la jurisprudencia del TS registra un nuevo contencioso entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación Provincial de Barcelona, relativo a la aprobación definitiva del Plan de cooperación y asistencia local para 1990-1991 (STS 26/10/2003), en el que se estima parcialmente las pretensiones competenciales de la administración autonómica pero se reconocen a su vez, las competencias de la corporación local en lo que concierne a la asistencia técnica.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como en años anteriores, los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas son los más numerosos. La STS 9/04/2003 señala que las instituciones competentes en los Territorios Históricos del País Vasco pueden mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen jurídico de los tributos. No obstante, las únicas limitaciones a la regulación que el País Vasco haga de los impuestos locales son las establecidas por la ley y, por tanto, es obvio que las mismas no impiden que algunos de los elementos esenciales de los tributos puedan ser especificados por una norma foral formalmente reglamentaria.

El territorio como delimitación del ámbito del autogobierno aparece en la STS 30/04/2003, en la que se establece que para la realización de los Planes Especiales sobre la infraestructura del territorio, no es posible trascender el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma porque, de ser así, la competencia corresponde al Estado. Además, en el supuesto que se aborda en este caso, ha sido probado que la Administración del Estado no ha decidido todavía el trazado definitivo de la línea ferroviaria de alta velocidad y que, por lo tanto, la Generalidad de Cataluña no puede hacer reservas ni suspender licencias sobre terrenos no elegidos aún por la Administración competente.

En otro orden de temas, la gestión administrativa de la Administración de Justicia o lo que también se ha dado en denominar la administración de la Administración de justicia se aborda *in extenso* en la STS 15/10/02, por la que se reconocen las competencias ejecutivas de las CCAA en esta materia, estableciendo que dado que la gestión administrativa no resulta se un elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las CCAA asuman competencias sobre los medios personales y materiales relacionados con la administración del Poder Judicial.

La cuestión de la Hacienda autonómica es tratada por la STS 6/02/2003, por la que se recuerda que, si bien la competencia para dictar las normas de contabilidad que deben aplicar las sociedades mercantiles y las compañías de seguros corresponde al Estado, en este supuesto, la Comunidad Autónoma no había establecido una norma de contabilidad, sino que, únicamente, había autorizado unas actuaciones con trascendencia fiscal y, por lo tanto, no había invadido la competencia estatal.

En el mismo sentido, hay que registrar la STS 9/04/2003, en relación a la competencia de los Territorios Históricos para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen jurídico de los tributos propios de las entidades locales; en este sentido, las únicas limitaciones a la regulación que el País Vasco haga de sus impuestos locales son las descritas en la Ley de Haciendas Locales y en la Ley de Tasas y Precios Públicos y, por tanto, es obvio que las mismas no impiden que algunos de los elementos esenciales de aquellos, como puede ser, dentro de lo que se ha venido llamando «reserva legal relativa», el tipo de gravamen, pueda ser especificado por una norma foral formalmente reglamentaria.

La STS 5/5/2003 establece que la regulación de las condiciones relativas a la

seguridad vial en toda España han de hacerse en términos uniformes. En el concepto de tráfico y circulación de vehículos no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación *stricto sensu*, sino también las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. Y ello es así porque las garantías de la seguridad en la circulación han de ser uniformes en todo el territorio nacional, y la regulación de los requisitos técnicos relativos a dicha seguridad y destinados a la protección y seguridad de conductores forma parte de la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE. De esta forma, la importante función que desempeñan los tacógrafos en el ámbito de la seguridad vial, justifica no sólo su regulación minuciosa sino también la de las condiciones que han de reunir los técnicos que han de llevar a cabo las operaciones dirigidas a su instalación, mantenimiento y revisión. La aprobación de ambas modalidades corresponde en exclusiva al Estado. También en un ámbito material próximo, como es el relativo al transporte por carretera, la STS 5/02/2003 reconoce la competencia de la Administración del Estado como responsable de las homologaciones relativas a la seguridad vial.

El régimen de pluralidad lingüística establecido por el art. 3 de la CE, se plantea en la STS 04/10/2002, por la que se rechaza el argumento de un demandante en el sentido de considerar que la promoción del idioma catalán en las Islas Baleares constituye un tratamiento discriminatorio de los previstos en el art. 14 de la CE. El Tribunal rechaza este planteamiento en la medida en que carece de un soporte objetivo o de una explicación razonable.

Una parte importante de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo este año se refieren al ejercicio de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. A este respecto, la STS 2/10/2002 establece que no se puede reprochar a una Orden del Departamento de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación específica «Brandy de Jerez», que vulnere la normativa comunitaria o el art. 9 de la CE. En el mismo sentido, es preciso registrar la STS 26/07/2002, por la que se valora un Decreto de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la regulación del movimiento pecuario, que considera que se cumple con suficiencia la finalidad y garantías que la ley exige por medio de los controles que realizan los veterinarios adscritos a la explotación y por los servicios oficiales de la Comunidad Autónoma. Las competencias ejecutivas son las que también están en juego en la STS 30/04/03, por la que desestima el recurso de casación interpuesto por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Valencia y, como consecuencia, se avala la competencia de la Generalidad valenciana para dictar una Orden a través de su Consejería de Sanidad y Consumo, sobre creación de unidades de hospitalización a domicilio. En el mismo sentido, es preciso registrar la STS 25/07/02, relativa a las competencias del País Vasco en materia de policía o la STS 7/10/02, sobre lenguas oficiales en relación con una Resolución de Director General de Radiodifusión de Televisión del Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña, relativas a la aplicación de cuotas lingüísticas y, por tanto, a las competencias autonómicas relacionadas con el régimen jurídico de los medios de comunicación.

También cabe reseñar en este contexto de competencias autonómicas de las

CCAA, la dictada en relación con el régimen jurídico de las aguas y las competencias ejecutivas sobre las mismas, Se trata de la STS 20/11/02 que aparece en relación con la estimación de un recurso de casación respecto de una Resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha que impuso una sanción y la obligación de indemnizar contra la Confederación Hidrográfica del Júcar, declarando la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para imponer dicha sanción. O la STS 10/07/02, en relación con la el Decreto 16/5/1991, de la Xunta de Galicia estableciendo un régimen de protección para la Isla de Cortegada; así como también la STS 25/02/03, en relación con la Orden de la Consejería de medio Ambiente de la Comunidad de Castilla La-Mancha, por la que se sometió a información pública el plan de ordenación de recursos naturales de Cabañeros-Rocigalpo; o, en fin, la STS 4/04/03, que declaró la nulidad del decreto de la Junta de Extremadura 182/1995, de 31 de octubre, por el que aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe. Por su parte, la STS 16/07/02 insiste en subrayar las competencias autonómicas en materia de urbanismo, si bien se plantea en este caso más como una aplicación de la legalidad ordinaria que no como una controversia competencial, en relación con le Decreto 63/1991, de 9 de abril, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias. En la misma línea de análisis de la aplicación de las cuestiones de legalidad ordinaria destaca la STS 22/11/02 relativa a la Orden de 27/02/98 dictada por el Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias. O, en fin, la STS 28/04/03, dictada en relación con la Orden de la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, sobre baremo de méritos de la convocatorias del proceso selectivo para el ingreso en las escalas sanitarias de cuerpos facultativos de grado superior. Así como también la STS 29/04/03, que se refiere a las de cámaras de la propiedad urbana, reguladas por el Decreto 46/1999, de 11 de febrero, de la Xunta de Galicia, sobre extinción y liquidación de las Cámaras de la propiedad urbana. Y, la STS 12/05/03, dictada en relación con la Orden de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid de 19/7/96, relativa con la autorización de una oficina de farmacia. O la STS 3/6/03, relativa al Decreto de la Diputación General de Aragón, que regula la autorización para la creación. Modificación, traslado y cierre de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

La interrelación entre cuestiones de competencia y legalidad se pone de manifiesto en la STS 13/107/02, por la que se declara la incompetencia de la Generalidad de Cataluña para otorgar una bonificación tributaria sobre tributos establecidos por ley estatal. Porque, si bien la competencia para determinar la bonificación tributaria hasta el 95% de la base imponible de la antigua Contribución Territorial Urbana, correspondía a la Generalidad de Cataluña, dicha competencia se ajustaba a la legalidad siempre que mediase el informe previo del Ministerio de Economía y Hacienda. De tal manera que la ausencia de este informe comporta un vicio de nulidad que afecta a la competencia autonómica de la citada bonificación. Sin abandonar el ámbito de la actividad tributaria, es preciso retener entre la jurisprudencia de este año, la STS 3/12/02 por la que se plantea una controversia competencial entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación de Barcelona, en la que se recuerda que el servicio de

recaudación de tributos estatales cedidos ha pasado a depender de la Generalidad, razón por la cual carece de predicamento tratar de imputar la responsabilidad recaudatoria a la Diputación Provincial, ente local que ya no tiene relación ni con sus gestión diaria ni con las personas que la llevan a cabo; en consecuencia, la responsabilidad debe asumirla quien por delegación del Estado ostenta su titularidad, es decir, la entidad autonómica.

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN EN ESPAÑA: EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO EN EL PERÍODO 1997-2001. LECCIONES PARA EL NUEVO SISTEMA*

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell
Octavio Granado*

Introducción

En la última semana de julio de 2003, el Ministerio de Hacienda entregó a las Comunidades Autónomas que participaron en el sistema de financiación vigente en el período 1997-2001, la liquidación correspondiente al ejercicio de 2001, último del periodo correspondiente al modelo aprobado en 1996.

El presente documento pretende ofrecer un balance de los resultados de dicho modelo y del grado de adecuación de dichos resultados con los objetivos y expectativas generados. Además, ofrecemos algunas reflexiones sobre el nuevo modelo aprobado en 2001 a partir de tales resultados.

Para ello, comenzaremos recordando los contenidos del Acuerdo de 1996 así como los desarrollos posteriores, para analizar después el comportamiento de la participación de las CCAA en el IRPF, la evolución de la participación en los Ingresos del Estado, el funcionamiento de las garantías previstas en el modelo de 1996, la aplicación de las facultades normativas de carácter tributario por parte de las CCAA, así como la evolución del resto de los ingresos de las Comunidades Autónomas. En el último apartado, junto a las conclusiones finales, se ofrecen algunas consideraciones sobre las perspectivas del modelo aprobado en 2001 a la luz de la experiencia del sistema anterior.

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996

La propuesta que el Gobierno presentó en el verano de 1996 representaba un paso adelante hacia una mayor corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. La participación concedida a las CC.AA en la cuota del IRPF, con topes y garantías, aprobada en 1993, va a transformarse en la atribución de un doble tramo: una participación en la cuota recaudada en el territorio y otra participación en la tarifa, sin límites en cuanto al crecimiento y con un sistema de garantías más complejo. En síntesis, se señalan a continuación los elementos principales del Sistema:

- **Objetivos.** El Gobierno contemplaba en su propuesta de reforma el objetivo de reducir la tributación por IRPF y que la recaudación impositiva del

* Una parte del contenido de este texto se presentó en la XXIX Reunión de Estudios Regionales celebrada en Santander, el 27 de noviembre de 2003.

Estado evolucionara con índices que no sobrepasaran el incremento del PIB en términos nominales, por lo que el aumento de recursos de las CCAA debería provenir de la mejora de la gestión tributaria autonómica, la lucha contra el fraude fiscal y el ejercicio de la capacidad normativa.

- La financiación de las CC.AA en el Sistema se obtenía a partir de la definición de una restricción inicial, equivalente a la financiación que correspondía a cada Comunidad en 1996, por la recaudación normativa de tributos cedidos y tasas afectas, además de la participación en ingresos generales del Estado.
- Para financiar la parte no cubierta por la recaudación normativa de tributos y tasas, se cede a las CC.AA el 15% del IRPF, con capacidad normativa (TIR), aplicado a las declaraciones presentadas en cada territorio, incrementadas en el 15% de la deducción por doble imposición internacional, de las declaraciones complementarias, recaudación por actas de inspección, liquidaciones y devoluciones, producidas en la Comunidad cada año. Una vez se completaran los traspasos en materia educativa, el tramo cedido a las CCAA subiría hasta el 30%.
- La financiación de la restricción inicial se completaría, si fuera necesario, con una participación en los ingresos territoriales del IRPF (PIR) que podía ser del 5, 10 ó 15%. Si la TIR y la PIR no fueran suficientes para financiar con los tributos y tasas la restricción inicial, se disponía de una Participación en Ingresos Generales del Estado (PIG), que evolucionaría cada año según lo hicieran los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente -del Estado-). La TIR desaparece de los Presupuestos del Estado, que siguen consignando como es lógico dotaciones para la PIR y la PIG.
- Las facultades normativas asignadas a las CC.AA en el IRPF, abren la posibilidad de incrementar o disminuir la tarifa complementaria (TIR) en un 20%, y de crear deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. En el impuesto sobre el Patrimonio las atribuciones alcanzan, con algunos límites, a la tarifa y al mínimo exento; en Sucesiones a la tarifa y a las reducciones de la base imponible en adquisiciones «mortis causa»; en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, al tipo impositivo en la transmisión de bienes inmuebles y al tipo de gravamen de los documentos notariales. Por fin, en los tributos sobre el juego, las facultades normativas son prácticamente ilimitadas.
- En relación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se sustituye la Comisión Mixta de Gestión del IRPF por una Comisión Mixta de Coordinación Tributaria con funciones teóricamente algo mayores; por otro lado, los Órganos de Relación anteriormente vigentes se sustituyen por los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, con capacidad para la elaboración de programas anuales de control e inspección, pero con una menor representación de las CC.AA.
- El nuevo modelo prevé también la puesta en marcha de tres fondos de garantía, denominados en el Acuerdo «instrumentos de solidaridad». El

primero, concebido como límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF, determinaba que la TIR y la PIR verían completado su incremento hasta lo que creciera el PIB en términos nominales a coste de factores, si éste último crecía por debajo que la recaudación por IRPF, o hasta el 90% del PIB, así expresado, si su crecimiento fuera superior al IRPF.

- La garantía de «suficiencia dinámica» asegura que cada Comunidad en el quinquenio tendría un aumento de recursos no inferior al 90% del incremento de ingresos que experimentarían los recursos computables (TIR + PIR + PIG) del conjunto de las Comunidades Autónomas.
- La Garantía de «capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos» pretendía asegurar que la financiación por habitante que disfrute una Comunidad Autónoma por los mecanismos del Sistema, no fuera inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas, computándose a estos efectos los tributos y tasas cedidos y exigiendo como requisito para su aplicación el traspaso a todas las CC.AA de los servicios de educación.
- Las garantías tienen reglas de prioridad y exclusión: primero se aplica la correspondiente al IRPF; esta primera garantía se computa como financiación recibida por cada Comunidad a los efectos de aplicación de las otras dos (pero no para el cálculo de las medias); en todo caso, sólo pueden recibirse fondos por una de las dos garantías finales.
- Por último, las asignaciones de nivelación de los servicios fundamentales, previstas en el artículo 15 de la LOFCA, se dotan presupuestariamente y se crea un Grupo de Trabajo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera para estudiar su implementación.

Las modificaciones posteriores

Como el texto del acuerdo de septiembre de 1996 explicitaba, la voluntad del Gobierno cuando se aprobó el Sistema era la de introducir reformas en el IRPF, que afectarían a la capacidad recaudatoria del impuesto. Pero estas reformas no esperan a la Ley 40/98, sino que comienzan a introducirse en los Decretos del verano de 1996. El impacto de estas medidas junto con otras circunstancias, tales como la reducción de los rendimientos de capital ocasionada por la disminución acusada de los tipos de interés causa, desde mediados de 1996, una importante caída de la recaudación por IRPF.

En consecuencia el Gobierno y las CC.AA que apoyaban el nuevo Sistema decidían pues el cambio, a mitad de período, de algunas de las reglas de juego acordadas en septiembre de 1996. La cobertura formal de esta decisión serán los cambios legislativos previstos en el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas, pero la razón de fondo es la evolución del impuesto desde 1996. De hecho, aunque la vigencia de la reforma legislativa comience en enero de 1999, las decisiones del CPFF que se celebra el 28 de marzo de 1998, tienen efecto retroactivo desde 1º de enero de 1997, es decir, desde el comienzo de la aplicación del Sistema.

La modificación más importante se produce en los Fondos de Garantía. El límite mínimo de evolución de los recursos obtenidos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (TIR + PIR) queda fijado en el PIB nominal. Como en marzo de 1998 ya es evidente que la recaudación del IRPF en el conjunto del quinquenio va a crecer menos que el PIB en términos nominales, esta decisión supone de hecho pasar del 90% del PIB nominal al 100%. Asimismo se extiende esta garantía hasta la PIG; no obstante, esta reforma no será aplicada en todo el quinquenio.

Aunque esta modificación garantiza a las CCAA la compensación de las pérdidas de recaudación producidas desde 1996, éstas tampoco aceptaban asumir los costes de las reformas legislativas del IRPF. En este sentido, la Ley 40/1998 de 9 de diciembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias modifican, con el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el porcentaje cedido a las CC.AA. de IRPF. Ese porcentaje se calcula sobre cada uno de los tramos de la tarifa, siendo además distinto cada uno de ellos, tal y como se expresa en el *cuadro 1*, que recoge el porcentaje que sobre la tarifa global del nuevo impuesto supone el tipo de la tarifa autonómica. Este procedimiento explica por qué el porcentaje de IRPF cedido es diferente para cada Comunidad y cada ejercicio, en función de las declaraciones presentadas y sus importes, y que lo mismo suceda para cada contribuyente.

CUADRO 1

IRPF AUTONÓMICO					
Base liquidable (1)		Tipo global (2)	Tipo auton. (3)	(3) / (2)	
-	3.678,19	18,00	3,00	16,66 %	
3.678,19	- 12.873,68	24,00	3,83	15,96 %	
12.873,68	- 25.134,33	28,30	4,73	16,89 %	
25.134,33	- 40.460,13	37,20	5,72	15,376 %	
40.460,13	- 67.433,56	45,00	6,93	15,4 %	
67.433,56	en adelante	48,00	8,40	17,5 %	

Fuente: Ley 40/1998 y elaboración propia.

El CPFyF estimó que la aprobación de la nueva tarifa autonómica equivaldría al 16,5% de la recaudación, frente al 15% anterior aunque, como se señalaba más arriba, este porcentaje variaba según Comunidades y ejercicios y, en general, quedó por debajo de la estimación mencionada.

Por otro lado, bien sea como consecuencia de estas dos modificaciones, o bien debido a la evolución del IRPF, nunca se producirá en el quinquenio la ampliación prevista en el acuerdo del tramo autonómico del IRPF hasta el 30%; esta cuestión será desarrollada más adelante.

Un aspecto complementario de los anteriores es la introducción anual de una serie de anticipos de tesorería sobre los fondos de garantía modificados, de tal

forma que las entregas a cuenta de la TIR + PIR + Garantía IRPF crecerán a partir de 1999 de acuerdo con la tasa de crecimiento prevista para el PIB nominal.

La evolución del IRPF

Como ya se ha comentado anteriormente, el nuevo sistema no se planteaba como objetivo la aportación de recursos adicionales derivada del incremento de la recaudación del IRPF a las Comunidades, sino de la mejora de la eficiencia de la Administración tributaria y del ejercicio de las nuevas facultades vinculadas a la corresponsabilidad fiscal.

a) Evolución general

Como podemos comprobar en los cuadros 2 y 3, que recogen la evolución de la TIR (sin ejercicio de la capacidad normativa) y la PIR con los datos ofrecidos por las sucesivas liquidaciones de cada uno de los ejercicios, durante el periodo quinquenal de vigencia del Sistema el IRPF no ha sido una fuente de recursos adicionales para las Comunidades, ya que de hecho su crecimiento se ha situado en promedio claramente por debajo del PIB en términos nominales según el coste de los factores, y sólo dos Comunidades (C. de Madrid y las Islas Baleares) alcanzan a final del periodo crecimientos cercanos a los del PIB.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN TIR 1997 - 2001* (en miles de euros)					
Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001
Cataluña	1.062.793,8	1.140.769,1	1.163.639,2	1.301.410,0	1.449.149,1
Galicia	253.707,7	267.532,4	257.392,0	283.577,9	324.892,2
Asturias	134.899,7	142.210,5	136.552,6	154.270,1	171.548,2
Cantabria	62.574,6	68.394,6	67.326,6	74.942,1	83.188,9
La Rioja	34.641,1	37.528,2	39.097,4	42.947,7	45.979,1
R. Murcia	91.633,6	98.461,9	95.966,2	109.592,8	125.034,1
C. Valenciana	437.734,4	473.575,6	477.359,2	538.314,0	607.553,9
Aragón	167.747,4	176.358,6	173.488,5	194.070,1	213.521,8
Canarias	168.297,8	184.405,0	179.610,1	201.635,0	226.111,2
I. Baleares	107.972,2	117.607,5	122.524,6	140.039,0	157.267,5
C. Madrid	1.108.905,5	1.204.198,9	1.279.684,5	1.475.956,7	1.628.543,7
Castilla y León	269.071,6	280.843,7	267.804,8	295.554,4	328.525,7
TOTAL	3.899.979,5	4.191.886,1	4.260.445,7	4.812.309,9	5.361.315,4

* Sin ejercicio de la capacidad normativa.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración Propia.

En relación con la TIR, sólo tres Comunidades tienen tasas de crecimiento superiores a la media: las dos mencionadas (Madrid y Baleares) y la Comunidad Valenciana. En un segundo grupo, se incluirían Cataluña, la Región de Murcia, y Canarias. El resto, muestran porcentajes inferiores y especialmente bajos en Castilla y León, Asturias, Aragón y Galicia.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN PIR 1997 - 2001 (en miles de euros)					
Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001
Cataluña	1.062.793,8	1.140.769,1	1.049.231,6	1.172.891,2	1.304.741,6
Galicia	253.707,7	267.532,4	232.283,0	255.736,9	293.834,2
Asturias	* 44.966,6	* 47.403,5	* 41.059,7	* 46.422,0	154.662,7
Cantabria	62.574,6	68.394,6	60.750,0	67.494,2	74.818,9
La Rioja	** 23.094,0	** 25.018,8	35.255,9	37.700,3	41.389,9
R. Murcia	** 61.089,1	** 65.641,3	** 57.481,9	98.508,5	112.681,0
C. Valenciana	437.734,4	473.575,6	428.595,1	483.628,5	546.938,7
Aragón	* 55.915,8	* 58.786,2	156.690,7	175.108,8	192.515,2
Canarias	168.297,9	184.405,0	161.423,6	181.263,6	203.173,3
I. Baleares		117.607,5	110.442,0	126.219,3	141.793,6
C. Madrid				** 881.548,8	** 972.652,3
Castilla y León	269.071,7	280.843,7	241.078,4	266.289,5	296.236,9
TOTAL	2.439.245,6	2.729.977,7	2.574.291,9	3.792.810,9	4.335.438,3

* 5 %; ** 10 % ; Resto, 15 %.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

La negativa evolución del impuesto, ya desde mediados de 1996, fruto tanto de las medidas del Gobierno como de la caída de los tipos de interés, es la causante de la aprobación de las dos medidas ya comentadas: la modificación de la garantía y la elevación de los tipos del tramo cedido en la Ley reguladora del IRPF. Hay que señalar cómo, a pesar de esta elevación, que se había previsto fuera desde el 15%, al 16,5% de la recaudación territorial, los ingresos por IRPF únicamente crecieron en torno al 1% en el TIR durante 1999, mientras que la participación territorializada caía dicho año casi el 7%, profundizando ya la tendencia decreciente marcada por los dos primeros años del quinquenio, según se recoge en el *cuadro 3*.

Los crecimientos superiores experimentados por el Impuesto en los años 2000 y 2001, en los que no se deflactó la tarifa y se produjo por lo tanto una elevación de tipos en pesetas constantes, no bastaron para corregir la tendencia, y sólo la Comunidad de Madrid y la de las Islas Baleares pudieron, gracias a la ele-

vacación del tipo cedido en la Ley del Impuesto, alcanzar crecimientos superiores al PIB nominal, y no precisar del uso del fondo de garantía.

b) Perspectiva territorial

Si las previsiones globales sobre el IRPF basculaban en torno al crecimiento del PIB, el reparto territorial, la permanente cuestión de la solidaridad entre comunidades, era no sólo el elemento central de la polémica política sino de las modificaciones que se fueron incorporando al sistema.

Además de hacer hincapié en los menores costes que tiene para las CC.AA con menor recaudación la aplicación de beneficios fiscales, las simulaciones efectuadas por diversos especialistas con motivo de la reforma proyectaban escenarios en los cuáles, de mantenerse los crecimientos territoriales de la recaudación del periodo 1987-1995, la mayor vinculación al IRPF que implicaba el nuevo sistema disminuiría las desigualdades territoriales en lugar de incrementarlas.

Frente a los que argumentaban que la progresividad en frío del IRPF hace crecer más al impuesto dónde mayor es la renta por la elevación de los tipos, o los que deducían de los crecimientos de recaudación del impuesto mayores crecimientos de ingresos para las CC.AA en las que el IRPF supone un porcentaje mayor de los mismos, tanto el Instituto de Estudios Fiscales como el trabajo de Casado y otros (1998) eran concluyentes: «Si hay alguna regla *-en la evolución precedente del IRPF-* es que las regiones que parten de un nivel de renta por habitante más bajo son las que consiguen tasas de crecimiento de recaudación más elevadas... Ese comportamiento combina los efectos de varios factores, unos de carácter económico y otros de tipo fiscal, pero el resultado que se obtiene va en contra de suponer que está asegurado un aumento de la desigualdad entre CC.AA por esta vía.»

En realidad, las proyecciones estaban basadas en la evolución de la recaudación del IRPF, que se había comportado de manera diferente respecto al PIB o al VAB regional en términos nominales, consecuencia de una combinación de factores diversos. Sin embargo, durante el primer quinquenio de gobierno del Partido Popular el IRPF evolucionó de forma más proporcional al VAB y a la población.

El *cuadro 4* recoge la diferencia entre las proyecciones planteadas en uno de los estudios citados, que partía del aumento del impuesto en el periodo 1990-1995, y la evolución real de la recaudación del IRPF entre los años 1996 y 2001, según las sucesivas liquidaciones. Las seis CC.AA del Sistema que tienen mayores crecimientos poblacionales (I. Baleares, Canarias, R. Murcia, C. Madrid, C. Valenciana y Cataluña) son también las que tienen mayores crecimientos en el impuesto. De las CC.AA estudiadas (según los datos de FUNCAS), las siete que tuvieron un crecimiento mayor del producto Interior Bruto Regional en este período son I. Baleares, R. de Murcia, Canarias, La Rioja, Comunidad Valenciana, Cataluña y C. de Madrid. La mayor correlación entre la evolución del PIB regional y la del IRPF se rompe precisamente en las tres CC.AA que

rechazaron el Sistema: aunque Andalucía, Extremadura y Castilla - La Mancha tienen altos crecimientos de su PIBr, se sitúan, especialmente las dos últimas, en la banda baja del crecimiento del impuesto.

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DEL IRPF POR CCAA: 1996-2001 PROYECCIÓN SOBRE CRECIMIENTO 1990-1995		
Comunidad	1996 -2001	proy. 1990-95
Cataluña	1,2668	1,3296
Galicia	1,1679	1,4177
Asturias	1,1469	1,3246
Cantabria	1,2231	1,3181
La Rioja	1,2130	1,3306
R. Murcia	1,2679	1,3311
C. Valenciana	1,2756	1,3763
Aragón	1,1653	1,3141
Canarias	1,2800	1,4203
I. Balears	1,3788	1,3604
C. Madrid	1,3580	1,2725
Castilla y León	1,0961	1,3760
Andalucía	1,2518	1,3949
Castilla-La Mancha	1,1467	1,4324
Extremadura	1,1505	1,4236
Total	1,2806	1,3678

Fuente: Para el periodo 1996-2001, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Para las proyecciones, Casado y otros, según datos del Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

En conclusión, no han sido precisamente las CC.AA que partían de un nivel de renta más bajo las que consiguieron tasas de recaudación más elevadas, aunque tampoco cabe afirmar mecánicamente lo contrario. El mayor desarrollo socio-demográfico y económico de la vertiente mediterránea, de Canarias y de Madrid es perceptible, frente a la vertiente atlántica, y sólo la limitada evolución del impuesto y la presencia de fondos de garantía hiperactivados han impedido el incremento de desigualdades territoriales en el Sistema, que seguramente se producirán en el actualmente vigente (el aprobado en 2001), ante la ausencia de mecanismos de garantía.

c) La tarifa autonómica del IRPF en la Ley 40/1998

La nueva tarifa autonómica, que la Administración del Estado consideraba equivalente al 16,5% de la recaudación global, debía compensar el impacto causado por la reforma fiscal en la recaudación del impuesto.

La modificación de los tipos no compensaba sin embargo todos los cambios producidos, aunque la Administración del Estado intentó aplicar la nueva legislación en congruencia con el espíritu del legislador para evitar que el acuerdo de septiembre de 1996 se viera vaciado de contenido. Por ejemplo, hubiera sido conveniente que la nueva legislación recogiera de forma más precisa cuál es el rendimiento global del Impuesto para las CC.AA. y no sólo la parte correspondiente a la tarifa autonómica.

Por otra parte, la Ley exonera de la obligación legal de presentar declaración sobre el impuesto a un importante contingente de contribuyentes, pero como el acuerdo de 1996, y la precedente reforma de 1993 se basaban en la atribución a las CC.AA. de las cuotas líquidas de las declaraciones presentadas, esto produciría una disminución inaceptable en los ingresos de las CC.AA., ya que no se aplica el porcentaje autonómico sobre las retenciones practicadas a los contribuyentes que no están obligados a presentar declaración.

¿Cómo se ha resuelto esta cuestión con posterioridad? En la práctica, la Administración del Estado ha tratado las liquidaciones con solicitud de devolución como si fueran declaraciones positivas, y ha hecho «desaparecer» este efecto perverso legal de las liquidaciones del IRPF practicadas a las CA. AA. En la nueva legislación ese problema no obstante se ha suprimido, al recoger la Ley 21/2001 de 27 de diciembre el mismo porcentaje autonómico sobre las retenciones de los contribuyentes con residencia fiscal en una Comunidad.

La modificación del tramo autonómico tiene efectos en una doble dirección. Por un lado, puede producir desigualdades territoriales al crear diferencias en el porcentaje cedido entre unas Comunidades y otras. Por otro, es necesario analizar si los objetivos de ampliación de los tipos se han cumplido, en la medida en que el incremento del tramo cedido haya o no servido para compensar a las CC.AA. de la caída en la recaudación.

Desde el punto de vista territorial, en los tres ejercicios producidos desde la reforma de la Ley del IRPF el porcentaje de las distintas CC.AA. se ha movido en una horquilla entre el 16,30% y el 16,45%. Aunque pueda parecer reducida no hay que olvidar su importancia sin tenemos en cuenta que se aplica a una magnitud superior a los cien mil millones de euros.

No hay una regla clara en la evolución del porcentaje de las CC.AA., aunque las Comunidades con menores cuotas medias se sitúan normalmente entre las que reciben un porcentaje menor del impuesto, mientras que la Comunidad de Madrid es indefectiblemente la que obtiene un tipo mayor, fruto sin duda de que el porcentaje mayor de la tarifa autonómica se sitúa en el último tramo de la escala (véase *cuadro 1*) y de que en esta Comunidad se localiza el mayor número de contribuyentes con tipos más elevados.

El *cuadro 5*, que recoge el porcentaje atribuido a cada Comunidad sobre las cuotas líquidas de los contribuyentes en el año 2001, ofrece datos muy similares a los de los dos ejercicios precedentes, y se ha elaborado comparando los datos de las cuotas autonómicas (sin ejercicio de la capacidad normativa) con las cuotas globales, ya que el resto de los componentes de la TIR (declaraciones complementarias, recaudación por actas de inspección, otras liquidaciones...) no han visto alterado su porcentaje del 15% por la reforma.

CUADRO 5

PORCENTAJE DEL TRAMO AUTONÓMICO SOBRE CUOTAS DE LAS DECLARACIONES - 2001 (en miles de euros)			
Comunidad	Cuota autonóm. (1)	Cuota global (2)	(1) / (2) %
Cataluña	1.433.841,0	8.740.630,7	16,404 %
Galicia	321.156,9	1.965.050,6	16,343 %
Asturias	170.028,1	1.037.835,8	16,383 %
Cantabria	82.293,0	501.190,1	16,419 %
La Rioja	45.286,0	275.901,7	16,414 %
R. Murcia	123.725,1	754.832,9	16,391 %
C. Valenciana	601.899,9	3.669.179,8	16,404 %
Aragón	211.508,3	1.291.018,3	16,383 %
Canarias	222.563,5	1.353.775,7	16,440 %
I. Baleares	155.041,8	945.926,4	16,390 %
C. Madrid	1.618.205,9	9.827.169,3	16,467 %
Castilla y León	325.024,3	1.983.858,2	16,383 %
Andalucía	722.061,0	4.406.731,8	16,385 %
Castilla-La Mancha	165.247,3	1.007.669,9	16,399 %
Extremadura	82.686,0	505.285,2	16,364 %
Total	6.291.738,1	38.327.846,4	16,415 %

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

Desde el punto de vista global, la atribución de un porcentaje mayor del IRPF no sirvió para compensar a las CC.AA. del descenso en la recaudación. En la práctica, este nuevo porcentaje sólo funcionó en el caso de las Comunidades de Madrid y de las Islas Baleares, ya que el resto de CC.AA. recibieron fondo de garantía hasta conseguir que sus ingresos por IRPF llegaran al PIB nominal. Ni siquiera el porcentaje de cesión llegó a las previsiones explicitadas, porque en los tres ejercicios se situó en torno al 16,4% de la cuota global, en lugar del 16,5% fijado. Puede parecer una distorsión mínima, pero en los tres ejercicios comentados el impacto de esta distorsión es similar al importe conseguido como consecuencia del ejercicio de las facultades normativas reconocidas sobre el IRPF a las CC.AA. durante todo el quinquenio, 92 millones de euros. Las Comunidades de Madrid y de las Islas Baleares, únicas que no han recibido garantía de IRPF, habrían cobrado once millones de euros adicionales (8,5 y 2,5 respectivamente) si los porcentajes de cesión hubieran cubierto las expectativas iniciales.

En todo caso, la financiación adicional obtenida por las Comunidades Autónomas por este incremento de la tarifa autonómica permitió reducir el Fondo de Garantía por el límite mínimo de evolución del IRPF en casi mil quinientos millones de euros, y compone con el importe del Fondo lo que puede llamarse el «coste» que las reformas del IRPF, así como los factores que incidieron negativamente en la evolución de su recaudación, tuvieron para la Administración del Estado en el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aprobado en 1996.

d) *Consecuencias recaudatorias de la mejora en la eficiencia de gestión del IRPF*

El acuerdo de septiembre de 1996 señalaba explícitamente que las reformas tributarias proyectadas por el Gobierno reducirían la recaudación del IRPF. Los incrementos de recursos para las CC.AA., según el acuerdo, serían factibles a través de las siguientes vías:

- Mejora de la gestión tributaria autonómica
- Lucha contra el fraude fiscal
- Ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus facultades normativas en materia tributaria, en especial las relativas a la tarifa complementaria del IRPF y a los tributos cedidos.

Como una información ilustrativa, exponemos en el *cuadro 6* en qué medida la participación de las CC.AA. en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de acuerdo a los mecanismos previstos en el Sistema, o la propia gestión de la AEAT dieron lugar o no a una mejora en la gestión, o a mayores éxitos en la lucha contra el fraude fiscal durante el período estudiado.

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DE MAGNITUDES ASOCIADAS A LA GESTIÓN DEL IRPF [IND (X)]					
1997-2001 (en euros)					
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Declaraciones complementarias	48.969.445	65.702.902	55.363.932	103.661.365	31.811.975
Recaudación actas	284.242.324	199.521.492	187.065.791	168.298.509	155.080.387
Otras liquidaciones	241.615.100	236.975.948	221.698.130	201.480.920	245.988.329
Devolución ingresos indebidos	-24.992.114	-25.853.056	-23.863.179	-22.105.430	-16.671.157
Total	549.834.755	476.347.286	440.264.674	451.335.364	416.209.534

Fuente: Magnitudes de Gestión del IRPF y elaboración propia.

De acuerdo con las magnitudes tributarias incluidas en las liquidaciones del Sistema, los resultados de gestión y especialmente la recaudación derivada de las actas de inspección han experimentado en el quinquenio una pérdida de valor relativo en los ingresos del IRPF, que en el caso de las actas de inspección se corresponde incluso con una pérdida de valor en términos absolutos. Las declaraciones complementarias experimentan un crecimiento, que no obstante se ve truncado significativamente en el año 2001.

Los Informes sobre la Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas que acompañan año tras año el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado,

realizados por los servicios del Ministerio de Hacienda, correspondientes a los ejercicios del quinquenio recogen en general avances considerables en el intercambio de información entre los departamentos tributarios de la Administración de las Comunidades Autónomas y la AEAT, aunque el Informe del 2001 sigue reflejando que, en el caso de algunas CC.AA. «La AEAT no tiene acceso a las bases de datos autonómicas». Asimismo recogen un protocolizado funcionamiento de los Consejos Territoriales, que celebran una reunión al trimestre en cada Comunidad; esta rutina no supone en principio el desarrollo de fórmulas de cooperación más intensas o novedosas. En la mayor parte de las CC.AA. o bien el Consejo Territorial no ha constituido grupos de trabajo, o bien el único existente es el que aborda la problemática derivada de la vinculación entre el IVA y el ITP, aunque en una minoría de CC.AA. se han constituido algunos grupos de trabajo distintos (sobre informática tributaria, recaudación ejecutiva, gestión...)

Donde el grado de colaboración entre la AEAT y las CCAA es menos intenso es en materia inspectora. Los Planes de Inspección conjuntos proyectados en el acuerdo no existen en ninguna Comunidad, salvo en Galicia, en estado incipiente. Las CCAA por lo general no realizan con el Estado conjuntamente tareas de selección de contribuyentes, ni comprobaciones simultáneas, ni actuaciones conjuntas en cualquiera de sus formas. En algunas CC.AA ni siquiera se realizan diligencias de colaboración.

La falta de medios materiales aplicados a las actuaciones inspectoras en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, concebido esencialmente como un instrumento de control, ha aparejado el escaso análisis de la información disponible, la limitada colaboración en las tareas de gestión y otros problemas de sintonía.

En términos cuantitativos, las magnitudes que complementan, fruto de la gestión tributaria, las cuotas de las declaraciones presentadas, experimentan durante el quinquenio un continuo retroceso, que pone en entredicho tanto el modelo de participación de las CC.AA. en la AEAT como la lucha contra el fraude fiscal en nuestro país por parte de la Administración del Estado durante el periodo analizado.

e) El ejercicio de las facultades normativas por parte de las Comunidades Autónomas

El acuerdo de 23 de septiembre de 1.996 definía la atribución de facultades normativas a las Comunidades Autónomas en el IRPF, mediante la capacidad de establecer en su respectivo territorio una tarifa propia y algunas deducciones, como «el cambio más importante que se introduce en el sistema de financiación»: «Sin solución de continuidad, se produce la transición desde un escenario basado en la competencia exclusiva de la Hacienda estatal en materia de normativa tributaria hasta el nuevo modelo, que va a permitir a las Comunidades Autónomas responsabilizarse sobre la figura impositiva más importante del sistema tributario: el IRPF.»

En realidad, las competencias normativas que quedan atribuidas a las Comunidades Autónomas son más bien reducidas, y se inscriben en un contexto eco-

nómico y legal que no anima a su ejercicio: el de un impuesto que ve mermada su capacidad recaudatoria por decisiones legislativas, un sistema que desincentiva la corresponsabilidad con generosas garantías, por no hablar de que el repunte de la actividad económica y con éste de la recaudación, coincide en un primer momento con procesos que minoran algunos de los rendimientos sometidos a tributación (especialmente la reducción de los tipos que afectan al capital mobiliario).

A pesar de que las Comunidades Autónomas tienen en sus respectivos Estatutos de Autonomía sin excepción el reconocimiento de su competencia exclusiva en materia de política de vivienda o de acción social, el volumen relativamente importante de los beneficios fiscales relacionados con la compra o el alquiler de vivienda, con las donaciones con interés social o las ayudas a familiares ancianos o discapacitados no puedan ser objeto de intervención por parte de las Comunidades, que se ven limitadas a la aprobación de nuevos beneficios en ámbitos estrictamente señalados.

Respecto a la posibilidad de regular la tarifa autonómica, ninguna Comunidad ha hecho uso de la misma, ni siquiera con las evidentes limitaciones existentes en el acuerdo (la modificación no podrá ser superior o inferior en un 20% a la cuota que resultaría de aplicar a la misma base la tarifa que se decidiera con carácter subsidiario por la Administración del Estado).

En estos términos, el ejercicio de sus competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas ha sido durante el quinquenio 1997-2001 muy reducido en el IRPF, aunque el incremento de las competencias normativas sobre los tributos cedidos con anterioridad a las Comunidades, menos destacado, tanto en el texto del acuerdo como en la explicación del mismo ante la opinión pública, ha tenido consecuencias prácticas mayores.

Si agrupamos los beneficios fiscales establecidos por las Comunidades en ejercicio de sus facultades normativas en tres componentes fundamentales (familia, vivienda y donativos), las Comunidades que en el último ejercicio del quinquenio ha hecho uso de facultades normativas en el IRPF serían:

- Familia (natalidad, familias numerosas, adopciones, hijos discapacitados, guarderías, cónyuges sin actividad remunerada, contribuyentes mayores): Aragón, Islas Baleares, Cataluña, Castilla y León, Galicia, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana.
- Vivienda (alquiler, adquisición viviendas sociales, jóvenes adquirentes...): Islas Baleares, Región de Murcia, Comunidad Valenciana.
- Donativos (Patrimonio Histórico, acción social, medioambientales...): Aragón, Islas Baleares, Cataluña, Castilla y León, Región de Murcia, Comunidad Valenciana.

Estos datos presumirían un importante desarrollo de estas facultades, pero no es así.

En el *cuadro 7* se observa cuál ha sido el resultado cuantitativo. El cuadro sólo analiza los cuatro últimos años del quinquenio, ya que en el primero no

hubo posibilidad material por razones temporales del ejercicio de las facultades. En el mismo, se puede comprobar que:

- El importe de los beneficios fiscales no se ha incrementado en el periodo, ni en términos relativos, ni siquiera en términos absolutos. La media del periodo es inferior a la correspondiente al año 1998. Solamente en casos y ejercicios limitados, señalados en el cuadro, los beneficios fiscales han alcanzado un importe superior al 1% del tramo cedido de las cuotas líquidas de las declaraciones presentadas en las Comunidades.
- El importe global de los beneficios fiscales aprobados por las Comunidades Autónomas con cargo al tramo autonómico del IRPF es, durante todo el periodo, de 92 millones de euros, tal y como recoge el cuadro; una cifra inferior al 0,5% de la TIR y en torno al uno por mil de sus ingresos totales. Se trata de un importe insignificante en comparación con los beneficios fiscales que soportó en dicho periodo el IRPF en función de la normativa estatal.

CUADRO 7

EJERCICIO DE LA CAPACIDAD NORMATIVA (en miles de euros)					
Comunidad	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Aragón	** 6.162,45				6.162,45
Asturias					
I. Balears	634,89	* 1.218,47	1.130,24	960,86	3.944,46
Canarias					
Cantabria					
Castilla y León	* 3.628,05	* 4.038,08	* 3.862,66	* 3.252,28	* 14.781,07
Cataluña	1.979,27	2.331,58	4.325,80	3.749,42	12.386,07
Galicia	950,74	1.041,52	1.728,25	2.225,84	5.946,35
C. Madrid	3.384,35	4.957,68	4.362,29	3.533,29	16.237,61
R. Murcia	* 1.107,05	* 2.331,19	* 2.417,03	755,68	* 6.610,95
La Rioja	103,31	285,11	* 582,60	* 618,41	1.589,43
C. Valenciana	* 7.786,50	* 4.752,25	* 6.776,97	5.083,53	* 24.399,25
TOTAL	25.736,61	20.955,88	25.185,84	20.179,31	92.057,64
% TIR	0,614 %	0,492 %	0,523 %	0,376 %	0,494 %

* El ejercicio de capacidad normativa supone el 1% sobre la TIR del ejercicio (o ejercicios) respectivos.

** La mayor repercusión sobre la respectiva TIR: 3,53 %.

Fuente: Importe económico del ejercicio de facultades normativas sobre el IRPF por las CCAA (varios años).

Como se decía anteriormente, las CC.AA. sí han sido más audaces en el ejercicio de las facultades normativas más amplias que se reconocen en los anteriores tributos cedidos. Todas las CC.AA. han regulado con leyes propias el juego en su territorio, y han modificado la tasa sobre el juego (que, como es bien sabi-

do, aunque mantiene ese nombre tradicionalmente, es en realidad más bien un impuesto). La elevación de los tipos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales para equipararlo al IVA en las ventas de inmuebles y en otras actividades ha tenido repercusiones recaudatorias muy importantes. También se han aprobado nuevas deducciones o reducciones en los tipos aplicados sobre las adquisiciones «mortis causa» gravadas por el impuesto de Sucesiones, tanto en lo que se refiere al hecho imponible (viviendas, fincas rústicas, patrimonio afecto a actividades empresariales) como a las circunstancias del adquirente (cónyuge, minusválido, etc.).

La evolución de la participación en ingresos generales del Estado

Entre todos los ingresos regulados en la práctica por el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, es la Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIG) el más dinámico, fruto del elevado crecimiento de los ITAE en este periodo, que ha superado el del PIB en términos nominales cuatro de los cinco ejercicios del quinquenio. Los crecimientos del IVA y del Impuesto sobre Sociedades, de forma regular, y, en el último bienio, el mayor crecimiento del IRPF con tarifas no deflactadas, son los motores de la notable evolución de los ingresos públicos. Los cuadros 8 y 9 reflejan los crecimientos de la PIG y de los ITAE en las respectivas liquidaciones de cada ejercicio.

CUADRO 8

EVOLUCIÓN DE LA PIG 1997-2001 (en miles de euros)

Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001
Cataluña	716.390,1	834.693,3	913.784,6	1.002.532,7	1.069.758,3
Galicia	1.232.439,2	1.323.300,7	1.480.652,9	1.609.023,9	1.724.678,5
Asturias	6.753,8	7.251,8	7.901,3	8.586,3	360.567,6
Cantabria	42.198,9	45.310,0	49.462,9	293.857,2	314.399,7
La Rioja	9.173,9	9.850,2	106.346,8	117.863,5	126.103,0
R. Murcia	14.111,7	15.197,9	17.596,9	520.826,5	557.241,5
C. Valenciana	796.614,5	855.367,1	933.634,5	1.038.781,2	1.112.587,8
Aragón	36.684,6	42.032,3	361.022,6	392.737,8	420.192,7
Canarias	675.063,2	740.407,8	806.716,4	887.494,7	949.536,4
I. Balears	24.273,4	164.702,7	137.649,3	149.986,8	160.471,8
C. Madrid	-239.615,0	-256.965,6	-275.104,5	475.669,5	536.133,8
Castilla y León	201.585,9	216.447,8	240.539,4	1.411.895,1	1.521.886,3
TOTAL	3.515.674,3	3.997.542,0	4.780.203,1	7.909.255,2	8.853.557,4

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

CUADRO 9

EVOLUCIÓN ITAE 1996 - 2001 (en miles de euros)			
Año	Cuantía ITAE	Incremento anual	Incremento acumulado
1996	117.708.243,2		
1997	131.018.763,1	1,1130	1,1130
1998	140.678.092,5	1,0737	1,1951
1999	153.276.780,4	1,0895	1,3022
2000	166.565.709,0	1,0867	1,4151
2001	178.209.729,9	1,0699	1,5140

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

A pesar de las expectativas, bien fuera por el reducido crecimiento del IRPF, o por alguna otra razón, el Sistema no culminó después de los traspasos educativos la atribución plena a las CC.AA, del 30% del Impuesto sobre la Renta. La mayor parte de la financiación de los traspasos educativos recayó sobre la PIR, con lo que el Sistema de Financiación a su pesar siguió acentuando el peso de las transferencias del Estado como elemento central de suficiencia financiera. En este sentido, sirva como elemental comprobación la de que mientras que la PIG de 1997 era el 35,67% de la suma global de TIR + PIR + PIG, la PIG de 2001 era el 47,73% del mismo sumatorio. Si la evolución del PIB en términos nominales y de los ITAE hubieran seguido caminos menos divergentes, la PIG no habría superado el 40% en esta comparación.

Los fondos de garantía

a) La evolución de los recursos por IRPF

El cuadro 10, que recoge la evolución del Fondo de Garantía aplicado en relación con el IRPF, nos demuestra cómo, a pesar de que la evolución del impuesto se sitúa por debajo del PIB nominal en todas las Comunidades Autónomas, y por tanto la garantía sigue creciendo ejercicio tras ejercicio, es la reforma del IRPF el detonante principal de la caída en la recaudación. La garantía ve multiplicarse su importe por siete desde 1998 a 1999, cuando el año precedente se había reducido a la mitad desde el primer ejercicio. Comunidades que vieron cómo su IRPF evolucionaba por encima del PIB en 1998, como Canarias o las Islas Baleares, se situaron por debajo en 1.999 para no volver a superar la comparación en el resto del quinquenio.

CUADRO 10

EVOLUCIÓN GARANTÍA IRPF 1997 – 2001 (en miles de euros)

Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Cataluña	46.856,94	11.826,56	224.486,03	175.026,53	92.370,22	550.566,28
Galicia	23.235,64	25.122,89	105.684,75	107.821,93	76.514,17	338.379,39
Asturias	9.756,35	10.563,10	35.133,21	30.555,41	46.444,39	132.452,46
Cantabria	3.878,60	- 597,47	16.685,10	14.914,94	11.309,95	45.939,13
La Rioja	2.241,35	767,74	6.394,77	7.122,56	6.925,88	23.452,31
R. Murcia	3.491,01	805,50	21.814,69	20.504,51	7.883,75	54.499,45
C. Valenciana	28.862,11	7.515,54	108.652,48	80.902,12	30.330,05	256.262,29
Aragón	8.641,14	10.089,78	60.768,83	55.768,84	50.498,55	185.767,16
Canarias			17.377,55	25.377,70	9.340,37	52.095,64
I. Balears	480,12	- 480,12	4.630,51	- 1.740,13	- 2.890,38	
C. Madrid	24.119,97	-8.108,27	- 8.495,76	- 7.515,92		
Castilla y León	31.907,71	40.093	130.680,93	133.341,58	122.098,29	458.121,68
TOTAL	183.470,94	97.616,43	723.813,10	642.080,08	450.555,26	2.097.535,79

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

El resultado final de la modificación de esta garantía, producida en marzo de 1998, supone una cifra para el quinquenio superior a los dos mil millones de euros, de los cuales más de la mitad se sitúan en los años 2000 y 2001, lo cual abre algunos interrogantes para las Comunidades beneficiarias, ya que dichas cifras no se han consolidado como ingreso en la restricción financiera inicial de modelo de financiación vigente, cuyo año base es 1999. La financiación aportada a las CC.AA. por el IRPF en el nuevo modelo es equivalente a la TIR + PIR + Garantía IRPF de 1.999, y su evolución se producirá desde ese momento sin garantía alguna.

Una segunda cuestión a considerar es la relación existente entre el rendimiento autonómico del IRPF, fruto del incremento del PIB en términos nominales calculado según el coste de los factores, y el rendimiento del impuesto en cada territorio, lo que se detalla en el *cuadro 11*. Como podemos ver en el mismo, el nuevo modelo no va a suponer un incremento en la vinculación al IRPF de los ingresos de las Comunidades Autónomas.

Considerados globalmente, si en el año 2001 la Comunidad de Madrid hubiera dispuesto de una PIR del 15%, los ingresos de las CCAA hubieran sido similares al 33% del sistema actualmente vigente. Desagregados, las CCAA de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja y –virtualmente– Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura disponen en el sistema vigente (el que arranca en 2001) de un porcentaje cedido de IRPF inferior al que suponía (o hubiera supuesto en el caso de haber aceptado el sistema) la suma de TIR + PIR + Garantía.

CUADRO 11

INGRESOS VINCULADOS AL IRPF (TIR + PIR + GARANTÍA IRPF) SOBRE RECAUDACIÓN TERRITORIALIZADA (en miles de euros)			
Comunidad	Ingresos IRPF (1)	Recaudación (2)	(1)/(2) %
Aragón	456.535,5	1.304.441,2	35,00 %
Asturias	372.655,3	1.047.970,2	35,56 %
I. Balears	299.061,1	959.803,8	31,16 %
Canarias	438.624,8	1.377.426,5	31,84 %
Cantabria	169.047,7	507.162,6	33,33 %
Castilla y León	746.860,9	2.003.949,0	37,27 %
Cataluña	2.846.260,8	8.838.935,1	32,20 %
Galicia	695.240,5	1.987.726,7	34,98 %
C. Madrid	2.601.196,0	9.873.254,8	26,34 %
R. Murcia	245.598,9	762.804,2	32,20 %
La Rioja	94.294,9	279.903,5	33,69 %
C. Valenciana	1.184.822,7	3.701.789,9	32,00 %
Andalucía	1.478.150,6	4.463.828,0	33,11 %
Castilla-La Mancha	367.811,9	1.017.565,2	36,15 %
Extremadura	185.274,7	514.247,4	36,03 %
TOTAL	12.181.436,3	38.640.808,1	31,52 %

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

Una tercera cuestión a plantear es el carácter de esta garantía en cuanto a la suficiencia y autonomía de las CCAA, y a la equidad del modelo. Si la evolución del IRPF hubiera sido más homogénea en el territorio español, la aportación del fondo garantía habría sido relativamente proporcional a la aportación que el IRPF hace a los ingresos de cada Comunidad. No ha sido así, ya que algunas de las Comunidades con mayor nivel de renta, y mayor peso del IRPF en sus ingresos son las que han visto crecer con mayor intensidad la recaudación, como Baleares y Madrid, que no han recibido fondos de la garantía (Cataluña, o proporcionalmente en mayor medida La Rioja sí han recibido estas aportaciones).

Pero el crecimiento de la recaudación ha sido especialmente bajo en otros territorios, como Castilla y León y Galicia, con una escasa recaudación territorializada de IRPF y una vinculación muy baja de sus ingresos a este impuesto. Estas Comunidades, por tanto, con grandes PIG (participación en Ingresos Generales del Estado), y que han visto evolucionar estos ingresos según los ITAE, han sido doblemente beneficiadas: por un lado, el disponer de una baja recaudación territorializada del IRPF ha hecho que sus ingresos crezcan porcentualmente de forma muy superior a la de las Comunidades con mayor recaudación (mayor TIR, mayor PIR y menor PIG); por otro, que esta baja recaudación haya crecido muy por debajo de otros territorios ha hecho a estas comunidades acreedoras del fondo de garantía, con lo que sus ingresos han crecido lo mismo que en los territorios donde la recaudación ha sido más expansiva.

No parece muy equitativo que los fondos de garantía aporten mayores recursos a las CC.AA. con mayores crecimientos medios de ingresos; pero sobre todo, podría cuestionarse si, a la luz de la evolución final del modelo, se ha conseguido dar un paso adelante hacia la corresponsabilidad fiscal efectiva.

b) El límite mínimo de evolución de la Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIG)

Esta garantía no llegó a aplicarse ya que los ITAE evolucionaron muy por encima del PIB nominal en todo el periodo, como puede comprobarse consultando los cuadros 9 (anteriormente citado) y 12 siguiente. Únicamente en el año 2001 el crecimiento de los ITAE fue inferior al del PIB; sin embargo, al medir los crecimientos acumulados desde el año 1996 el resultado fue netamente superior.

CUADRO 12

INCREMENTO DEL PIB NOMINAL AL COSTE DE LOS FACTORES 1996-2001					
	1997	1998	1999	2000	2001
Índice anual	1,0546	1,0557	1,0628	1,0869	1,0743
Acumulado/96	1,0546	1,1133	1,1832	1,2861	1,3817

Nota: El Ministerio ha utilizado para los años 1996, 1997 y 1998 Base 1986 (SEC 79) los datos del PIB a coste de factores de la Contabilidad Nacional de España. Para los años 1999 y 2000 (datos provisionales) y 2001 (datos del avance) Base 1995 (SEC 95) los datos del PIB a coste de los factores de la Contabilidad Nacional de España (2001, actualizado a fecha 9 de mayo de 2003).

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

Una cuestión singular es la planteada por la Participación en Ingresos Generales (PIG) de la Comunidad de Madrid en los ejercicios de 1997, 1998, 1999, que ofrecía valores negativos por el exceso de financiación sobre necesidades reconocidas que causaba la cesión del 15% de IRPF. Esta PIG negativa evolucionó de acuerdo con los ITAE, con lo cual la Comunidad de Madrid fue perjudicada por una interpretación discutible, tanto desde el punto de vista jurídico como cuantitativo a la hora de fijar esta garantía. Aunque estos perjuicios se compensaran con posterioridad en los ejercicios de 2000 y 2001, en los que Madrid recuperó con el traspaso educativo la PIG positiva, esta aplicación de las reglas pudo perjudicar a Madrid en el cálculo de su masa homogénea de financiación en el sistema vigente (2001), que se realizó con 1999 como año base.

c) La garantía de suficiencia dinámica

Como ya se ha indicado, la garantía de suficiencia dinámica tenía por objeto evitar desviaciones e intentar asegurar a cada una de las CC.AA. que el incremento de sus recursos, computables a efectos de la garantía, no fuera inferior al

90% del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas.

Este objetivo se perseguiría a través de una liquidación quinquenal de dicha garantía aplicando una fórmula compleja. Desde el primer momento se puso de manifiesto que era muy difícil que las distorsiones de la financiación fueran superiores en un 10% a la media del crecimiento de los recursos de las Comunidades. El criterio seguido de introducir cada año como referencia no la simple comparación entre dicho año y el año base, sino la suma de todos los recursos producidos en todos y cada uno de los ejercicios (incluidos los resultados de los traspasos), hacía prácticamente imposible la aplicación de la garantía.

De hecho, Comunidades que han visto crecer sus recursos por debajo del 90% de la media de evolución superaban sin embargo los índices de aplicación de la garantía de suficiencia dinámica, que evolucionaban año tras año muy por debajo de las magnitudes del Sistema: al final del quinquenio la garantía era aplicable a las CCAA que hubieran visto crecer sus ingresos por debajo del 1,2061 (90% de 1,229).

Sólo la Comunidad de Madrid recibirá durante 1997 y 1998 algunos fondos correspondientes a esta garantía. Sin embargo, el indicador del año 1999, el 1,1034 sobre 1996, ya obligó a la Comunidad de Madrid a devolver parte de lo recibido en años anteriores, lo que se completó en el 2000; desde el año 1999 ninguna Comunidad recibió pues ingresos provenientes de la garantía de suficiencia dinámica.

d) La garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos

Si la garantía de suficiencia dinámica pasó fundamentalmente inadvertida durante los debates políticos y la presentación del modelo de financiación, no ocurrió lo mismo con el fondo de garantía de la capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos. Este fondo se destinaba a disminuir las diferencias en la financiación por habitante de las Comunidades Autónomas, y a garantizar que al final de la vigencia del Sistema ninguna Comunidad tuviera una financiación por habitante inferior al 90% de la media del territorio común.

El fondo de garantía exigía para su aplicación una equiparación inicial del nivel de gestión competencial de todas las Comunidades, y por tanto su primera restricción era que debía producirse el traspaso de los servicios de Educación (enseñanza Infantil, Primaria y Secundaria) a todas las CCAA, para permitir una comparación en términos equitativos y aplicar en consecuencia el fondo. El impacto previsiblemente importante de este fondo se atenúa por la aplicación de una serie de índices correctores crecientes: 1998, 25 %; 1999, 50 %; 2000, 75 %; 2001, 100 %.

Los traspasos de educación culminaron en el año 2000, y las CCAA aceptaron la aplicación de la garantía, que previsiblemente afectaría a sólo dos o tres de las mismas, en la liquidación de 2001.

La garantía se aplicaba también con importantes limitaciones: incorporaba en su cálculo el crecimiento de los tributos cedidos y tasas con criterio norma-

tivo; por su parte, los importes percibidos por otras garantías no se incorporaban a la masa general de financiación para el cálculo de la media, pero sí se deducían de las aportaciones que cada Comunidad pudiera recibir por cobertura de la demanda de servicios públicos.

El cálculo realizado el año 2001 define una financiación media por habitante del Sistema de 878,855 euros. Únicamente la Comunidad de las Islas Baleares queda con una financiación por habitante de 726,83 euros, por debajo del 90% estipulado, de 790,97 euros, lo que implica la obtención de un fondo de garantía de 56.355.135,78 euros. Como en el caso de la garantía de suficiencia dinámica, son los defectos originarios en la conceptualización del fondo los que anulan radicalmente su función e impiden que consiga sus objetivos.

Si calculamos la garantía en términos de homogeneidad competencial y financiación de competencias comunes, siguiendo las cifras utilizadas en el cálculo de la restricción financiera inicial del Sistema vigente en la actualidad, la financiación media por habitante para la financiación de competencias comunes quedaría establecida en torno a los 850 euros. La Comunidad de Madrid, excluida la financiación de sus competencias no comunes, se situaría en una financiación media próxima a los 730 euros por habitante, lo que la haría acreedora a una aplicación del fondo de garantía de unos 188 millones de euros. Por otra parte, la Comunidad de las Islas Baleares recibiría una cantidad muy similar a la que ha percibido efectivamente.

¿Ha progresado el sistema en términos de equidad en la financiación de sus Comunidades? En la medida en que se han aproximado los niveles competenciales, podemos pensar que sí, aunque como ya hemos visto ni la evolución de los distintos componentes del Sistema, ni la aplicación de los Fondos de Garantía han contribuido a acercar la financiación per cápita de las CC.AA.

Aportaciones y costes del sistema

Podemos realizar en torno a las cifras globales del Sistema dos tipos de ejercicios: el primero consistiría en comparar los recursos aportados por el Sistema en modelos anteriores, en términos de la mayor homogeneidad comparativa posible; el segundo pretendería deducir cuáles son los componentes del Sistema que al final de su vigencia han provocado, por evoluciones imprevistas, extra-costes no deseados.

En cuanto a la primera cuestión, el Sistema aplicado en el período 1996-2001 aporta sobre los anteriores dos novedades: en un principio no hay un cálculo de la restricción financiera inicial, lo que no otorga a las CC.AA. unos fondos adicionales de partida; en el transcurso del periodo, las garantías no aplican el indicador de evolución del PIB en términos nominales sobre el conjunto de las transferencias del Estado, sino separadamente sobre los recursos procedentes del IRPF (TIR + PIR) y el resto (PIG).

El *cuadro 13* nos indica cuáles son las cantidades que las Comunidades han recibido por encima del crecimiento del PIB nominal durante el quinquenio en

euros corrientes, a las que habría que sumar en todo caso la percepción por Baleares del fondo de garantía de la capacidad de cobertura de la demanda de los servicios públicos, aunque hemos preferido evitar esta complejidad adicional. El cálculo responde, con modificaciones en la Comunidad de Madrid por la corrección de su inadecuada garantía de evolución mínima de la PIG negativa en los tres primeros ejercicios del quinquenio, a lo que el propio Sistema denomina en sus liquidaciones «garantía negativa», que no es algo distinto de lo que las cantidades resultantes en cada ejercicio se apartan por encima de la evolución del PIB nominal calculado según el coste de los factores.

CUADRO 13

COSTES ADICIONALES DEL SISTEMA 1997-2001: IMPORTES QUE SUPERAN EL PIB (en términos nominales)			
COMUNIDAD	PIG	TIR + PIR	TOTAL
Cataluña	363.133,46		363.133,46
Galicia	588.007,21		588.007,21
Asturias	33.862,83		33.862,83
Cantabria	64.094,58		64.094,58
La Rioja	32.634,63		32.634,63
R. Murcia	99.551,77		99.551,77
C. Valenciana	377.627,81		377.627,81
Aragón	110.303,15		110.303,15
Canarias	323.736,83		323.736,83
I. Balears	52.823,00	11.989,95	64.812,95
C. Madrid	* 65.066,36	174.199,46	239.265,82
Castilla y León	309.058,56		309.058,56
TOTAL	2.419.900,19	186.189,41	2.606.089,60

En miles de euros

* Corregida la atribución de garantía negativa en los ejercicios de 1997, 1998 y 1999.

La cantidad resultante de esta comparación es sin duda importante, 2.606 millones de euros, pero no hay que olvidar que en el sistema examinado no se ha producido un incremento de recursos en la restricción financiera inicial, lo que se produjo sin excepciones tanto en los anteriores como en el posterior Acuerdo. Para ilustrar esta comparación, podríamos decir que la magnitud total resultante en euros corrientes de recursos aportados por el Estado por encima de la evolución del PIB en términos nominales *es equivalente a la que hubiera producido un incremento de la restricción financiera inicial de 433 millones de euros*, que hubiera evolucionado de acuerdo al PIB en los términos descritos, lo que nos indica una cantidad muy moderada, muy inferior por ejemplo a la aportada a la RFI de 1999 que ha servido de base para el sistema actualmente vigente pero también a la de sistemas anteriores, e incluso a la cantidad que las CC.AA. que habían asumido la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad

Social recibieron como mejoras y fondos adicionales en 1998 cuando negociaron el Sistema de Financiación de la Sanidad 1998-2001.

En cuanto a los extracostes imprevistos del modelo para la Administración del Estado, es evidente que la baja evolución del IRPF y sus consecuencias constituyen el principal de los agregados de este capítulo.

Sus costes serían sin demasiada controversia la suma de las magnitudes contenidas en los cuadros 10 y 14 siguiente, que regulan tanto lo recibido por las CCAA con cargo al fondo de garantía de evolución mínima de los ingresos por IRPF, como por la elevación del tipo autonómico en el impuesto producido por la Ley reguladora del mismo, que alteró el porcentaje fijado en el Sistema para compensar la caída de la recaudación motivada por la reforma. Como ya se ha comentado, esta elevación tuvo efectos insuficientes para el conjunto de las Comunidades, pero aun así permitió que Madrid y Baleares tuvieran rendimientos superiores al PIB por su TIR.

CUADRO 14

MAYORES INGRESOS TRAMO AUTONÓMICO IRPF LEY 40/1998 SOBRE ACUERDO SEPTIEMBRE 1996				
COMUNIDAD	1999	2000	2001	TOTAL
Cataluña	114.407,59	128.518,74	144.407,50	387.333,83
Galicia	25.109,03	27.841,00	31.058,00	84.008,03
Asturias	13.373,54	15.004,05	16.885,53	45.263,12
Cantabria	6.576,55	7.447,88	8.369,98	22.394,41
La Rioja	3.841,49	5.247,45	4.589,14	13.678,08
R. Murcia	9.743,33	11.084,27	12.353,10	33.180,70
C. Valenciana	48.764,08	54.685,53	60.615,16	164.064,77
Aragón	16.797,84	18.961,30	21.006,57	56.765,71
Canarias	18.186,49	20.371,43	22.994,65	61.552,57
I. Balears	12.082,59	13.819,72	15.535,44	41.437,75
C. Madrid	112.808,26	153.634,63	169.565,33	436.008,22
Castilla y León	26.726,41	29.264,94	32.288,88	88.280,23
TOTAL	408.417,20	485.880,94	539.669,28	1.433.967,42

En miles de euros

Sumando simplemente ambas cifras, el coste total calculado señala que la divergencia entre la evolución del IRPF y el PIB en términos nominales al coste de los factores ha tenido para las arcas de la Administración del Estado, ha sido de 3.531,5 millones de euros. Tampoco aquí hemos contemplado el coste adicional del fondo de garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos, aunque la aplicación de este fondo hubiera sido innecesaria si el IRPF de Baleares evolucionara con crecimientos mayores.

El reparto territorial de estos 3.531,5 millones de euros tiene una Comunidad destacada en su percepción: Cataluña, que recibió 937,9 millones de euros por

ambos conceptos; en este caso la magnitud de lo percibido no se debe tanto a una tasa de crecimiento especialmente baja, sino a la aplicación de un tipo similar al promedio en una Comunidad con una elevada aportación al impuesto; en la misma situación se encontrarían la Comunidad de Madrid, cuya tasa de crecimiento es la mayor, y la Valenciana, con 436 y 420,3 millones de euros respectivamente. Son superiores y proporcionalmente más relevantes las aportaciones realizadas a Castilla y León (546,4 millones de euros) y a Galicia (422,4 millones de euros), aquí sí debidas a tasas de crecimiento del impuesto muy reducidas que también originan las notables percepciones de Aragón (242,5 millones de euros) y Asturias (177,7).

La financiación estatal de la sanidad, los servicios sociales y de la nivelación territorial. Los ingresos de las CCAA en el período

Como ya se ha puesto de manifiesto, quedaban fuera del marco regulado por el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 la financiación de la gestión de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales de la Seguridad Social gestionados por las Comunidades Autónomas. El Sistema incluía, aunque sólo fuera formalmente, tanto los tributos cedidos, cuya regulación legal se modificó con consecuencias recaudatorias, el Fondo de Compensación Interterritorial y la dotación presupuestaria de las asignaciones de nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA.

Comencemos por éstas últimas. Incluida una dotación presupuestaria de 60,1 millones de euros en los Presupuestos de 1997, esta dotación se amplió a 72,12 en los ejercicios de 1998 y siguientes, pero nunca llegaría a ejecutarse. El Grupo de trabajo creado con la finalidad de establecer criterios para la aplicación de las asignaciones identificó tras un cúmulo de propuestas bastante dispares de las CC.AA. tres posibles servicios fundamentales susceptibles de nivelación: los servicios sociales, la educación y la sanidad; el primero y el tercero, por depender de los presupuestos de la seguridad social quedaron fuera de consideración, mientras que en el segundo se planteaba la problemática de que todavía había CC.AA. sin recibir los trasposos de los medios vinculados a la educación obligatoria, por lo que restaba sólo la educación universitaria, en la que fue imposible definir por consenso indicadores de nivelación aplicables a todas las CC.AA. del territorio común. Después de sucesivos intentos, y de que el Gobierno abortara los intentos de las CC.AA. de llevar al Consejo de Política Fiscal y Financiera propuestas de reparto de los fondos (50% proporcionales a la población y 50% fijo para cada Comunidad) cuya única finalidad era no perder los recursos para las CC.AA., las dotaciones presupuestarias de los cuatro primeros ejercicios no se ejecutaron, y con algo menos de la mitad de la dotación del último ejercicio se llegó al acuerdo de financiar los costes de las medidas de estabilidad y promoción del profesorado universitario vinculadas a algunas reformas legales.

El Fondo de Compensación Interterritorial continuó durante los años del quinquenio su decadencia, explícita ya en el modelo vigente con su segregación en dos fondos diferentes, uno destinado a gastos corrientes y otro a inversión, y derivada sin duda de la incorporación a los Presupuestos de Ingresos de las

Comunidades Autónomas de recursos más generosos provenientes de la Unión Europea con idénticas finalidades de articulación territorial. El *cuadro 15* nos indica que el Fondo creció un 13,75% durante el quinquenio, sobre la consignación de 1996 que era, congelada por el año sin presupuesto, la de 1995; es decir, aproximadamente la tercera parte del PIB en términos nominales durante estos seis años. Sólo la paulatina externalización de la inversión pública del Estado, que ha pasado del capítulo 6 al 8 de los Presupuestos Generales, ha permitido mantener al final del quinquenio la dotación del FCI por encima de la dotación fijada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 35% de la inversión civil en obra nueva del Estado durante el ejercicio, aunque probablemente una liquidación ajustada del Presupuesto de 2001 indicaría la existencia de un incumplimiento (en el Presupuesto de 2001 el porcentaje que suponía el Fondo era el 36,42% de la magnitud referida).

CUADRO 15

EVOLUCIÓN FCI 1996-2001			
Comunidad	1996	2001	Índice
Galicia	142,26	139,71	0,9821
Andalucía	307,63	371,44	1,2074
Asturias	24,89	32,49	1,3053
Cantabria	7,46	9,61	1,2873
R. Murcia	24,24	37,30	1,5378
C. Valenciana	46,52	55,49	1,1928
Castilla-La Mancha	54,31	61,68	1,1356
Canarias	37,94	37,77	0,9955
Extremadura	59,26	74,93	1,2643
Castilla y León	69,86	60,45	0,8654
TOTAL	774,37	880,87	1,1375

En miles de euros

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2001, Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas ejercicio 1.996. M^o. de Economía y Hacienda, Madrid 1998.

Todavía más exigua resultó la financiación otorgada a los Servicios Sociales, que como puede comprobarse en el *cuadro 16* crecieron para aquellas CC.AA. que no tenían pendientes actualizaciones o revisiones de los medios traspasados un 5,95% durante el quinquenio (índices de crecimiento de Canarias, Andalucía y de la C. Valenciana. El traspaso de los medios del IMSERSO (antiguo INSERSO) a Cantabria, La Rioja y Baleares, así como la definitiva asignación a Aragón, Castilla y León y Madrid de algunos medios, bien sin finalizar en el momento en que se materializa el acuerdo, bien fuera de los parámetros cuantitativos (básicamente proporcionales a la población) con los que debió producirse el primer traspaso, explican un crecimiento aparentemente mayor que encubre el real, casi inexistente en moneda corriente y claramente negativo en términos constantes.

CUADRO 16

FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES
EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA SEG. SOC. A LAS CC.AA.
1996-2001

Comunidad	1996	2001	Índice
Cataluña	103.413,45	113.171,46	1,0944
Galicia	58.172,23	68.014,74	1,1692
Andalucía	104.518,89	110.736,59	1,0595
Cantabria	2.598,10	14.865,92	
Asturias	22.505,87	25.926,34	1,1520
La Rioja		13.543,64	
R. Murcia	18.410,31	20.348,50	1,1053
C. Valenciana	62.974,82	66.721,12	1,0595
Aragón	16.536,52	39.226,93	
Castilla-La Mancha	42.140,48	49.001,06	1,1628
Canarias	19.814,31	20.993,04	1,0595
I. Balears		16.905,46	
Extremadura	26.717,72	29.781,90	1,1147
C. Madrid	68.807,17	87.932,10	1,2779
Castilla y León	71.953,15	92.215,37	1,2816
TOTAL TERRITORIO COMÚN	618.563,02	769.384,19	1,2438

En miles de euros

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2003 (Liquidación del presupuesto de la Seguridad Social 2001) e Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, ejercicio 1996. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1998.

La financiación de la Asistencia Sanitaria está sin duda condicionada por la aprobación el 27 de noviembre de 1997 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de un nuevo sistema para el cuatrienio 1998-2001, que puede resumirse muy brevemente en los siguientes extremos:

- La financiación de la sanidad se determina por un fondo general y otro de atenciones específicas. El primero actualiza su base poblacional y es dotado para 1998 aplicando el PIB nominal estimado a la liquidación de 1.997, más 210,354 millones de euros para mejoras, además de 240,40 millones de euros provenientes del Instituto Nacional de la Seguridad Social en concepto de aportación por el control del gasto en incapacidad temporal.
- El Fondo de atenciones específicas retribuye a las administraciones sanitarias que pierden peso poblacional relativo (modulación financiera = 122,873 millones de euros en 1998), realizan docencia sanitaria y asistencia a desplazados (287,994 millones de euros en 1998).
- 390,66 millones de euros son traspasados al sistema en concepto de ahorro farmacéutico.

El nuevo sistema añade en 1998, sobre la financiación de 1997 incrementada

en el PIB nominal 865 millones de euros de financiación adicional para las CC.AA., siendo la aportación restante aplicada al INSALUD para su territorio. Dicha cifra se reduciría hasta 625 millones si descontamos el no producido ahorro farmacéutico. El *cuadro 17* nos permite observar cómo a pesar de la disminución de sus indicadores poblacionales relativos, todas las CC.AA. ven cómo sus ingresos sanitarios crecen en torno al PIB nominal en el quinquenio.

CUADRO 17

FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA SEG. SOC. A CC.AA. 1996-2001			
Comunidad	1996	2001	Índice
Cataluña	3.351.710,38	4.580.444,92	1,3666
Galicia	1.452.668,94	1.949.460,61	1,3420
Andalucía	3.669.450,42	5.087.485,07	1,3864
C. Valenciana	2.095.310,93	2.852.067,70	1,3612
Canarias	816.551,40	1.128.205,35	1,3816
TOTAL TERRITORIO COMÚN	11.385.692,07	15.597.663,65	1,3699

En miles de euros

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2003 (Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social 2001) e Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas ejercicio 1996. M^o. de Economía y Hacienda. Madrid 1998.

Finalmente, se recoge como dato imprescindible para la comparación y evaluación la evolución real de la recaudación por tributos cedidos entre 1996 y 2001 (*cuadros 18 y 19*), por tributos y territorios. La comparación de los datos anuales no es muy significativa (aunque la serie de los diez últimos años no arrojaría datos sustancialmente diferentes), y se añade sólo a efectos de comprobar algunos datos evidentes. Por ejemplo, el de que el ejercicio de las facultades normativas permitió actuar en el caso del juego sobre la crisis del sector y evitó que se desplomara la recaudación; dio lugar a un incremento notable de la recaudación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. Por una parte, los tributos cedidos siguieron evolucionando muy por encima del PIB e incluso de los ITAE, debido tanto a la bonanza del ciclo como a las modificaciones legislativas, a la encubierta elevación de tipos vía revisión de valoraciones sobre el hecho imponible, y a las mejoras de gestión (disminución de la demora en la liquidación de algunos de estos impuestos) puestas en práctica por las CC.AA.

CUADRO 18

TRIBUTOS CEDIDOS I			
EVOLUCIÓN REAL RECAUDACIÓN 1996 - 2001 (por impuestos)			
Tributo	1996	2001	Índice
Sucesiones y Donaciones	746.673	1.348.479	1,8060
Patrimonio	413.905	681.298	1,6460
Transmisiones Patrimoniales	1.743.097	4.093.578	2,3484
Actos Jurídicos Documentados	938.150	1.926.458	* 1,9265
Tasa sobre el Juego	959.798	1.258.295	* 1,3110
TOTAL TRIBUTOS (+ pendientes aplicar y extinguidos)	4.889.912	9.491.388	* 1,9410

En miles de euros

Nota: El año 2001 todavía no se había cedido: Patrimonio: Madrid / Tasa sobre el Juego: Cantabria y C. de Madrid.

Tenían cedido en 2001 pero no en 1996: Actos Jurídicos Documentados: C. de Madrid / Tasa sobre el Juego: I. Balears.

Sin tener en cuenta estos últimos trasposos el índice de crecimiento del rendimiento autonómico del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados sería de 1,6396, el de la tasa sobre el juego 1,2520, y el total para el territorio común 1,8500.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2003 (Informes sobre la cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas 2001) e Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas ejercicio 1996 (Mº. De Economía y Hacienda, Madrid 1998).

CUADRO 19

TRIBUTOS CEDIDOS II			
EVOLUCIÓN REAL RECAUDACIÓN 1996-2001 (por territorios)			
Comunidad	1996	1999	Índice
Cataluña	1.265.353	2.133.819	1,6863
Galicia	269.109	450.077	1,6725
Andalucía	757.972	1.544.821	2,0381
Asturias	117.840	213.895	1,8151
Cantabria	67.824	144.081	2,1243
La Rioja	47.047	75.263	1,5997
R. Murcia	114.980	246.281	2,1419
C. Valenciana	635.961	1.116.696	1,8345
Aragón	184.781	329.152	1,7813
Castilla - La Mancha	142.524	246.354	1,7285
Canarias	210.294	357.958	1,7022
Extremadura	76.244	121.251	1,5903
I. Balears	144.646	345.288	* 2,3871
C. Madrid	534.288	1.650.858	* 3,0898
Castilla y León	321.049	515.594	1,6060
TOTAL	4.889.912	9.491.388	* 1,9410

En miles de euros

* El año 2001 todavía no se había cedido: Patrimonio: C. de Madrid.

Tasa sobre el Juego: Cantabria y C. de Madrid / Tenían cedido en 2001 pero no en 1996.

Sin valorar demasiado el dato de Canarias, forzosamente incompleto al no poder por razones de homogeneidad incluir la evolución de los tributos propios del REF, la recaudación por tributos cedidos sigue indicando una mayor pujanza del área mediterránea y Madrid, y un menor dinamismo fiscal de los territorios del interior peninsular, aunque sea por ejemplo perceptible el impacto que el desarrollo de la actividad turística y constructiva tiene en CC.AA. como Cantabria, y en menor medida, Asturias. En todo caso, es evidente que las transferencias del Estado globalmente no alcanzaron la favorable evolución de los tributos gestionados por las Comunidades. Cabría añadir el matiz de que el Impuesto sobre el Patrimonio, que crece menos que Sucesiones, ITP o AJD, no está gestionado en la práctica por las CC.AA. Una mayor capacidad normativa también parece tener efectos favorables en la mejora en la gestión y en la recaudación.

CUADRO 20

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CC.AA. 1996-2001						
COMUNIDAD / AÑO	(1) TIR + PIR + PIG	(2) SANIDAD	(3) SERV. SOCIALES	(4) FCI	ÍNDICE (1)	ÍNDICE (1+2+3+4)
Andalucía'96 *	3.894.694,30	3.669.450,42	104.518,89	307.630		
Andalucía'01 *	5.119.954,41	5.087.485,07	110.736,59	371.440	1,3146	1,3770
Galicia'96	1.642.334,68	1.452.668,94	58.172,23	142.260		
Galicia'01	2.343.404,85	1.949.460,61	68.014,74	139.710	1,4269	1,3937
Cataluña'96	2.766.549,89	3.351.710,38	103.413,45			
Cataluña'01	3.823.648,87	4.580.444,92	113.171,46		1,3821	1,3813
C. Valencia'96	1.592.379,47	2.095.310,93	62.974,82	46.520		
C. Valencia'01	2.267.080,40	2.852.067,70	66.721,12	55.490	1,4237	1,3883
Canarias'96	944.625,62	816.551,40	19.814,31	37.940		
Canarias'01	1.378.820,83	1.128.205,35	20.993,04	37.770	1,4596	1,4157

En miles de euros

Nota: Los valores de Andalucía para la primera columna se han extraído, para 1996, de sus entregas a cuenta, incrementadas en los traspasos recibidos durante el quinquenio en pesetas de 1.996. Para 2001 de las entregas a cuenta de los Presupuestos Generales del Estado, elevadas al 100%. Los datos de 1996 del resto de las CCAA son para TIR, PIR y PIG los calculados para el año base en la liquidación de 2.001.

Fuentes: Presupuestos Generales del Estado 2.001, Presupuestos Generales del Estado 2.003 (liquidación PGE y S. Social 2001), Informe sobre la Financiación de las CC.AA. 1996, Liquidaciones Sistema.

Como dato final, se ha incluido el *cuadro 20*, que examina la evolución de la financiación pura del sistema (TIR + PIR + PIG) con la del conjunto de las transferencias estatales. Se ha realizado este cuadro únicamente para las CC.AA. que han asumido la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esto por varias razones. La fundamental es que no resulta fácil realizar esta comparación con el resto de las Comunidades, porque también han recibido las competencias sobre la educación obligatoria durante el quinquenio. Pero estos tras-

pasos se han realizado en momentos diferentes, y en función del momento y de especificidades del criterio de valoración y del recurso financiero aparejado, la cuantificación del traspaso en pesetas del año base puede ofrecer conclusiones engañosas (por citar un ejemplo, tres Comunidades percibirían el año 2001 la misma cantidad por haber asumido un traspaso, pero si éste se ha realizado en ejercicios distintos, 2000 ó 2001, o las CC.AA. están dentro o fuera del Sistema, lo financian con PIR o con PIG, deberemos situar cifras de partida en pesetas de 1996 diferentes para obtener un resultado equivalente). Realizar la comparación sin tener en cuenta este traspaso sería ofrecer una realidad distorsionada, y comparar las cifras de todos los traspasos ignorando su heterogeneidad funcional, también.

El *cuadro 20* no obstante sí permite deducir de los datos algunas conclusiones. Como es evidente, las CC.AA. que aceptaron el Sistema resultaron beneficiadas, por la sencilla razón de que el Gobierno decidió unilateralmente las entregas a cuenta de las CC.AA. que rechazaron el sistema, y éstas fueron menores. Una primera resolución firme de los tribunales ya ha obligado al Gobierno a elevar al 100% el porcentaje del 98% utilizado en las entregas, y no es descartable, pero tampoco presumible que futuras resoluciones modifiquen de manera más profunda las transferencias del Estado recibidas por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura durante el quinquenio.

Dentro de las Comunidades que aceptaron el Sistema, las más beneficiadas no fueron precisamente las que en sus territorios tenían una recaudación mayor, ni siquiera las que crecieron más en recaudación, sino las que tenían un menor porcentaje de su financiación vinculada al IRPF. Exactamente lo contrario de lo que se pretendía originariamente.

Contemplada globalmente la financiación de las CC.AA. por el Estado (Sistema aprobado en 1996 + Sanidad + Servicios Sociales + FCI), oscila levemente por encima o por debajo del PIB en términos nominales. En este sentido, los mayores recursos provenientes del Sistema compensan simplemente en algunos casos los déficits de financiación de la sanidad, la congelación del gasto de servicios sociales o la magra evolución del FCI. Si realizáramos la misma operación incorporando los tributos cedidos, el crecimiento de las CC. AA. se seguiría situando en términos reales (excluyendo traspasos) por debajo de los ITAE.

Consideraciones finales

A partir de los elementos contemplados en las páginas anteriores, puede hacerse una mejor valoración del funcionamiento del modelo de financiación autonómica correspondiente al período 1997-2001, que sintetizamos en los siguientes puntos:

A) La financiación de las Comunidades Autónomas durante el quinquenio 1997-2001 si tenemos en cuenta en los ingresos vinculados al Sistema de Financiación y el resto de transferencias del Estado ha evolucionado en el entorno del crecimiento del PIB en términos nominales calculado según el coste de los factores. Los leves incrementos producidos por encima de la tasa de creci-

miento del PIB son equivalentes o inferiores, a los que sistemas anteriores supusieron como consecuencia de las modificaciones al alza de la restricción financiera inicial.

B) Los elementos más dinámicos del Sistema han resultado, en contra de la mayor parte de los pronósticos iniciales, los fondos de garantía (en su redacción modificada de marzo de 1998) y la PIG (Participación en Ingresos Generales del Estado). En este sentido, las CC.AA. con menor peso del IRPF en su financiación han obtenido mejores resultados que las que partían de importes recaudatorios del IRPF superiores.

C) Las reformas legales del IRPF, causa directa del diferencial surgido entre la evolución de su recaudación y la del PIB nominal, han supuesto para la Administración del Estado un elevado coste, como consecuencia de la aplicación del Sistema. Este coste se ha intentado ocultar a través de su doble vía de financiación (incremento de la tarifa autonómica y fondo de garantía de evolución mínima de los recursos del IRPF) y de sus diferentes momentos de libramiento y contabilización (entregas a cuenta, liquidaciones, o anticipos de tesorería sobre los fondos de garantía).

D) La desaparición de los mecanismos de garantía en el nuevo Sistema (2001) abre algunas incertidumbres para las CCAA. La no consolidación de las garantías sobre el IRPF en el 2000 y 2001 disminuye sus recursos, y el incremento de las desigualdades territoriales en la recaudación del IRPF hace pensar que a medio plazo la financiación de las CC.AA. de la cornisa cantábrica y del interior de la Península, salvo la Comunidad de Madrid, tendrá un menor crecimiento de esta rúbrica de sus ingresos que las restantes.

E) El ejercicio de las facultades vinculadas a las competencias normativas sobre el IRPF y los tributos cedidos no ha respondido en modo alguno a las expectativas planteadas. Las CC.AA. han aprobado leyes sobre la Tasa del Juego, incrementos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y notables beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En el IRPF las limitaciones iniciales se han traducido en un uso todavía más reducido de las escasas facultades normativas, con la aprobación de deducciones muy modestas. Por su parte, el Impuesto sobre el Patrimonio siguió sin ser ni gestionado ni modificado (con algunas excepciones poco relevantes).

Si en la actualidad se desea de verdad progresar hacia un aumento efectivo de corresponsabilidad fiscal, en un Sistema, como el actual, que no reconoce a las CC.AA. facultades normativas sobre el IVA y limita las correspondientes a tres de los Impuestos Especiales, no es suficiente la ampliación realizada en los antiguos tributos cedidos. A nuestro juicio, es imprescindible que las CC.AA. puedan actuar en el IRPF sin limitaciones al menos sobre los beneficios que suponen la manifestación fiscal de alguna de sus competencias exclusivas como la vivienda o la acción social.

F) Los instrumentos de solidaridad previstos en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1.996 fueron redactados de manera técnicamente deficiente y su aplicación resultaba dificultosa. El prime-

ro (garantía IRPF) hubo de ser reformado, el segundo (garantía de suficiencia dinámica) estaba basado en indicadores que hacían prácticamente imposible su aplicación, y el tercero ha resultado asimismo de implementación controvertida, tanto por sus reglas de cálculo, como por el retraso temporal en su aplicación y su incomprensible aplicación al margen de la homogeneidad competencial exigible. Estas deficiencias podrían haberse evitado si se hubieran tramitado de forma más reposada las normas legales que regulan el Sistema. En consecuencia, sería muy conveniente, en relación con el Sistema actual, aquejado de la misma tramitación apresurada, que el Senado pusiera en marcha un Grupo de seguimiento para apuntar los problemas e intentar corregir las disfunciones que vayan observándose. En el Sistema vigente, de caducidad indefinida, dicho seguimiento está especialmente justificado.

G) La disfunción entre el rendimiento realmente producido de la tarifa autonómica del IRPF en la Ley 40/1998 y el previsto—16,5%— ha causado perjuicios durante los ejercicios de 1999, 2000 y 2001 a todas las Comunidades en forma relativa, pero en términos cuantitativamente muy claros a las CC.AA. que no han obtenido recursos del fondo de garantía, es decir, las Comunidades de las Islas Baleares y Madrid. Estos perjuicios son no obstante de difícil reclamación. Madrid se ha visto asimismo perjudicada tanto por la evolución de su PIG negativa en el período 1997-1999, como por el procedimiento aplicado para determinar la garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos.

H) El desacuerdo político en relación al sistema de financiación ha provocado múltiples costes. En el caso de las CC.AA. que rechazaron el nuevo modelo, por motivos políticos no pudieron incorporarse al Sistema cuando algunos de los aspectos criticados en un primer momento ya habían sido rectificadas (las garantías modificadas constituían de hecho los mínimos reclamados en un primer momento como inexistentes, los efectos desniveladores en términos territoriales de la capacidad normativa se sabían ya más virtuales que reales, y el IRPF no era un elemento de agravio para las CC.AA. con menor nivel de renta, sino posiblemente para aquellas con mayor nivel). Fruto de esta falta de acuerdo, los instrumentos de garantía se aprobaron de forma desarticulada y con efectos perversos, atribuyendo sus mayores fondos a algunas CC.AA. que habían obtenido los aumentos porcentuales de sus recursos más altos, como consecuencia de la aplicación del Sistema.

La experiencia de estas garantías desarticuladas, con costes altos y efectos erráticos, ha provocado en el nuevo sistema la ausencia prácticamente total de garantías estables, movimiento pendular que nos deja en una situación igualmente desfavorable en términos de equidad y suficiencia del sistema de financiación. Sería deseable que en este momento, sin urgencia económica y con un ambiente político más favorable a los acuerdos, pudiera habilitarse un Sistema de garantías razonable, basado en algunas de las previsiones del Libro Blanco de financiación autonómica (C. Monasterio y otros, 1995), que previera costes no muy elevados, y que pudiera aplicarse cuando las CC.AA. tienen que financiar servicios públicos tan imprescindibles como la sanidad, la educación y los servicios sociales, especialmente en periodos de recesión económica.

Referencias bibliográficas

- CASADO OLLERO, G.; GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M.; LASARTE ALVÁREZ, J.; MARTÍN AYALA, J.M.; MARTÍN QUERALT, J.; PLAZA VILLASANA, L.; y PÉREZ GARCÍA, F. (1997): *La cesión parcial del impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*. Editorial Comares, Granada.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (1998): *Memoria de Actuaciones 1996 (Tomos I y II)*. Madrid.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera. Informe del Grupo de Trabajo sobre Asignaciones de Nivelación y propuestas de las Comunidades Autónomas.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (2003): «Financiación de las Comunidades Autónomas por Tarifa Autonómica del IRPF, Participación en los Ingresos del Estado y Fondo de Garantía y Liquidación definitiva de dicho ejercicio. Documentos», Ministerio de Economía y Hacienda.
- GARCÍA DÍAZ, M.A. (2002): *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid.
- HERCE, J.A. (ed.) (2000): *Financiación Autonómica. Aspectos Económicos y Debate Político*. (Ponencias de las jornadas celebradas en Madrid, noviembre de 1999). Fedea, Madrid.
- HERCE, J.A. (ed.) (2001): *La reforma de la financiación autonómica*. (Ponencias de las Jornadas celebradas en Sevilla, marzo de 2001). Fedea, Madrid.
- Instituto de Derecho Público (varios años): *Informe de las Comunidades Autónomas 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000* (en particular, los artículos de Padrós, Xavier y Bassets, Monserrat, de los tomos de 1998 y 1999, y el de Ruíz-Huerta, J; Díaz de Sarralde, S. y Herrero, A de 2000). Barcelona.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1997): *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1996*. Mismo informe.
- Monasterio, C.; Pérez García, F.; Sevilla, J.V.; y Solé, J. (1995): *Informe sobre el actual Sistema de Financiación Autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- OCDE (2001): *Informe sobre la situación de la Economía Española*. Madrid, enero.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO MARTÍNEZ, O. (2002): *La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO MARTÍNEZ, O. (2003): *La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica*. Documento de Trabajo 31/2003. Fundación Alternativas (Laboratorio), Madrid.

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

En el año 2003, el proceso de integración europeo presenta clarososcuros, con aspectos positivos, alguno de enorme importancia, como la firma del Tratado de Adhesión, el 16 de abril en Atenas, de los diez nuevos Estados miembros de la Unión Europea; la entrada en vigor del Tratado de Niza, el 1 de febrero; la reforma de la Política Agraria Común; el lanzamiento, en el mes de Diciembre, de una iniciativa europea para el crecimiento. Y aspectos negativos, como la fractura provocada por la Guerra de Irak entre los socios europeos; las disensiones a la hora de aplicar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en relación a Francia y Alemania; y el fracaso de la Conferencia Intergubernamental que debía aprobar el Proyecto de Tratado estableciendo una Constitución para Europa.

Desde el punto de vista legislativo destaca la adopción, tras años de discusión, del denominado «paquete fiscal» de medidas de lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales y de reducción de las distorsiones en el seno del mercado interior, que incluye medidas relativas a la fiscalidad del ahorro y a la fiscalidad de las empresas; la adopción del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea; en el marco de la modernización de las normas relativas a la libre competencia, la adopción del Reglamento (CE) N° 1/2003, sustitutivo del Reglamento 17/62; un conjunto de medidas en desarrollo del mercado de la energía y de las infraestructuras energéticas; del establecimiento de una estrategia europea para el empleo; y en el ámbito de la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia, la adopción de un conjunto de disposiciones relativas a la libre circulación y estancia de personas en la Unión Europea, a la concesión de asilo y refugio y a la cooperación judicial transfronteriza civil, mercantil y penal.

Asimismo, es de destacar, la adopción por parte del Parlamento, el Consejo y la Comisión de un acuerdo interinstitucional destinado a promover el objetivo de «legislar mejor». Dicho acuerdo persigue mejorar la calidad de la legislación comunitaria y su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales. Entre sus principales aspectos destaca la mejora de la coordinación y la transparencia interinstitucionales, mediante el compromiso de las tres instituciones de reforzar su coordinación a través de sus respectivos programas legislativos anuales con el fin de llegar a un acuerdo sobre una programación anual conjunta; el establecimiento de un marco estable que facilite la futura utilización de «instrumentos legislativos no vinculantes», tras el establecimiento por parte de las tres instituciones de una definición común de la corregramentación y de la autoreglamentación; mayor recurso a la evaluación de impacto en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad; y el compromiso de fijar un plazo obligatorio para la transposición de las Directivas a los ordenamientos jurídicos nacionales, que será lo más breve posible y, en general, no superior a dos años.

Ampliación

Sin duda el acontecimiento más importante del año 2003, se produjo el 16 de Abril con la firma en Atenas del Tratado de adhesión de los diez países (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa).

A lo largo del año se desarrolló el proceso de ratificación del Tratado, que culminó en su aprobación por vía referéndum en todos los países adherentes, salvo Chipre, cuyo Parlamento aprobó la adhesión el 14 de Julio. En los miembros actuales de la Unión, se optó por la ratificación por la vía parlamentaria. En el caso de España, los instrumentos de ratificación se presentaron el 26 de Noviembre.

Tras la finalización de las negociaciones con los diez países signatarios del Tratado de Atenas en Diciembre de 2002, en el año 2003 el proceso de negociación se concentró en Bulgaria y Rumanía. Proceso que debería concluir en el año 2004 para permitir la adhesión de ambos países en el año 2007. Asimismo, se adoptaron diversas medidas tendentes a reforzar la cooperación sectorial con Turquía, a incrementar la asistencia financiera en el período 2004-2006 y a reforzar la estrategia de preadhesión para dicho país.

Convención sobre el futuro de la Unión Europea

El trabajo de la Convención Europea sobre el futuro de la Unión concluyó con la presentación, al Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de Junio, de un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El 4 de octubre, los Jefes de Estado o de Gobierno inauguraron la Conferencia Intergubernamental, que debería aprobar el proyecto de Tratado, cuyos trabajos se desarrollaron durante los meses siguientes, y que concluyó, de momento sin éxito, al no poderse alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 12 y 13 de Diciembre, debido al desacuerdo provocado por los cambios introducidos respecto del Tratado de Niza en el reparto de poder en el Consejo (votos por mayoría cualificada y su distribución), en concreto por la oposición al mismo planteada por España y Polonia. Tras dicho fracaso, corresponderá a la Presidencia irlandesa del Consejo, durante el primer semestre de 2004, reanudar las negociaciones y convocar de nuevo la Conferencia Intergubernamental a fin de alcanzar un consenso antes del 1 de mayo de 2004.

Mercado interior

Fiscalidad

En materia fiscal destaca la adopción por parte del Consejo, el 3 de Junio, del denominado «paquete fiscal», que se plasma en la Directiva 2003/48/CE relativa a la fiscalidad de los rendimientos del ahorro y en la Directiva 2003/49/CE

relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.

En relación a los impuestos especiales, el 16 de Junio el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión N° 1152/2003 relativa a la informatización de los documentos que acompañan a los productos sometidos a impuestos especiales cuando circulen en la Unión Europea entre los operadores económicos con suspensión de derechos especiales, a fin de combatir el fraude y favorecer la simplificación.

A fin de reestructurar el marco comunitario fiscal de los combustibles, el Consejo adoptó, el 27 de octubre, la Directiva 2003/96/CE, que fija los tipos mínimos de imposición aplicables al petróleo, al carbón, al gas natural y a la electricidad cuando estos productos se utilicen como carburante o combustible de calefacción.

En relación al suministro de gas y electricidad, el 7 de octubre, se adoptó la Directiva 2003/92/CE, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en relación al lugar de tributación en función del lugar del establecimiento de las empresas negociantes y del lugar del consumo de los consumidores finales.

En relación a la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros, el 7 de octubre, se adoptó la Directiva 2003/93/CE, por la que se amplía el alcance de la Directiva 77/799/CEE a fin de permitir a los Estados miembros intercambiar información relativa a la fiscalidad sobre las primas de seguros; y el Reglamento (CE) N° 1798/2003 que refuerza la asistencia mutua en la lucha contra el fraude del IVA.

Por último, el 22 de Diciembre, el Consejo adoptó la Directiva 2003/123/CE, que modifica la Directiva 90/435/CEE relativa al régimen fiscal común aplicables a las sociedades matrices y filiales de diferentes Estados miembros.

Derecho de Sociedades

Tras la adopción en 2001 del Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, el 22 de Julio se adoptó el Reglamento (CE) N° 1435/2003 por el que se establece el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea y la Directiva 2003/72/CE relativa a la participación de los trabajadores de la misma.

En materia empresarial, cabe destacar, asimismo, la adopción de la Directiva 2003/58/CE que modifica la Directiva 68/151/CEE en lo que se refiere a los requisitos de información de ciertos tipos de empresas, a fin de acelerar el acceso del público a la información sobre las empresas simplificando las formalidades impuestas a éstas, facilitando el recurso a soportes electrónicos y a la diversidad lingüística sobre una base voluntaria.

Asimismo, el 6 de mayo, mediante la Recomendación 2003/361/CE, la Comisión actualizó su definición relativa a las microempresas, y pequeñas y medianas empresas, que será de aplicación a partir de 2005.

Contabilidad

La Directiva 2003/38/CE, adoptada por el Consejo el 13 de Mayo, modificó la Directiva 78/660/CEE relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, con el fin de exonerar a las pequeñas y medianas empresas de diversas obligaciones en la materia. La Directiva 2003/51/CE, adoptada el 18 de Junio, modificaba la misma Directiva de 1978, ofreciendo a los Estados miembros la facultad de aproximar de modo gradual los requisitos contables nacionales a las normas internacionales de contabilidad ratificadas por el Reglamento (CE) N° 1606/2002. Dicha Directiva también modificaba las Directivas 83/349/CEE, 86/635/CEE y 91/674/CEE relativas a las cuentas consolidadas en general, las cuentas anuales y las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras, y las de las empresas de seguros.

Política de competencia

En el ámbito del Derecho de la Competencia y prosiguiendo con la labor de modernización del mismo, destaca la adopción del Reglamento (CE) N° 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado CE, que sustituye al Reglamento 17/62.

Asimismo, destacamos que el mes de Septiembre, la Comisión presentó un paquete de proyectos que supondrán la conclusión de la modernización de las normas comunitarias sobre competencia. Dicho paquete incluye un Reglamento de aplicación y seis Comunicaciones relativas a la cooperación entre autoridades de competencia; la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales; directrices relativas a la noción de efecto sobre el comercio; directrices sobre la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE; y cartas de orientación y tratamiento de las denuncias.

Por último, destacar la adopción de un nuevo Reglamento de exención por categorías para el sector de los seguros (Reglamento (CE) N° 358/2003) que sustituye al Reglamento (CEE) N° 3932/92 y estará vigente hasta el 2010.

Energía

El 26 de Junio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un conjunto de disposiciones tendentes a lograr la creación de un auténtico mercado interior de la energía. Por una parte, las Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE, que derogan las Directivas 96/92/CE y 98/30/CE relativas a las normas comunes en el mercado interior de la electricidad y del gas natural. Y por otra, el Reglamento (CE) N° 1228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad.

Por otra parte, la Decisión N° 1229/2003/CE establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía, que anteriormente se regían por la Decisión N° 1254/96/CE, y sobre las cuales la

Comisión, propuso una nueva reforma, el 10 de Diciembre, para tener en cuenta la dimensión de la ampliación de la Unión Europea.

También el 26 de Junio, se aprobó la Decisión N° 1230/2003/CE por la que se aprueba el Programa «Energía inteligente para Europa», con una dotación de 200 millones de euros (250 para la Unión ampliada) para el período 2003-2006.

En relación a los biocarburantes, el 8 de Mayo, se adoptó la Directiva 2003/30/CE relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables para sustituir al gasóleo o la gasolina en el transporte.

Salud y protección de los consumidores

En relación a la lucha contra el tabaquismo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 26 de Mayo, la Directiva 2003/33/CE, que sustituye a la Directiva 98/43/CE, anulada por el Tribunal de Justicia en el año 2000 (Asunto C-376/98), con el fin de armonizar las normas de publicidad del tabaco en los medios de comunicación, a excepción de la televisión, así como las normas relativas a las actividades del patrocinio.

En relación a la seguridad alimentaria y en el marco del proceso de refundición de la legislación comunitaria en materia de higiene de los productos alimenticios, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 17 de Noviembre, la Directiva 2003/99/CE y el Reglamento (CE) N° 2160/2003 relativos, respectivamente, a la vigilancia de la zoonosis y los agentes zoonóticos y al control de las salmonelas y de otros agentes zoonóticos presentes en la cadena alimentaria.

En relación a las sustancias aromáticas, el 10 de Noviembre establecieron en el Reglamento (CE) N° 2065/2003 procedimientos comunitarios para la evaluación de la seguridad y la autorización de aromas de humo utilizados o destinados a ser utilizados en los productos alimenticios o en su superficie.

En relación a los organismos genéticamente modificados (OGM), el 22 de septiembre, adoptaron el Reglamento (CE) N° 1829/2003 que define procedimientos comunitarios centralizados para la evaluación, autorización y vigilancia de los productos alimenticios y de los piensos genéticamente modificados.

En el ámbito de la alimentación animal, el 20 de Febrero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) N° 355/2003 mediante el que se renovaba la autorización de utilizar avilamicina como promotor del crecimiento en los alimentos para pavos. En cuanto a la comercialización y utilización de aditivos, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 22 de Septiembre, el Reglamento (CE) N° 1831/2003 que establece un procedimiento comunitario de autorización y etiquetado bajo los auspicios de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. Y en cuanto a las sustancias prohibidas en la cría de ganado, adoptaron la Directiva 2003/74/CE por la que se confirma la prohibición de utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal o tireostático y sustancias β -agonistas como promotora del crecimiento en los animales.

En el ámbito de la sanidad animal, mediante la Decisión 2003/67/CE, el

Consejo decidió, el 28 de Enero, prohibir la importación de aves de corral y productos derivados procedentes de algunos Estados de EEUU, tras la aparición de la «enfermedad de Newcastle». Por lo que se refiere a la fiebre aftosa, el Consejo adoptó, el 11 de Junio, el Reglamento (CE) N° 1040/2003 que eleva el nivel de exigencias establecidas en materia de policía sanitaria aplicable a los puntos de parada. Y, el 29 de Septiembre, estableció en la Directiva 2003/85/CE las medidas mínimas que deben aplicarse en caso de presencia sospechada de la enfermedad.

En cuanto a las exigencias de policía sanitaria, el Consejo adoptó, el 26 de Mayo, la Directiva 2003/43/CE que modifica las mismas en relación a los intercambios intracomunitarios y a las importaciones de esperma de animales de la especie bovina. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) N° 998/2003, con el fin de armonizar y simplificar las normas y condiciones de policía sanitaria aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial y las relativas al control de estos desplazamientos. El 11 de Junio, el Consejo adoptó la Directiva 2003/50/CE que refuerza los contratos aplicables al registro e identificación de los ovinos y caprinos. Y el 17 de Diciembre, con el fin de facilitar la trazabilidad rápida de ovinos y caprinos en caso de enfermedad contagiosa, el Parlamento Europeo y el Consejo reforzaron las disposiciones del Reglamento (CEE) N° 3508/92 con la introducción de un sistema de identificación y registro mediante el marcado de cada animal.

En relación a las semillas, el Consejo adoptó, el 18 de Junio, la Directiva 2003/61/CE, que modifica la legislación existente en materia de ensayos comparativos de las semillas y los materiales de multiplicación y establece un marco para la concesión de las contribuciones financieras necesarias para el mantenimiento del sistema de control a posteriori.

Transporte

En el ámbito del transporte marítimo, destacan las disposiciones adoptadas como reacción a las consecuencias generadas por el naufragio de los petroleros Erika y Prestige. Las disposiciones adoptadas sobre la eliminación acelerada de los petroleros de casco único, la prohibición de transportar fueloil pesado en los buques de casco único (Reglamento (CE) N° 1726/2003) y una formación de calidad para las profesiones marítimas (Directiva 2003/103/CE) confirman la voluntad de la Unión Europea de reforzar la seguridad física y operativa en el transporte marítimo.

El 14 de abril, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2003/24/CE por la que se modifican las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pesaje. Así como, la Directiva 2003/25/CE sobre las prescripciones específicas de estabilidad aplicables a los buques de pasaje de transbordo rodado.

En el ámbito del transporte terrestre, el programa de acción europeo para la seguridad vial, con el objetivo de reducir a la mitad las víctimas de la carretera de aquí al año 2010, la formación de los conductores (Directiva 2003/59/CE), el

tiempo de trabajo y de descanso de los conductores profesionales, la armonización de los permisos de conducción, la seguridad en los túneles, fueron objeto de la actividad legislativa europea con la perspectiva de reforzar la seguridad vial y la de los usuarios en general.

En el ámbito de las redes transeuropeas de transporte, se completó la lista de proyectos prioritarios de infraestructura, que fue objeto de un acuerdo político en la reunión del Consejo de Transportes del 5 de Diciembre.

Y, el 22 de Julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) N° 1382/2003 que establece el Programa «Marco Polo» por el que se crea un instrumento financiero para respaldar la lucha contra la congestión en el sector del transporte de mercancías por carretera y los objetivos de mejora de los resultados medioambientales del sistema de transporte en general.

Espacio de libertad, seguridad y justicia

Tras la prioridad establecida en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 a la lucha contra la inmigración clandestina y la instauración de una gestión común de las fronteras exteriores con el fin de acelerar la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unión Europea ha adoptado en 2003 un conjunto de disposiciones para lograr un enfoque equilibrado en materia de asilo e inmigración.

El 27 de Enero, el Consejo adoptó la Directiva 2003/9/CE, que define normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo y que tiene por objeto garantizar, en todas las etapas del procedimiento de asilo y cualquiera que sea su tipo, que los solicitantes no se vean privados de condiciones de vida normales, especialmente en términos de información, libre circulación, condiciones materiales y atención sanitaria.

En relación al acceso a la justicia en asuntos transfronterizos, el 27 de Enero, el Consejo adoptó la Directiva 2003/8/CE que garantiza un nivel conveniente de ayuda judicial en los litigios transfronterizos y establece unas normas mínimas comunes relativas a la ayuda judicial aplicables a los litigios de carácter civil o mercantil.

El 18 de Febrero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) N° 343/2003 que integra en la legislación comunitaria las disposiciones del Convenio de Dublín en materia de competencia para el examen de las solicitudes de asilo presentadas por nacionales de terceros países. El nuevo Reglamento dispone que la solicitud de asilo debe ser examinada una sola vez por el Estado miembro en el que se presenta por primera vez, independientemente de la frontera o el Estado miembro de que se trate.

En relación al derecho a la reagrupación familiar, el Consejo adoptó, el 22 de Septiembre, la Directiva 2003/86/CE, que establece las condiciones de entrada y estancia de los miembros de la familia de un nacional de un tercer país que resida legalmente en el territorio de un Estado miembro y que tenga esperanzas fundadas de obtener un derecho de residencia permanente, con el fin de mantener la unidad familiar.

El 25 de Noviembre, el Consejo adoptó la Directiva 2003/109/CE que concede un estatuto comunitario de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que residen legalmente desde hace cinco años en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea. Así como, la Directiva 2003/110/CE sobre medidas de asistencia al tránsito a efectos de medidas de repatriación o alejamiento.

El 28 de Noviembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) N° 2201/2003 que establece un sistema completo de normas sobre competencia, reconocimiento y ejecución de decisiones en materia matrimonial y de responsabilidad parental.

Empleo y política social

En 2003 se efectuó una evaluación intermedia de la agenda de política social que conllevó la revisión de la misma y la definición de una nueva Estrategia europea de empleo (Decisión 2003/578/CE del Consejo, de 22 de Julio, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros; acompañada de la Recomendación 2003/579/CE sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros).

En materia de seguridad e higiene en el trabajo, el 6 de Febrero, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2003/10/CE que fija las disposiciones relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados del ruido. Y el 27 de Marzo, adoptaron la Directiva 2003/18/CE relativa a los riesgos relacionados con la exposición al amianto.

El 14 de Mayo, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) N° 859/2003 que amplía las disposiciones del Reglamento (CE) N° 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores migrantes a los nacionales de terceros países que no estén cubiertos por este régimen por razón de su nacionalidad.

En relación a la ordenación del tiempo de trabajo, el 4 de Noviembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2003/88/CE que codifica la Directiva 93/104/CE. Asimismo, la Comisión adoptó una Comunicación (COM (2003) 843) relativa a la revisión de las disposiciones de la citada Directiva.

En el ámbito del diálogo social, destaca la institucionalización de la Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo, mediante la Decisión 2003/174/CE del Consejo, de 6 de Marzo.

Agricultura

En su reunión del 29 y 30 de Septiembre, el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la Unión Europea adoptó la reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Dicha reforma supone el cambio más radical en la

PAC desde su creación por el Tratado de Roma y consta básicamente de siete aspectos relativos a:

- reglas comunes para los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y el establecimiento de regímenes de apoyo a los productores de ciertos cultivos (Reglamento (CE) N° 1782/2003),
- desarrollo rural (Reglamento (CE) N° 1783/2003),
- mercado de los cereales (Reglamento(CE) N° 1784/2003),
- mercado del arroz (Reglamento (CE) N° 1785/2003),
- mercado de los forrajes desecados (Reglamento (CE) N° 1786/2003),
- mercado de la leche y de los productos lácteos (Reglamento (CE) N° 1787/2003 y 1788/2003).

De acuerdo con las conclusiones del Consejo, la nueva PAC introduce un nuevo elemento clave como pilar de la reforma, que es el recorte de las ayudas ligadas a la producción, en base a un período de referencia (2000-2002). Además, condiciona la concesión de dichas ayudas al cumplimiento de unas normas medioambientales, de bienestar de los animales, de higiene y de protección del paisaje rural. Así, desde enero de 2005, se procederá a la entrega de un pago único de ayudas a la explotación, con la posibilidad de mantener ambos tipos de ayudas (las nuevas y las actualmente en vigor) hasta el 31 de diciembre de 2006.

Asimismo, esta nueva reforma, contribuye al desarrollo del segundo pilar de la PAC que es fomentar el desarrollo rural mediante el aumento de las ayudas horizontales, desvinculadas de la producción. Los precios de intervención, como los del sector del trigo duro o el arroz, y el apoyo comunitario a ciertos sectores como el de los frutos de cáscara, se reducen, y se establecen compensaciones parciales para estas bajadas o incentivos a la producción de calidad. Una parte de la ayuda comunitaria permanece, sin embargo, ligada a la producción, fundamentalmente, en el sector de los cereales, productos oleaginosos y proteicos (ligada en un 25%), en el sector de la fécula de patata (60% de la ayuda), del trigo duro (40% de la ayuda adicional por hectárea) y de la carne de vacuno.

Medio Ambiente

En relación a la normativa medioambiental elaborada en 2003, destaca la adopción, el 27 de Enero, de la Decisión 2003/80/JAI del Consejo relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal.

En relación a la protección de los bosques, destaca la adopción del Reglamento (CE) N° 2152/2003 que define, para un período de cuatro años (2003-2006), un enfoque global y armonizado para las actividades de vigilancia y seguimiento en materia de lucha contra la contaminación atmosférica y contra los incendios, biodiversidad, cambio climático, así como protección de los suelos y establece un sistema de evaluación y valoración de las acciones emprendidas.

Destaca, asimismo, la adopción de un conjunto de Directivas relativas al

acceso del público a la información medioambiental (Directiva 2003/4/CE, que deroga la Directiva 90/313/CEE); a la calidad de los combustibles (Directiva 2003/17/CE, que impone la reducción del contenido de azufre en la gasolina y el diésel de aquí al año 2005 y su supresión en el año 2009); la participación del público en la elaboración de planes y programas medioambientales y la mejora de su acceso a la justicia (Directiva 2003/35/CE); el establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad (Directiva 2003/87/CE); y a la prevención y reducción de los accidentes industriales (Directiva 2003/105/CE, que modifica la Directiva «Sereso II»).

En relación a la conocida Directiva IPPC (relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación), destaca la adopción de la Decisión 2003/241/CE de la Comisión, de 26 de Marzo, que tiene por objetivo sustituir el cuestionario que figuraba en anexo a la Decisión 1999/391/CE.

En relación a la etiqueta ecológica comunitaria, destaca la adopción de la Decisión 2003/393/CE por la que se establece la reducción de los cánones para los productos que satisfagan los requisitos de la norma ISO 14024. La adopción de la Decisión 2003/121/CE que establece los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta a las aspiradoras. Y de la Decisión 2003/287/CE que establece los criterios para los servicios de alojamiento turístico. Y un conjunto de Decisiones que suponen la revisión de criterios ecológicos ya establecidos y la ampliación de su plazo de vigencia (Decisión 2003/31/CE en relación a los detergentes para lavavajillas; la Decisión 2003/200/CE en relación a los detergentes para ropa; y la Decisión 2003/240/CE en relación a las lavadoras).

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2003

Eduard Roig Molés

Cerrado prácticamente en el año 2002 el acuerdo sobre ampliación de la participación autonómica en los Comités de la Comisión, la actuación de la Conferencia en el 2003 se ha limitado casi por completo a las tareas ordinarias, y tradicionalmente poco intensas, de seguimiento del sistema general de participación. Esta situación de progresivo languidecimiento de la actividad de la Conferencia puede vincularse con el creciente desinterés de los consejeros autonómicos en su funcionamiento, desinterés que se muestra ya claramente en la propia asistencia a las reuniones y que empieza a plantear incluso problemas de quórum para la adopción de los acuerdos correspondientes, lo que parece estar en el origen de la falta de publicación oficial de los textos correspondientes a la participación en los Comités de la Comisión (Acuerdo de participación, reglamento de funcionamiento y reparto entre comunidades autónomas). Junto al carácter electoral del año 2003 en la mayor parte de Comunidades, el freno del desarrollo del sistema de participación desde el año 2001 y la muy limitada virtualidad de las funciones de impulso y seguimiento de la Conferencia influyen en una situación de inercia que no han podido modificar ni tan sólo el citado Acuerdo sobre ampliación de la participación en los Comités de la Comisión y el desarrollo de la Convención Europea y la subsiguiente Conferencia Intergubernamental, lastrado también en el ámbito interautonómico por el fracaso del intento de posición común en el año 2001 al que se hacía referencia en el *Informe* correspondiente a ese año.

Un signo indicativo de este languidecer está en la inexistencia de encuentros preparatorios de la Comisión de coordinadores, que sólo en una ocasión a lo largo del año se ha reunido para suplir la correspondiente reunión de la Conferencia en el período postelectoral previo al Consejo Europeo del mes de junio, mientras que las tres reuniones del Pleno de la Conferencia con carácter previo a los correspondientes Consejos Europeos se han limitado prácticamente a la presentación de los mismos por parte de la representación estatal. Sólo en los últimos meses del año la creación de un Grupo de trabajo específico sobre la Conferencia Intergubernamental ha variado mínimamente esta situación de estancamiento.

Ciertamente la consecución del acuerdo sobre ampliación de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica parece culminar por el momento, tras la crisis de 2001 y el cierre estatal expreso a la participación en el Consejo y a la espera muy especialmente de las elecciones generales de marzo de 2004, las posibilidades de actuación de la Conferencia en su vertiente de órgano de diseño del sistema de participación. Sin embargo tanto la Ley 2/1997 como los propios Acuerdos de participación vigentes y la dinámica actual del proceso de integración comunitaria debieran colocar sobre la mesa de la Conferencia nume-

rosos asuntos, por lo menos en su vertiente de órgano de impulso y coordinación de un sistema que sigue caracterizado por su debilidad general en el mejor de los casos. Sin necesidad de volver a plantear la cuestión bloqueada de la participación autonómica en el Consejo, e incluso sin referirnos a asuntos citados en informes de años anteriores que plantean ámbitos necesitados de mayor desarrollo en las relaciones Estado-CCAA en referencia a la Unión (regulación de las consecuencias de la responsabilidad comunitaria por incumplimiento o de las repercusiones financieras, acceso de las CCAA al TJCE a través del Estado, uso de la afectación comunitaria como título competencial estatal, seguimiento y coordinación de la ejecución autonómica de las obligaciones comunitarias, etc.), el simple funcionamiento vigente de los Acuerdos de participación a través de las conferencias sectoriales y de los Comités de la Comisión plantean suficientes dudas e incertidumbres en cuanto al propio cumplimiento del marco normativo vigente que justificarían estudios más detallados por parte de la Conferencia sobre las causas de la deficiente participación autonómica en diversos ámbitos, simultánea paradójicamente con la creciente sensación de una normativa comunitaria excesivamente poco sensible a las necesidades de las diversas CCAA españolas. La sensación de desaprovechamiento de los sin duda insuficientes canales abiertos a la participación autonómica es en este sentido dominante, y merece un estudio más detenido que el que sitúa sus causas entre el cierre de la actitud estatal y el consiguiente desinterés autonómico ante el excesivo esfuerzo necesario para los reducidos resultados a alcanzar. Algunos apuntes preocupantes en este sentido ofrece un seguimiento de las prioridades políticas de los nuevos gobiernos autonómicos, que raramente se refieren al ámbito comunitario de acuerdo con los correspondientes discursos de investidura, así como el descenso de la presión política en las propias Cortes Generales en referencia a estas cuestiones. Al hastío de la reivindicación permanentemente denegada pueden unirse otras causas referidas a la incapacidad de los diversos actores (gobiernos autonómicos y grupos parlamentarios en esencia) para concretar sus reivindicaciones generales en la práctica diaria de la normativa de la Unión, aunque la perspectiva de un cambio en la situación política tras las elecciones generales de 2004 puede cambiar esta situación.

A partir de la situación que acaba de presentarse, parece adecuado iniciar el repaso de la actividad de la Conferencia en 2003 con un breve examen de su propia posición a partir de la nueva vinculación con el Senado, anunciada ya en el *Informe 2002* y concretada en un protocolo de intenciones entre el Ministro de Administraciones Públicas y el Presidente del Senado de 10 de marzo de 2003.

La vinculación de la Conferencia al Senado

Las reuniones de la Conferencia de 2002 terminaban con un sorprendente anuncio del Ministro Arenas sobre su posible adscripción al Senado. Ya en el *Informe* del año pasado se llamaba la atención sobre la dificultad de encontrar sentido a esa adscripción en la situación actual del Senado, al margen de la necesidad de modificar en tal caso la Ley 2/1997, reguladora de la propia Conferencia. Ante esta situación, el 10 de marzo de 2003 se concluía un documento denominado «Protocolo de intenciones entre el Presidente del Senado y el Ministro de

Administraciones Públicas, para favorecer la presencia y contribución del Senado en el conocimiento y examen del proceso de participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos», título que evidencia ya su alcance muy limitado respecto del anuncio inicial y sobre todo que pone de manifiesto la exclusión autonómica de todo el proceso, centrado en las relaciones entre Ministerio y Senado.

El Protocolo se limita a poner a disposición de la Conferencia los medios e instalaciones del Senado, donde en efecto se han celebrado posteriormente sus reuniones, y comprometer al Ministerio a la información previa y posterior al Presidente del Senado sobre el desarrollo de tales reuniones. En este sentido el núcleo del Protocolo se centra en intentar implicar al Senado en los debates de la Conferencia más que en cualquier transformación de la propia Conferencia. Así el Protocolo recuerda los preceptos del Reglamento del Senado referidos a las facultades de la Comisión General de las CCAA en relación con la participación autonómica en asuntos europeos (apartados p y q del art. 56 RS, referidos a la información al Senado sobre actos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica y a la formulación de criterios sobre la representación española en foros internacionales con participación territorial) y prevé la eventual celebración de un debate anual en la Comisión General sobre la base del Informe del Ministerio en referencia a la actividad de la Conferencia.

Esta voluntad de implicación del Senado se ha resaltado en la práctica del año 2003 con la invitación a los grupos parlamentarios de designar senadores que pueden estar presentes, sin participación activa sin embargo, en la reunión del Pleno de la Conferencia. Tras una asistencia inicial considerable en la primera de las reuniones, sin embargo, también los propios senadores parecen haber sido víctimas del desinterés general en la actividad de la Conferencia al que antes se hacía referencia y su asistencia a las últimas reuniones del año ha sido mucho menor.

Las nuevas reglas derivadas de esta un tanto extraña vinculación al Senado permiten sin embargo plantear algunas cuestiones de mayor alcance en cuanto al funcionamiento de la Conferencia:

- De modo destacado el Protocolo que se comenta, y sobre todo el procedimiento por el que se ha llegado al mismo y las propuestas iniciales de adscripción de la Conferencia al Senado, ponen de manifiesto una aproximación ministerial a la Conferencia cuando menos curiosa: por un lado el Ministro de Administraciones Públicas no parece extremadamente interesado en este órgano cuando pretende adscribirlo al Senado, al margen de que finalmente la regulación legal de la Conferencia y la propia naturaleza de las instituciones afectadas hayan llevado a limitar el acuerdo a aspectos mucho menos intensos; por el otro el Ministro opera al margen por completo de las Comunidades Autónomas, que conocen del proyecto cuando éste se encuentra ya considerablemente avanzado y se ven limitadas a una mera protesta *a posteriori* ante el desarrollo de los acontecimientos. En efecto la concepción ministerial parece ser no la de un órgano conjunto de diálogo y participación sino la de un órgano propio de carácter asesor cuya configuración concreta queda en manos de la voluntad del Gobierno del Estado. En este sentido la Ley 2/1997 ha venido a desempeñar un inespera-

do papel de garantía de la existencia y configuración de la Conferencia, imposibilitando un cambio de su propia configuración a través de un simple acuerdo entre el Ministro y la Presidencia del Senado que, al parecer, estuvo cerca de producirse a finales de 2002. Naturalmente la posición de la Conferencia no deja de quedar afectada si se unen las ideas de desinterés de las CCAA en la participación diaria en la misma y de deseos del Ministerio de alejarla de su ámbito. No parece ciertamente que se esté tratando del órgano fundamental del impulso de la participación autonómica en los asuntos europeos, sino más bien de una reunión inútil y considerablemente fatigosa cuyo sentido no se valora en absoluto por parte de la mayor parte de los protagonistas políticos de su funcionamiento.

- Paradójicamente el alcance final del protocolo podría desarrollar algunos efectos positivos sobre la dinámica de la propia Conferencia en la medida en que el Ministerio se compromete a elaborar un informe anual sobre su funcionamiento que, siempre que se discuta en la propia Conferencia y que alcance al funcionamiento del sistema general de participación y muy especialmente a las Conferencias sectoriales, puede servir de estímulo para la actividad de seguimiento e impulso que tiene encomendada la propia Conferencia. En este sentido el informe puede obligar a retomar la realización de informes sobre la actividad de las Conferencias sectoriales en asuntos europeos que en años anteriores había elaborado el propio MAP y distribuido entre las CCAA y que desde 2002 había dejado de realizarse.
- Por último la asociación estrecha al Senado, y en especial a la Comisión General de las CCAA de acuerdo con el protocolo de intenciones, puede probablemente resultar de poco interés ante la situación de estas instituciones, probablemente aún más languideciente que la propia Conferencia. Si en cambio los grupos parlamentarios del Senado aprovecharan la oportunidad de seguir detalladamente las actividades de participación europea de las CCAA a partir de la documentación de la propia CARCE y la presencia en sus reuniones, la tarea de impulso y control parlamentario de la actitud de los diversos ministerios podría ser relevante. La experiencia de 2003 sin embargo no apunta, como era previsible, en esta línea.

En resumen pues, la experiencia de mayor vinculación de la Conferencia al Senado, y a la espera de lo que resulte de los informes anuales y su eventual debate (el carácter electoral del año 2004 sin embargo frustrará ya de entrada este debate en el primer año, en lo que no deja de recordar la triste experiencia del Debate general sobre el Estado autonómico), se reduce por el momento a la organización material de la reunión (locales y refrescos) por parte del Senado sin más alteraciones.

El impulso y seguimiento del sistema de participación

Nada nuevo tampoco en este ámbito, lo que no deja de ser una valoración significativa si se tiene en cuenta que se trata del año en que la Convención ha concluido su propuesta de Constitución Europea y se ha desarrollado, aunque con su fracaso final, la Conferencia Intergubernamental que debía conducir a su adopción; o en el que la normativa estatal mantiene un alto número de normas

que inciden en las competencias autonómicas y que a la vez vienen a desarrollar normas comunitarias; el año posterior al desarrollo de relevantes problemas en materia de repercusiones financieras acordadas por la Comisión; el que ha visto diversas propuestas de la Comisión directamente dirigidas a la participación regional (comunicaciones sobre los acuerdos tripartitos por objetivos o sobre el sistema generalizado de consultas); o el anterior finalmente al inicio del debate sobre las perspectivas financieras de la Unión 2006-2013, con los importantes cambios derivados de la ampliación.

Todos estos aspectos, al margen del seguimiento general del proceso de participación en las conferencias sectoriales, hubieran justificado por sí mismos el desarrollo de discusiones y procedimientos de participación en el seno de la propia Conferencia en ejercicio de sus facultades como conferencia general de participación en asuntos comunitarios. Y sin embargo sólo la Conferencia Intergubernamental ha dado lugar a un ejercicio estable de discusión e intercambio de posiciones en el marco de un grupo de trabajo específico.

La participación a través de las conferencias sectoriales

Ninguna novedad parece desprenderse de los datos referidos a la tarea de las conferencias sectoriales. Así los trabajos previos al Informe del MAP para el Senado en referencia al año 2003 muestran la ya tradicional mención de los asuntos comunitarios en los órdenes del día de los plenos de las conferencias sectoriales, sin que sin embargo se destaque la atención a propuestas normativas concretas ni un trabajo estable en relación con las mismas por parte de los órganos de apoyo de las correspondientes conferencias, ni tan sólo un plazo mínimamente razonable para poder incidir en su negociación a nivel comunitario. Ello no puede descartar naturalmente que un tal proceso se haya desarrollado en algún caso o sector material pero de nuevo sin constancia formal alguna, al margen de cualquier carácter sistemático y ya sin intentos coordinadores de ningún tipo por parte de la Conferencia.

Sólo las ya conocidas experiencias de los Consejos Consultivos para asuntos comunitarios en materia de pesca y de agricultura atestiguan un funcionamiento estable y globalmente satisfactorio en cuanto a la información recibida, su momento, y las discusiones desarrolladas. Las diez reuniones anuales del Consejo consultivo de política agrícola, siempre con antelación a los correspondientes Consejos comunitarios resultan en este sentido un cierto modelo en la medida en que permiten un seguimiento constante del desarrollo de las negociaciones comunitarias, que además no se configuran estrictamente por el orden del día del Consejo comunitario sino que pueden, por su frecuencia, prestar atención al desarrollo de los centrales trabajos de los órganos preparatorios.

En este sentido, y ante la perspectiva de la ampliación, las negociaciones previas al pleno del Consejo de Ministros no hacen sino incrementar su importancia, puesto que sólo los aspectos más enconados llegarán hasta el Consejo, y además en posiciones difícilmente flexibilizables. Es más bien el momento de conformación de la propuesta de la Comisión (discusión de libros blancos, preparación de las propuestas normativas) el que se destaca como central en el pro-

ceso decisorio, y por lo tanto aquél en el que los Estados deben concentrar su participación, formal o no. En este contexto la importancia de una dinámica estable de discusión entre los representantes estatales y los autonómicos es de una relevancia difícil de exagerar, sin que pueda ser sustituida por esporádicos encuentros previos a la discusión en el Consejo de Ministros, en los cuales tan sólo cabe el lamento común por la orientación de la propuesta comunitaria y como mucho su posible suavización en aspectos muy determinados.

Por lo demás, las Comisiones bilaterales siguen sin novedades significativas: esto es, sin ninguna reunión en los casos catalán y vasco y con una sola reunión de la Comisión con Canarias, que como ya es tradición en este ámbito, se configura como la Comunidad que presenta un auténtico hecho diferencial, reconocido por el Estado, en referencia a los asuntos comunitarios. En este caso además, la dinámica política entre el Gobierno canario y el Gobierno del Estado se ha desarrollado de modo muy positivo a lo largo de los últimos años, y la defensa por parte de la representación española de la situación específica de Canarias tiene lugar en una dinámica constante de diálogo intergubernamental. Naturalmente el carácter formalizado desde el derecho comunitario, e indudablemente diferencial, de la defensa del régimen comunitario de las regiones ultraperiféricas caracteriza e impulsa esta relación específica y la posición diferenciada de la Comunidad canaria.

Las propuestas de la Comisión Europea sobre participación regional

Si las conferencias sectoriales con carácter general no aplican satisfactoriamente el Acuerdo de 1994 y siguen sin llegar a una sola posición común autonómica formal, la situación no parece mucho mejor en el seno de la propia CARCE. En efecto, ofrece pocas dudas que la presentación por parte de la Comisión de dos comunicaciones referidas a la participación regional en sus decisiones debería resultar un objeto de discusión en el seno de la CARCE para intentar conmensura una aproximación común de Estado y CCAA a las mismas y una posición española al respecto que resultara coherente con los intereses autonómicos en juego.

Sin embargo ni la Comunicación «hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo» (COM [2002] 704, final, de 11 de diciembre de 2002) ni la referida al «marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad los Estados y las autoridades regionales y locales» (COM [2002] 702, final de 11 de diciembre de 2003) han sido suficientes para atraer la atención de la Conferencia, a pesar de su estudio durante 2003 por parte del Comité de las Regiones o del propio Parlamento Europeo. En especial la segunda de las citadas, sin embargo, responde a la inquietud compartida por algunas comunidades autónomas, sobre la rigidez de la normativa comunitaria y los problemas de ejecución que plantea en numerosos casos. No es este el lugar para abordar un estudio de estas comunicaciones, pero sí debe señalarse que los acuerdos tripartitos pueden perfilarse como una forma relevante, y muy polémica, de flexibilización de los efectos inmediatos de las obligaciones comunitarias, orientada a permitir, en sectores concretos, una estrategia de aplicación individualizada consensuada con las autoridades de la Comisión que permita excluir los efectos excesivamen-

te rígidos de algunas normas comunitarias, en especial en ámbitos problemáticos para las comunidades autónomas españolas como el medio ambiente o incluso, puede llegar a plantearse, algunos elementos de la contratación administrativa y de las propias ayudas de estado en sectores determinados.

En cualquier caso las comunicaciones de la Comisión adolecen de una consciente ambigüedad y apertura que las hacían especialmente adecuadas para conocer la sensibilidad estatal (y autonómica conjunta) al respecto. Sin embargo ni la propia Conferencia parece tomarse en serio la virtualidad de la participación conjunta a su través y de nuevo la posición española en este ámbito se desarrolla individualmente, en el mejor de los casos, por parte del Estado y de cada Comunidad Autónoma frente a la Comisión.

La participación en el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental

Pero sin duda la cuestión que de modo lógico debería haber centrado la actividad de la Conferencia en 2003 es la redacción del proyecto de Constitución Europea por parte de la Convención Europea. En este ámbito sin embargo el peso del fracaso del intento de posición común de diciembre del año 2001 (vid. el *Informe CCAA 2001*) ha sido insuperable y la Conferencia no se ha planteado ninguna nueva posibilidad de posición conjunta o de influencia en la posición estatal. Y ello resulta especialmente llamativo ante la realización en marzo de 2003 de una sesión específica de la Convención dedicada a la cuestión regional, que además había sido preparada especialmente por un grupo de contacto presidido precisamente por la Ministra española de asuntos exteriores, Sra. Ana Palacio, como miembro del Praesidium de la Convención.

En cambio la Conferencia se ha limitado a mantener las reuniones con los convencionales españoles en los términos, muy limitados, explicados ya en el *Informe* correspondiente a 2002; reuniones que en ningún caso han ido más allá de la mera recepción de información por parte de la Conferencia que en absoluto por lo tanto se ha comportado en estos casos como órgano de participación.

Debe destacarse así que incluso las posiciones autonómicas generales presentadas a la Convención o a la Comisión (la de la Convención catalana sobre el futuro de Europa muy señaladamente, pero también la gallega y canaria en 2002 o la valenciana, balear y andaluza en 2003) se han dirigido directa e individualmente a las instituciones europeas optando ante el fracaso de la participación conjunta por una participación individual que ni tan sólo ha podido aprovechar el conducto de los convencionales españoles que en su participación durante 2003 han confirmado plenamente la línea aquí expuesta en el año 2002 sobre su carácter de representantes de sus correspondientes fuerzas políticas y en ningún caso de las posiciones autonómicas al respecto. En este sentido, y paradójicamente ante el carácter participativo del proceso de la Convención, las CCAA han sido completamente excluidas como tales de la Convención, con la excepción mínima de su intervención conjunta como miembros del Comité de las Regiones en forma de observadores del Comité en los trabajos de la Convención.

Curiosamente al cierre de la Convención, el inicio de la Conferencia Inter-

gubernamental ha significado un cierto cambio en esta situación con la constitución de un Grupo de Trabajo específico de seguimiento de la CIG en el seno de la Conferencia. El Grupo se ha reunido en cuatro ocasiones entre octubre y diciembre de 2003 desarrollando una dinámica general de intercambio de posiciones en torno al debate general de la CIG, con especial atención a las cuestiones del debate institucional y de los eventuales efectos del proceso sobre la cuestión de los fondos comunitarios. Si la tarea desarrollada está más cerca de la información que de la participación ante la falta de posición alguna a defender (y el carácter claramente estatal de las decisiones a adoptar en este momento de la CIG), las reuniones en este caso han resultado mucho más activas y efectivas en cuanto a la presencia autonómica que las del Pleno de la Conferencia con los convencionales a lo largo de 2002 y 2003. De nuevo pues la importancia de las reuniones de carácter técnico o preparatorias frente a las del Pleno de la Conferencia resulta clara, como también la posibilidad de desarrollar una dinámica de diálogo fluido, al margen ahora de su presentación como participación o como información, aunque de nuevo en este caso el proceso se haya desarrollado excesivamente tarde para llegar a influir aunque fuera mínimamente las posiciones negociadoras que encontraron su momento clave en las semanas finales de la Convención, en lo que se refiere a las cuestiones de más claro interés autonómico.

La participación en los Comités de la Comisión

Volviendo ahora a la función general de impulso y participación de la CARCE, merece una atención especial la tarea de impulso del segundo pilar actual del sistema de participación: la presencia en los Comités de la Comisión. El acuerdo de ampliación de Comités que se presentaba en el *Informe* anterior incluía como novedad especial la adopción de un reglamento de funcionamiento que prestaba especial atención a las actuaciones de seguimiento de esta experiencia, sobre todo ante su funcionamiento un tanto «clandestino» en el primer cuatrienio. Así, al margen de las obligaciones generales de información mutua entre los participantes en cada Comité que se detallaban el año pasado, las reglas de funcionamiento incluían la obligación de un informe anual realizado por la Conferencia a propuesta de las Comunidades Autónomas. Al ser 2003 el primer año del nuevo procedimiento, y tratarse además de un año electoral, lo que ha retrasado considerablemente el inicio de la participación en algunos casos, la Conferencia no ha adoptado hasta el momento el informe correspondiente. Sin embargo algunos elementos generales sí pueden destacarse a falta de ese esfuerzo de sistematización por parte de la Conferencia:

- En primer lugar la previsión de modelos de fichas de seguimiento de la participación autonómica tanto por parte de los representantes estatales como de los autonómicos y de los correspondientes responsables sectoriales en las diversas Comunidades. Durante 2003 se ha iniciado el proceso de formalizar mínimamente los resultados y circunstancias de la participación a través de estas fichas que introducen una nueva forma de trabajo más estable e institucionalizada que rompe con la tradición informal de la administración española y muy especialmente de las relaciones interadministrativas. Naturalmente este primer año se ha centrado en conseguir que todos

los participantes fueran conscientes de esta nueva obligación y de la necesidad de cumplimentarla, así como en el inicio de las formas de ordenación de la información autonómica, a cargo como hasta ahora de la Comunidad de Castilla y León, cuya reestructuración administrativa en este ámbito coincide con los preparativos de la puesta en marcha del proceso.

- En segundo lugar, el nuevo reparto y la existencia de las reglas de participación sí parecen haber incidido en el desarrollo progresivo de una dinámica conjunta informal general de preparación de la posición común autonómica previa a la participación en el correspondiente Comité. Como ya venía sucediendo en los últimos años del cuatrienio anterior la transmisión de información previa a las reuniones resulta globalmente satisfactoria, y lentamente se desarrollan los mecanismos de cooperación informal entre las administraciones autonómicas correspondientes, incluso con alguna reunión más o menos formalizada y esporádica en los casos en que se considera necesario.

Por último, en este ámbito debe destacarse algún problema surgido en relación con la actuación consultiva de alguno de los comités formalmente previstos como comités ejecutivos «de comitología». En algún caso el Estado se ha opuesto a la presencia autonómica en estos supuestos, lo que reduciría muy sensiblemente la importancia de la participación en estos comités. La vinculación entre ambas actividades de los Comités, así como el carácter y límites de la participación autonómica en los mismos hace aconsejable ampliar al máximo el alcance de la participación cuya finalidad fundamental se ha reconducido tradicionalmente a la preparación de una futura participación más general y amplia en la red de órganos de apoyo del Consejo.

Las reuniones entre miembros de las Oficinas regionales y de la Representación Permanente de España en Bruselas

También en el *Informe 2002* se daba noticia del desarrollo de una dinámica estable e incluso formalizada de reuniones entre los consejeros sectoriales de la Representación Permanente de España en Bruselas y los responsables materiales correspondientes de las Oficinas autonómicas en la capital comunitaria. En el año 2003 estas reuniones se han consolidado hasta alcanzar las 35 sesiones, previas en la mayor parte de los casos a la reunión del correspondiente Consejo comunitario.

Pero se ha mantenido igualmente su desarrollo por completo ajeno a la Conferencia y al sistema interno de participación, lo que marca las características y límites de este procedimiento: su realidad efectiva y su muy reducida vinculación con las prioridades políticas estatales y autonómicas. En este sentido se confirma como una forma especialmente útil de recepción de información cualitativa y de implicación en la dinámica del sistema decisorio comunitario, así como relevante también para las actuaciones de seguimiento y lobbying sobre la administración de la Comisión y las eventuales decisiones del consejo de claros efectos territoriales. Pero no parece en cambio una forma efectiva de participación en el procedimiento normativo comunitario debido fundamentalmente a la necesidad que esta función plantea de incorporación de la voluntad política de los departamentos, de los sectores, de los Gobiernos autonómicos.

El diseño del sistema de participación

Al margen de la culminación del acuerdo sobre participación en los Comités de la Comisión con su distribución entre las Comunidades, en el año 2003 tan sólo el rechazo de la toma en consideración por parte del Senado de la proposición de ley sobre participación autonómica en asuntos europeos presentada por el Parlamento de Cataluña (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-295-1 de 29/11/2002 p. 1; el debate de toma en consideración y su rechazo puede verse en el DS. Congreso de los Diputados - Pleno Núm. 274 de 10/09/2003, p. 14316) ha roto el clima de renuncia completa a cualquier reforma del sistema de participación.

El debate de la proposición citada muestra en este sentido el cierre gubernamental no sólo a la presencia en los Consejos de Ministros sino en general del replanteamiento del modelo actual que formalmente sigue girando en torno a las conferencias sectoriales que, paradójicamente como se acaba de ver se constituyen en la pieza menos funcional y efectiva del sistema. El debate muestra así claramente el cambio de posición de la mayoría parlamentaria que si hasta el año 2001 se había escudado en problemas técnicos o de oportunidad ya desde entonces expresa claramente su oposición de principio a la reforma del sistema, que se ve así remitida, en su caso, al futuro postelectoral del 2004. En cambio la totalidad de los grupos parlamentarios al margen del Grupo del Partido Popular mostraban su apoyo al estudio de la proposición que había sido aprobada también por todos los grupos del Parlamento catalán de nuevo con la excepción del Grupo Parlamentario Popular.

Así pues el año 2003 en este ámbito tan sólo ha podido ver la concreción definitiva del Acuerdo de 2002 en cuanto a la ampliación de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica. De hecho tanto la determinación de los Comités objeto de esa participación como la adopción de las reglas de funcionamiento de este procedimiento habían sido ya objeto de acuerdo en la última reunión de la Conferencia de 2002, y por lo tanto fueron ya examinados en el *Informe* correspondiente a ese año. Sin embargo el año 2003 debía culminar el proceso a través de la determinación de las Comunidades coordinadoras de cada Comité para el período 2003-2006 y la posterior publicación de los Acuerdos correspondientes en el BOE.

Este último aspecto sin embargo no ha podido ser cumplido, a pesar de su importancia para el conocimiento general y el respeto del procedimiento y su desarrollo práctico. En efecto, los problemas de quórum en las reuniones del Pleno de la Conferencia, a los que antes se aludía, han evitado la adopción formal de un Acuerdo con el que sin embargo todas las Comunidades Autónomas se han mostrado de acuerdo a nivel de sus directores de asuntos europeos, con la excepción de Navarra a la que se hará inmediata referencia. Si el problema ilustra un excesivo formalismo en los procedimientos de conclusión de acuerdos o es una expresión más del desinterés al que se hacía referencia al empezar este trabajo es una cuestión por ahora abierta. Debe sin embargo lamentarse que el nuevo Acuerdo deba enfrentarse a los mismos problemas de «clandestinidad» oficial que el anterior; y por lo tanto que los diversos responsables de asuntos

Europeos en el Estado y las CCAA deban de nuevo referirse constantemente a un texto no publicado como base de uno de los elementos hasta ahora fundamentales del proceso de participación.

El Acuerdo, por otro lado, no ha sido asumido por la Comunidad de Navarra que por lo tanto no participará en el futuro en el sistema de los Comités de la Comisión. La negativa aparece vinculada a la reivindicación de una participación bilateral, que expresamente intenta fundamentarse en las previsiones correspondientes de la LORAFNA, y que, exigida de esta manera generalizada, parece de muy difícil compatibilidad con los derechos del resto de Comunidades Autónomas, a la vez que poco probable ante el desarrollo del sistema general previsto en el Acuerdo firmado por el resto de Comunidades. Independientemente de su fundamento en las competencias propias e individuales de cada Comunidad, la participación en asuntos europeos exige casi ineludiblemente su ejercicio conjunto, sólo con la posible excepción de algunos sectores vinculados a los hechos diferenciales de cada Comunidad, como ilustra el caso canario. Que en cualquier caso el desacuerdo navarro no haya impedido el establecimiento y desarrollo del sistema general debe recibirse como una buena noticia y el distanciamiento del efecto paralizador de las discrepancias entre comunidades autónomas.

La distribución de los Comités de la Comisión entre las Comunidades Autónomas

Al igual que sucedió en el año 1997 las Comunidades han acordado de modo autónomo la distribución de los puestos de coordinación de cada Comité de acuerdo a criterios que pretenden tener en cuenta la capacidad administrativa y personal y el interés específico de las diversas Comunidades. Naturalmente el proceso presenta considerables dificultades en el caso de los Comités considerados más relevantes con carácter general, pero de nuevo se ha llegado a un acuerdo general en un plazo razonable (los tres primeros meses de 2003) que fue refrendado en la reunión de la Conferencia de marzo de 2003.

La complejidad del reparto se expresa en la ruptura de la regla de atribución de cada Comité a dos Comunidades en períodos de dos años a cada una: así en diversos casos se ha distribuido la coordinación en tres períodos para los Comités de mayor interés (aplicación de la directiva de aguas, aplicación del marco comunitario de sanidad, juventud) y hasta en cinco períodos en el caso del Comité de estructuras agrarias y desarrollo rural (STAR), en el que participan finalmente Cantabria (abril 2003-diciembre 2003), Castilla y León (enero 2004-septiembre 2004), Cataluña (octubre 2004-Junio 2005), La Rioja (julio 2005-marzo 2006) y la Comunidad Valenciana (abril 2006-diciembre 2006), lo que indudablemente plantea tanto las cuestiones referidas a la gobernabilidad de este sistema como las posibilidades de modelos alternativos de representación conjunta o de auténticos mecanismos de preparación y control estable de la tarea de la comunidad coordinadora.

Igualmente otros comités han quedado durante los 4 años en la responsabilidad de una sola Comunidad como la única interesada, o aquella más específicamente afectada, mientras que algunos no han sido distribuidos por el desinterés

de las Comunidades que llama la atención en algunos casos que, si bien son ciertamente sectoriales, resultan de clara afectación a las competencias autonómicas (se trata de los comités referidos a materiales de reproducción de plantas ornamentales, protección comunitaria de obtenciones vegetales, materiales de multiplicación y plántones de géneros y especies frutícolas, comité zootécnico permanente, ascensores, aparatos y medios de elevación, aparatos para uso en atmósferas explosivas, aerosoles, emisiones sonoras de máquinas al aire libre, emisiones de compuestos orgánicos volátiles, programa CAFÉ [*clair air for european*], aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable, productos del tabaco). Finalmente, y tras descartar otros cinco comités por ponerse con expertos universitarios y proceder a la refundición en otros dos casos en los últimos meses, actualmente las Comunidades participan en 74 Comités de la Comisión, manteniéndose en cualquier caso la cláusula de una necesaria revisión periódica del listado.

En conclusión pues, y al margen de los avances derivados de años pasados, el sistema se encuentra en un momento de espera de los resultados electorales del año 2004, que podrían significar tanto una reforma y revitalización del procedimiento actual, como en su caso su sustitución en el marco de la eventual reforma del Senado que puede plantearse de nuevo con fuerza; o el planteamiento de la cuestión de modo más complejo a través de las diversas reformas estatutarias anunciadas a lo largo del 2003. En efecto tanto en los casos vasco como catalán o andaluz, y a falta en estos dos últimos casos de textos articulados formalmente propuestos, la participación en asuntos europeos constituye uno de los elementos destacados de las demandas ampliamente compartidas por las fuerzas políticas de estas comunidades que plantean la reforma. La dificultad del planteamiento en normas por definición bilaterales de un mecanismo de ejercicio conjunto no significa que la discusión de las reformas no reabra un replanteamiento general del sistema actualmente vigente.

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Reorganizaciones después de las elecciones autonómicas de mayo de 2003

La celebración de elecciones autonómicas en la mayoría de Comunidades Autónomas en mayo de 2003 ha generado una lógica y amplia actividad de reorganización de las estructuras del gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas afectadas. En muchas ocasiones, la reorganización tiene lugar a pesar de no haber cambiado la mayoría de gobierno, aunque, a veces, sí ha cambiado el Presidente. En otras, es fruto de la formación de gobiernos de coalición. Sin pretensión de exhaustividad, señalamos algunos datos.

Así, en La Rioja se produce un sustancial reestructuración de las consejerías, con la creación de una vicepresidencia de la Comunidad y de dos nuevas consejerías. En Castilla y León se amplía la estructura de ocho a diez consejerías y se redistribuyen las competencias entre ellas, y se crean cuatro viceconsejerías. En parte, debido todo ello también por las nuevas competencias asumidas en los últimos años.

En Castilla-La Mancha se pasa de diez a trece consejeros, además del presidente y vicepresidente, acaso buscando tener ocasión de acercarse a la paridad de sexos auspiciada por el Presidente. En Cantabria se pasa de nueve a diez consejerías, pero con importantes atribuciones a la consejería de presidencia en materia de la ordenación del territorio y el urbanismo, debido a los problema surgidos con la aprobación del plan de ordenación de litoral.

En la Comunidad Valenciana se señala, por un lado, la supresión de las vicepresidencias. Por otro, una amplia reestructuración de las Consejerías; y en fin, la incorporación de la figura del Secretario autonómico, prevista en la Ley del Gobierno y no utilizada hasta entonces. Asimismo se crea la Comisión de secretarios autonómicos y subsecretarios. También en la Región de Murcia se introduce la figura de la Secretaría sectorial que agrupa a varias Direcciones Generales.

El Principado de Asturias, con un nuevo gobierno de colación PSOE-IU se procede a la remodelación orgánica por decreto habilitado por la Ley de presupuestos —una suerte de deslegalización— y se reducen las Consejerías de 11 a 10, pero en cuatro de ellas se crean importantes viceconsejerías.

También en Canarias las reorganizaciones derivan de que se forma coalición entre CC-PP, pero además obedecen a la alternancia interna en CC entre las distintas islas, que afecta a Presidencia, vicepresidencia y algunas consejerías.

En Cataluña, las elecciones autonómicas se celebran en noviembre de 2003, y dan paso a un proceso de formación de mayoría de gobierno, que desemboca

en el pacto tripartito PSC, ERC, IC-EV. Además del cambio de color político, en lo organizativo debe recordarse que hasta entonces siempre había gobernado una coalición –después federación– de dos partidos (CiU). La traducción organizativa de ello es la estructuración del Gobierno en diecisiete consejerías, incluida la Presidencia, con la atribución de importantes competencias sectoriales al Departamento del Conseller en Cap (Decreto 296/2003, de 20 de diciembre).

Consecuencia de los cambios en los gobiernos son los numerosos decretos de estructura orgánica, reorganización, etc. que abundan este año en todas las Comunidades Autónomas y cuyo relato detallado no ofrece mayor interés.

Consecuencias organizativas de traspasos

Otras decisiones organizativas que se vienen señalando cada año son las que son consecuencia de los traspasos de nuevos servicios del Estado en virtud de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. En 2003 los más relevantes son los referidos a las funciones y servicios prestados por el INEM en materia de trabajo, empleo y formación, lo que implica la necesidad de su incardinación organizativa en la estructura de cada Comunidad Autónoma. Así ha sucedido en la Región de Murcia; en Castilla y León, con la creación de una viceconsejería de Trabajo y aprobación de la Ley de creación del Servicio Público de Empleo en Castilla y León como organismo autónomo. También en Canarias, la Ley 12/2003, procede a la creación del Servicio de empleo como organismo autónomo.

Igualmente se registra la creación del Servicio en La Rioja, con un consejo de Administración con representación de empresarios y trabajadores. Sobre este extremo se ha planteado si ello no coincide exactamente con las previsiones de la ley básica estatal, que prevé tal representación sólo para órganos consultivos o de participación. También en Castilla-La Mancha, el Consejo de dirección del organismo autónomo del Servicio de Empleo creado por Ley 2/2003, incluye tal representación, incluso de los municipios. Igualmente se señala la creación del Servicio Cántabro de Empleo por Ley que incluye anexos los Estatutos, con participación de Administración, sindicatos y patronal en el Consejo de Dirección.

Por otro lado, en Canarias, a raíz de las nuevas competencias en materia de puertos, se aprueba la Ley 14/2003, de Puertos, de regulación general del sector, destacando la opción por crear una entidad de derecho público dependiente de la Comunidad Autónoma como organismo gestor de los puertos de su competencia.

Legislación y medidas organizativas de carácter general

Durante este año se han aprobado algunas leyes y normas de carácter general sobre la organización, régimen y funcionamiento de la Administración autonómica e instituciones afines.

Así, en La Rioja, la Ley de 3 de marzo, de organización del sector público de las Rioja, procede esencialmente a incorporar a esa Comunidad el modelo organizativo derivado de la LOFAGE, en cuanto a tipología de los organismos y

entes públicos, pero además añade la regulación de las Fundaciones públicas y de los consorcios.

También la Comunidad de La Rioja aprueba la Ley 8/2003, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros. Igual que la legislación estatal, se separa así la regulación del Gobierno de la de la Administración. En esta Ley se incluye la regulación de la titularidad y ejercicio de la potestad reglamentaria, clarificando la titularidad originaria del gobierno y la derivada de los consejeros. Asimismo, para regular el procedimiento de elaboración de disposiciones generales en el País Vasco, la Ley 8/2003 modifica la Ley del Gobierno de 1980. Cabe decir que con la nueva norma se precisan y matizan la documentación y los trámites exigibles para la elaboración de reglamentos, pero no incorporan grandes novedades en cuanto a técnicas participativas o exigencias de acreditar una mayor ponderación de los hechos, como vienen proponiendo la doctrina y exigiendo, incluso, alguna jurisprudencia.

En las Islas Baleares se aprueba la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, que completa la regulación de la institución del Gobierno efectuada por la Ley 4/2001. A diferencia de otras Comunidades Autónomas, y del propio Estado, no separa la regulación del régimen jurídico y procedimiento (Ley 30/92) de la regulación de la organización y funcionamiento (LOFAGE), sino que incorpora ambos aspectos.

Por otro lado, y con mucho menor alcance, cabe señalar en Castilla y León la regulación de la Administración periférica para adaptarla a la nueva organización derivada de la estructura departamental surgida de las elecciones.

En Extremadura destaca la creación de la Junta Consultiva de contratación administrativa y del registro de licitadores y de contratos, siguiendo la tónica de otras Comunidades Autónomas. También en esa Comunidad, siguiendo el ejemplo de otras, se regula la institución del Jurado autonómico de valoraciones, en materia de expropiación forzosa.

En fin, más en general, debe llamarse la atención un año más sobre el uso profuso de las Leyes de Acompañamiento para la adopción de medidas organizativas de cierta entidad, como la creación de nuevos entes públicos y la regulación completa de su régimen básico; o bien la determinación de su naturaleza jurídica (por ejemplo, creación del ente gestor de la red de transporte de la Generalitat Valenciana, como antes habían hecho ya la Generalitat de Cataluña y el propio Estado).

En otro orden de cosas, también leyes estatales pueden tener una incidencia directa en la organización administrativa de las Comunidades Autónomas. Así sucede con la Ley de Montes, que se refiere constantemente al «órgano forestal» de las Comunidades Autónomas que debe intervenir receptivamente en determinados procedimientos», con facultades ejecutivas e incluso normativas, y que en el fondo siembra una indefinición sobre el papel o la relación con el «órgano medioambiental», o el «órgano agrario» que puedan tener constituidos las diferentes Comunidades Autónomas.

Modernización, simplificación administrativa, participación

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas año tras año siguen desarrollando políticas ligadas a la sociedad del conocimiento en las diversas vertientes de la modernización administrativa, la simplificación de procedimientos, la mejora de la participación ciudadana, etc. Junto a ello, se incrementan las regulaciones protectoras de los derechos de los usuarios. A título meramente ejemplificativo, señalamos algunas actuaciones.

En Andalucía se regula la información y atención al ciudadano a través de internet, especialmente en los servicios sanitarios y educativos, como impulso a la sociedad del conocimiento, así como las cartas de servicios y la evaluación de la calidad de los mismos; en Galicia, los registros telemáticos; en las Islas Baleares, la relación con los ciudadanos, presentación de quejas, etc.

En una vertiente distinta, la de la simplificación administrativa y liberalización de controles sobre actividades, señalamos el sector de las instalaciones industriales como uno de los más activos. Así, por ejemplo, la Comunidad Valenciana aprueba el Decreto 254/2003 sobre simplificación de procedimientos en materia de puesta en funcionamiento de instalaciones industriales liberalizadas. En concreto, en el caso de las instalaciones en que no sea necesaria la presentación de proyecto, el justificante de la comunicación en la que se hagan constar los datos y características de la instalación servirá al interesado como acreditación del cumplimiento de sus obligaciones administrativas y, por tanto, como documentación para la puesta en servicio y la contratación, en su caso, de los suministros necesarios. El mismo régimen de comunicación, para los supuestos en que es necesaria la presentación de proyecto, se complementa con el visado del mismo y un certificado de un organismo acreditado de control. Otras Comunidades Autónomas también regulan la materia en este sentido (Murcia, Decreto 20/2003, etc).

Cataluña, en cambio, en pleno proceso electoral, acuerda la prórroga por ocho años de las concesiones otorgadas a las dos entidades que detentan la exclusiva de las inspecciones reglamentarias que la Ley estatal de Industria atribuye a los organismos acreditados de control, lo que provocó cierta polémica tanto jurídica como política.

En fin, en Andalucía, y a través del sistema de introducir una enmienda a la Ley de Acompañamiento, se prorroga por veinte años la asunción de la actividad de control de la Comunidad Autónoma a través de una empresa pública.

En lo que se refiere a la tutela de los usuarios de los servicios públicos, destaca la figura del «Defensor de los usuarios» del sistema de Salud o Sanitario, prevista en las leyes generales sobre la materia aprobadas en algunas Comunidades Autónomas (Galicia, Islas Baleares) y reglamentada –y nombrado su titular– en otras, como Extremadura. ¿Incidirá esta institución en el número de demandas de responsabilidad patrimonial por deficiente prestación del servicio sanitario?

En desarrollo de la Ley estatal, varias Comunidades Autónomas regulan los derechos de los pacientes, las listas de espera, etc. Por poner un ejemplo, la Comunidad Valenciana lo hace por Ley 1/2003, de derechos e información al

paciente, en el ámbito de los servicios de protección de la salud. También en esa misma Comunidad se procede a la aprobación de determinadas cartas de Servicios de centros y dependencias concretas.

En otro orden de cosas, en lo referente a la participación o representación de intereses en la Administración autonómica, sigue la tónica de creación de consejos y órganos colegiados de composición plural en todos los ámbitos, como el campo de los servicios sociales, las actividades económicas, el turismo, etc. En tanto que regulación de carácter general, destacamos en Extremadura la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los Agentes Sociales más representativos, donde se regulan los criterios rectores de la participación, en el marco de las distintas entidades de la Administración regional, de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales con implantación en la Comunidad de Extremadura, atendiendo a criterios de mayor representatividad.

Administración instrumental

En cuanto a la organización instrumental, puede señalarse el Decreto Foral 150/2003, por el que se regula la ejecución directa de obras, servicios, suministros y demás actividades a través de sociedades públicas de la Comunidad Foral, de modo que se excluye la aplicación de la legislación de contratos a los celebrados entre la Administración foral y dichas sociedades, al considerarlas medios propios e instrumentales y servicios técnicos, y se regula el régimen de actuación y relaciones de dichas sociedades. Luego se aplica esta previsión a una concreta empresa pública. Se trata de un problema similar al señalado el año anterior en relación con el régimen de encargos de trabajos a TRAGSA.

En Aragón ha parecido discutible la creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, proponiéndose un régimen de organismo autónomo, con el vaciamiento del Departamento de Medio Ambiente, solución que contrasta con la evolución experimentada en las demás Comunidades Autónomas y en el propio Estado, que de las primitivas Agencias han pasado a asignar las funciones medioambientales a estructuras ministeriales.

La Ley de Presupuestos de la región de Murcia autoriza al Gobierno a crear por Decreto una empresa pública que tenga por objeto la promoción, construcción y explotación de bienes inmuebles destinados a satisfacer las necesidades de infraestructuras sanitarias y sociosanitarias, así como el desarrollo de servicios complementarios. Además de ser discutible la previsión en una Ley de presupuestos, mediante enmienda presentada por el grupo mayoritario, la Ley 1/1998, reguladora del presidente, del Consejo de Gobierno y la Administración, sólo permite la creación de dichas empresas por decreto si la cuantía de la aportación pública no excede de la autorizada anualmente por la ley de presupuestos o por ley de la Asamblea regional, lo que no sucede en el caso.

En Canarias, la Ley de Vivienda encomienda la gestión de las competencias ejecutivas al Instituto Canario de la Vivienda, organismo autónomo del Gobierno de Canarias, pero en cuyo consejo de Administración participan los representantes de los cabildos insulares y también una representación de los municipios.

Órganos consultivos y otros órganos estatutarios de control

En el Informe del año anterior señalábamos algunas novedades referidas a algunas Comisiones y Consejos Jurídico Consultivos que habían tenido lugar mediante Leyes de acompañamiento, y poníamos de manifiesto la conveniencia de extremar la delicadeza en la regulación de tales organismos para que puedan preservar su objetividad e independencia. Este año las modificaciones son menos incisivas, aunque se insiste en utilizar la Ley de acompañamiento.

Así, en relación al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, por la Ley de acompañamiento 16/2003 se modifica el art. 3.1 y 2 de la Ley reguladora del organismo consultivo para completar la adecuación de la denominación de la categoría de los consejeros electivos, lo que ya se había hecho en relación con los natos respecto de las modificaciones operadas al año anterior, primero por la ley reguladora del estatuto de los ex presidentes de la Comunidad, que los consideraba como consejeros permanentes, esto es vitalicios, pero luego esta categoría fue reconvertida por la Ley de acompañamiento 11/2002 a la de consejeros natos por un período de quince años, con determinados matices señalados en el Informe del año anterior. Igualmente, mediante Decreto 151/2003, se modifica el Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 138/1996, para adecuarlo a los cambios legislativos citados y a la efectiva creación del Cuerpo de letrados del Consejo llevada a cabo con posterioridad a la aprobación del Reglamento.

Por su parte, en Castilla-La Mancha se modifica por ley su composición, pasando el número de los consejeros electivos de tres cinco, siendo uno más de designación parlamentaria y uno más por el gobierno; por su parte, los se determina que los consejeros natos permanecerán por un periodo igual al que ostentaron el cargo por cuyo desarrollo anterior acceden al Consejo.

En Galicia tiene lugar la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo (Decreto 282/2003). También en Castilla y León se aprueba el Reglamento orgánico del Consejo Consultivo, mediante Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Señalamos también el Acuerdo del Pleno del propio Consejo de 30 de octubre, por el que se constituyen dos secciones y se distribuyen las competencias entre ellas, pero ambas están igualmente compuestas por el Presidente, todos los consejeros y el secretario general: la diferencia reside en que son distintas las personas que ejercen la presidencia de cada sección en ausencia del presidente del Consejo.

En cuanto a otros órganos de control, en Asturias la Ley 3/2003 crea la Sindicatura de Cuentas, prevista, –junto con el Consejo Consultivo, aún no creado– en la reforma del Estatuto de 1999, como órgano no sólo de fiscalización sino también de asesoramiento de la Junta general, de la que depende orgánicamente, aunque con total independencia funcional.

Dentro de este apartado, pero bien conscientes de su especialidad, señalemos que en relación a la Comisión Arbitral del País Vasco, el TSJ ha planteado cuestión de inconstitucionalidad contra el carácter inapelable de sus decisiones, previsto en su ley de 1994 (y recogida en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 y la reforma de la LOTC de 1999).

Autoridades independientes

Por lo que se refiere a la serie de organismos de diverso tipo que se acostumbra a reunir bajo la denominación de autoridades independientes, señalemos que en Cataluña se aprueban por Decreto 48/2003 los Estatutos de la Agencia Catalana de Protección de Datos, creada por ley 5/2002, como entidad de derecho público sometida al régimen jurídico público, que actúa con plena independencia de las Administraciones públicas.

También en esa Comunidad Autónoma se plantean dudas acerca del alcance de la potestad normativa y sancionadora del Consejo del Audiovisual, así como de sus competencias en la concesión de las licencias y concesiones de radio y televisión, en relación a las potestades que corresponden al Gobierno. Habrá que ir perfilando el contenido funcional del carácter independiente de este tipo de organismos y de su relación con el ordenamiento, así como, en lo orgánico, sus relaciones con el resto de instituciones.

Universidades

En el marco y desarrollo de la LOU (LO 6/2001), igual que indicamos en el año anterior, se aprueban una serie de normativas autonómicas en materia de universidades. Así, Ley de Castilla y León, Ley de Andalucía, Ley de Cataluña, Leyes de La Rioja y Castilla La Mancha sobre el Consejo Social, Ley de las Islas Baleares de organización institucional del sistema universitario, Ley de la Comunidad valenciana de Consejo social de las Universidades, con ampliación de competencias respecto de las hasta ahora desarrolladas, etc.

Son dos leyes las que se aprueban en Galicia, la de Consejos sociales de las Universidades y la de Consejo Gallego de Universidades, órgano a la vez de coordinación entre universidades y la Administración autonómica y de participación de los propios agentes sociales a través de la designación parlamentaria de algunos de sus miembros.

En Canarias, la Ley 11/2003, sobre Consejos Sociales y coordinación universitaria produce la elevación de rango del consejo de coordinación universitaria y establecimiento de criterios previos para la creación o reconocimiento de nuevas universidades.

En general, se profundiza en la coordinación de las Universidades con la Comunidad Autónoma, se mejora la regulación de los consejos sociales, se regulan las agencias de calidad y acreditación, etc.

En relación con el profesorado, siguiendo la tónica de otras normas citadas el año pasado, la Ley de universidades de Cataluña 1/2003, y también otras normas, como el Decreto regulador del régimen del personal docente e investigador de Castilla-La Mancha, prevén diversas figuras de contratados doctores, que configuran una carrera docente laboral paralela a la funcionarial de habilitación nacional.

En lo que se refiere a universidades privadas, en Cataluña se produce el reco-

nocimiento, por Ley 20/2003, de la Universidad privada Abat Oliba CEU, de titularidad de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU.

Además, durante 2003, se han aprobado por Decretos autonómicos los Estatutos de muchas Universidades, en algunos casos con reparos de ilegalidad. Y también tiene lugar la aprobación por Decreto, de las normas de organización y funcionamiento de Universidades privadas.

Administración corporativa

En relación con los colegios profesionales, tal vez el asunto de mayor calado es el que se ha suscitado este año por la Ley de Andalucía 10/2003, de colegios profesionales, ocupando los intersticios dejados por la legislación estatal, preconstitucional en parte, y modificada puntualmente por las medidas liberalizadoras. La Ley ha sido recurrida por el Gobierno estatal, ya en 2004, entre otras cosas, porque el Estado reclama la competencia para decidir acerca de la colegiación obligatoria como condición para el ejercicio profesional.

Acorde con esta misma postura, asimismo el Estado planteó recurso contra la Ley extremeña 11/2002, de colegios y de consejos de colegios profesionales, en la medida que exime de la colegiación obligatoria a los profesionales al servicio de las Administraciones públicas; y lo mismo estableció Asturias mediante la Ley 6/2003, de acompañamiento a los presupuestos, y que también ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno.

Por otro lado, como viene siendo habitual, abundan las leyes de creación de colegios profesionales en concreto: p ej. Castilla y León, ingenieros de informática; Andalucía, logopedas; Comunidad Valenciana, psicólogos, educadores sociales; Cataluña, colegios de Diseño Gráfico, de Ambientólogos, de Audiovisual; etc.

En cuanto a las Cámaras Oficiales, en Canarias destaca la Ley 18/2003, de Cámaras, incluyendo comercio, industria, turismo y navegación, y se articula la organización de las Cámaras sobre la base insular. Se prevé el control de la Audiencia de Cuentas sobre el destino de los ingresos procedentes del recurso cameral permanente. También se establece la creación de un Consejo General, con fines de coordinación e interlocución con el Gobierno. En Extremadura se procede a la regulación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Extremadura.

En fin, la ley catalana 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria, entre otros aspectos, regula las denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas protegidas (IGP), y atribuye a sus consejos reguladores la calificación de corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia, a diferencia de la normativa anterior que los consideraba órganos desconcentrados de la Administración pública, para atribuir mayor relevancia a los productores y elaboradores en la autorregulación del sector. En La Rioja, a partir de la Ley estatal 24/2003, de la Viña y el Vino, se propone un modelo de autoadministración plena sin presencia alguna de la Administración autonómica.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Elecciones municipales

El 25 mayo de 2003, coincidiendo con las autonómicas en la mayoría de Comunidades, tuvieron lugar las elecciones municipales en toda España, con la consiguiente constitución de los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y territorios históricos.

En alguna ocasión nos habíamos referido al efecto que podía producir la coincidencia de ambos tipos de elección, o bien en el sentido de una «administrativización» de las elecciones autonómicas, o bien de una mayor «politización» de las locales, por usar una terminología en otro tiempo habitual en Italia. Sin poder analizar a fondo este fenómeno, lo que sí parece claro es que tal coincidencia ha permitido al menos percibir una mayor interrelación entre lo local y lo autonómico.

No es objeto de esta sección el análisis de los resultados, pero sí puede ser útil recordar los datos referidos estrictamente a las elecciones municipales.

	Votos	% Válidos	Concejales
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	7.999.178	34,83%	23.224
PARTIDO POPULAR	7.875.762	34,29%	23.615
IZQUIERDA UNIDA	1.394.871	6,07%	2.198
CONVERGENCIA I UNIO	789.871	3,44%	3.687
ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA-			
ACORD MUNICIPAL	419.961	1,83%	1.282
COALICION EAJ-PNV/EA	408.317	1,78%	892
ICV-ESQUERRA ALTERNATIVA-EPM	335.861	1,46%	397
PARTIDO ANDALUCISTA	332.970	1,45%	667
BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	325.331	1,42%	595
COALICION CANARIA	283.701	1,24%	458
BLOC NACIONALISTA VALENCIA-ESQUERRA VERDA	139.307	0,61%	298
CHUNTA ARAGONESISTA	88.939	0,39%	196
UNIO VALENCIANA	86.539	0,38%	131
PARTIDO ARAGONES	85.857	0,37%	907
EUZKO ALDERDI JELTZALEA-			
PARTIDO NACIONALISTA VASCO	76.048	0,33%	630
PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA	66.592	0,29%	276
PARTIDO SOCIALISTA DE ANDALUCIA	58.931	0,26%	57
UNION DEL PUEBLO LEONES	45.791	0,20%	230

	Votos	% Válidos	Concejales
PSM-ENTESA NACIONALISTA	35.633	0,16%	98
UNIO MALLORQUINA	33.088	0,14%	95
EUSKO ALKARTASUNA	30.485	0,13%	149
CENTRO DEMOCRATICO SOCIAL	23.428	0,10%	54
FEDERACIO DE INDEPENDENTS DE CATALUNYA	23.278	0,10%	112
TIERRA COMUNERA - PARTIDO NACIONALISTA CASTELLANO	16.411	0,07%	72
CANDIDATURA INDEP. EL PARTIDO DE CASTILLA Y LEON	13.977	0,06%	65
PARTIDO RIOJANO	12.667	0,06%	65
EXTREMADURA UNIDA	10.489	0,05%	55
UNIDAD REGIONALISTA DE CASTILLA Y LEON	7.452	0,03%	55
UNION DEL PUEBLO SALMANTINO	7.410	0,03%	58
OTROS	1.534.924	6,68%	4.892
Nº Votantes:	23.270.072	67,67%	
Abstención:	11.116.390	32,33%	
Censo Electoral:	34.386.462	100,00%	
Votos Válidos:	22.967.517	98,70%	
Votos Nulos:	302.555	1,30%	
Nº Votantes:	23.270.072	100,00%	
Votos Blancos:	404.448	1,76%	
Votos a Candidaturas:	22.563.069	98,24%	
Votos Válidos:	22.967.517	100,00%	

Leyes generales, pacto local y segunda descentralización

Legislación del Estado

Destaca la aprobación de la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, encaminada, según la propia exposición de motivos, a «hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político.»

Se incluyen modificaciones del Código Penal, Ley de enjuiciamiento criminal, ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, ley orgánica de financiación de partidos políticos, ley orgánica del régimen electoral general y ley de bases de régimen local. Esta última incorpora una modificación del artículo 61, concretando que procede la disolución de las corporaciones locales por gestión gravemente dañosa para los intereses generales cuando se produzcan determinadas actuaciones de apoyo, cobertura, justificación, etc. del terrorismo. También se modifica el art. 75, para fijar un régimen protector para los concejales que consideren amenazadas sus personas, familiares, bienes, etc., permitiéndose efectuar la declaración de intereses ante el secretario de la diputación provincial o ante el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

También es de resaltar la LO 14/2003, que modifica diversas leyes en materia de extranjería. Además de la Ley Orgánica 4/2000, la propiamente ley de extranjería, en lo que aquí interesa es de destacar la reforma de la LBRL en relación con el padrón de habitantes, y la incorporación de una nueva DA 7ª a la LBRL que permite el acceso de la Policía a los datos de los extranjeros incluidos en el padrón municipal.

Más adelante nos referimos específicamente a la Ley de modernización del Gobierno Local.

Legislación autonómica

En la dinámica denominada primeramente del «pacto local» y luego de la «segunda descentralización», se pretendía atribuir a las Comunidades Autónomas un importante papel político a la hora de instrumentar normativamente y desarrollar políticamente el fortalecimiento del sistema de las administraciones locales. De las escasas iniciativas efectuadas hemos venido informando en anteriores ediciones. Durante 2003, y con las elecciones municipales a la vista, algunas Comunidades Autónomas se han esforzado en aprobar algunas leyes de carácter general sobre la respectiva Administración local, mientras que en otras el proceso ha quedado paralizado y parece que se debe volver a empezar.

Así, por un lado, en la Comunidad de Madrid debemos reseñar la Ley 2/ 2003, de 11 de marzo, de Administración local, y la Ley 3/2003, de la misma fecha, para el desarrollo del Pacto local. La ley de Administración local pone especial interés en las relaciones interadministrativas de cooperación, coordinación y conflicto, remitiéndose a un procedimiento para la resolución de conflictos de competencia.

Por su parte, la Ley 3/2003, para el desarrollo del Pacto local, señala, que su objetivo primero es establecer que mediante Ley la Asamblea pueda transferir o delegar a las Entidades Locales competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma. Establece que las competencias transferidas o delegadas deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o ejercicio, reservándose la Comunidad las competencias de ordenación y coordinación general. Se hace también una relación genérica de materias susceptibles de transferencia o delegación, que incluye hasta quince ámbitos de intervención. Se incluye la posibilidad de que las Mancomunidades de Municipios puedan ser destinatarias de las competencias transferidas o delegadas. Se prevé asimismo la posibilidad de que la Comunidad de Madrid firme convenios de encomienda de gestión de actividades materiales a las Entidades Locales.

Se regula el régimen bajo el cual se realizará la transferencia de competencias a las Entidades Locales, que, en todo caso, será mediante Ley de la Asamblea de Madrid. Corresponde a los Decretos de traspasos la fijación de los medios económicos, personales y reales necesarios para la transferencia de competencias. Se prevé la posibilidad de revocación de la transferencia.

Asimismo se regula la delegación de competencias en los Municipios o Mancomunidades de la Comunidad de Madrid, que se hará con autorización previa a través de Ley de la Asamblea de Madrid, que fijará las formas de control y coordinación. Igualmente, se prevé la posibilidad de revocación. En fin, se establece el

procedimiento para la definición de las transferencias o delegación de competencias. En él se establece la participación de las Entidades Locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias. Esta Comisión va a ser la impulsora del Pacto Local y creará las Comisiones Sectoriales que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: Transferencia, delegación, encomienda. Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

Por su parte, en Castilla y León, a pesar de lo avanzado de los debates, no se aprueba el Pacto local antes de las elecciones autonómicas. El nuevo gobierno propone la creación de una comisión mixta entre el Gobierno, la Federación regional de municipios y provincias y los grupos parlamentarios, que elabore el texto de una futura ley de descentralización. Al hilo del debate surgido se pone de manifiesto la existencia de discrepancias sobre las competencias afectadas y, por supuesto, los mecanismos de financiación.

Tal y como se ha venido relatando en Informes anteriores, la Región de Murcia ha venido desarrollando una dinámica favorable entre la Federación de Municipios y el Gobierno, el cual llegó a elaborar un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la CA de la Región de Murcia y las entidades locales a inicios de 2003. Pero después de las elecciones municipales y autonómicas de mayo, la nueva Asamblea regional se ha limitado a aprobar una moción de 23 de octubre de 2003 por la que se insta al Gobierno a que constituya un órgano de carácter paritario con la Federación de municipios de la región de Murcia para que proceda a elaborar un Libro blanco al objeto de determinar el análisis de la situación real de los ayuntamientos de la región, para que sirva de base consensuada para la elaboración de la ley regional de descentralización municipal, «marco normativo para abordar la segunda descentralización en la región de Murcia», conteniendo los principios inspiradores del proceso, las materias y los mecanismos que concretará el Pacto Local en la Comunidad Autónoma.

Se ha señalado la dilación que ello supone respecto de un proceso que ya estaba en fase avanzada de concreción, así como la influencia que en ella puede tener el hecho de que no hay posturas claras acerca de la creación de la comarca como entidad intermedia imperativamente prevista en el Estatuto.

Por lo que se refiere a Leyes de carácter general sobre la materia, debe reseñarse la Ley de la Rioja 1/2003, de Administración local. Entre otros extremos, contiene la regulación del régimen jurídico de los sistemas asociativos —mancomunidades, consorcios—, y también, prevé los mecanismos para llevar a cabo el pacto local: transferencia, delegación o enmienda de gestión de competencias a los diversos entes locales, con procedimientos negociados y comisiones mixtas sectoriales de traspasos, a combinar con la legislación sectorial.

En La Comunidad Foral de Navarra cabe aludir a la Ley Foral 23/2003, de 4 de abril, que regula las subvenciones a las retribuciones de los alcaldes y concejales por la dedicación a sus cargos, con la finalidad de dignificar su situación. Y en Cataluña, señalar la aprobación del Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local, por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, después de las significativas, aunque no abundantes, modificaciones efectuadas en 2002, y que fueron objeto ya de comentario en el momento oportuno.

La ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local

Cómo se señalaba el año anterior, en el ámbito del legislativo estatal, el escenario político ha ido derivando paulatinamente desde la óptica más general del «pacto local» –endosado a las Comunidades Autónomas– hacia una preocupación más específica por el tratamiento del fenómeno genéricamente denominado de «las grandes ciudades». Se fija formalmente el inicio del proceso en el acuerdo entre PP y PSOE en torno a la proposición no de ley (BOCG 18 marzo 2003) sobre modernización del gobierno local, que acabará cristalizando en la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local. Su contenido ha acabado siendo muy diverso, lo que pone de manifiesto, en esencia, la convicción a que se ha llegado de que hay que «tocar» la legislación de régimen local en muchos de sus extremos, y no sólo en lo relativo a las grandes ciudades, y se ha aprovechado la dinámica abierta para incorporar algunas reformas.

En un rápido repaso a los aspectos que más relación guardan con el sistema de las organización territorial y de las competencias de las Comunidades Autónomas, seleccionamos los siguientes puntos: refuerzo de las formas asociativas de los municipios (potestades de las mancomunidades, incluso interautonómicas, consorcios transfronterizos, etc.); refuerzo de las provincias, con la atribución de la competencia de cooperación en el desarrollo económico y social y en la planificación; promoción de la participación ciudadana; regulación detallada de las formas de prestación de los servicios públicos locales; incremento de la cooperación vertical entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local. Además se añade un nuevo título XI a la LBRL, referido a la potestad sancionadora de los municipios, incorporando al derecho positivo algunas de las soluciones avanzadas por la jurisprudencia constitucional y del Supremo y la doctrina científica.

Mención aparte merece la incorporación del título X a la LBRL, estableciendo un régimen orgánico especial para los municipios de gran número de población. Destaca el papel de dirección política del Alcalde, la relevante intervención ejecutiva de la Junta de Gobierno, cuyos miembros, hasta un máximo de un tercio, pueden no ser concejales, esto es, no electos; se impone la organización en distritos, la asesoría jurídica, la distinción entre órganos superiores municipales y directivos, la introducción de un concreto órgano de participación ciudadana y de otro de reclamaciones, así como determinadas reglas de la organización de la gestión económico-financiera y la creación de organismos para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Sin entrar a valorar aquí el aspecto sustantivo de todas estas reformas, sí debe hacerse una rápida aproximación valorativa en relación con determinados aspectos.

Por un lado, la indeterminación absoluta del ámbito subjetivo de aplicación de este régimen, que ya no es de «grandes ciudades» sino de «municipios de gran población», y que es aplicable en virtud de criterios muy heterogéneos –número de habitantes, capitalidad provincial, autonómica, sede de instituciones autonómicas, concurrencia de circunstancias económicas, sociales, históricas o cultura-

les, ya sea de manera directa por imperio de la propia Ley, ya sea por decisión del legislador autonómico, y que es extensible a los cabildos insulares (pero no a las diputaciones). En definitiva, se ha dicho que se instaura una suerte de «café para casi todos», que poco tiene que ver con la necesidad de dar respuestas a las singularidades del gobierno urbano.

En segundo lugar, debe destacarse el notable uniformismo que, paradójicamente, se implanta, para todos los municipios que adquieran la nueva condición, en lugar de dar paso a una mayor diversidad. El café puede ser para casi todos, pero no pueden pedirse cortados, con leche, cortos, largos, «ristretti», ni siquiera un «capuccino». Queriendo romper el tradicional y rígido uniformismo del régimen local español, según declara la exposición de motivos, se da un paso, sí, pero posiblemente hacia una dirección que no es la correcta.

En efecto, en tercer lugar, la detallada regulación de la nueva Ley, y no sólo en lo relativo a los municipios de gran población, excede claramente de lo básico y restringe de manera notoria las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, alguna de las cuales ha impugnado ya la Ley ante el Tribunal Constitucional. Así, el Parlamento de Cataluña, después de haberse emitido el Dictamen Consell Consultiu de Catalunya 261 (17 febrero 2004).

El exceso de lo básico en relación con las competencias autonómicas lo vemos también, por ejemplo, en la regulación de las formas de prestación de los servicios, que reproduce en esencia el modelo de la LOFAGE, con la introducción de las entidades públicas empresariales. Pero la LOFAGE es ley «completa» ya que se aplica a la Administración del Estado; en este caso, en cambio, debería haberse reducido la normación a lo que es básico para los entes locales, para que lo desarrollaran las Comunidades Autónomas. La propia exposición de motivos de la Ley reconoce «que se incorpora a la misma la regulación sustancial necesaria de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles con capital social público, hasta ahora sólo reguladas parcialmente en normas reglamentarias».

Por otro lado, al mismo tiempo se produce una limitación de la autonomía organizativa municipal. Toda la regulación de las grandes ciudades implica una limitación de su potestad de autoorganización, que queda más constreñida, curiosamente, en relación con la de los municipios «comunes». Y, por el contrario, nada se regula sobre competencias ni financiación, que es lo menos disponible, precisamente, por los propios municipios.

En definitiva, a pesar de las intención de romper el uniformismo, se consigue lo contrario, al detallar o densificar mucho más las regulaciones básicas en algunos aspectos y en el hecho mismo de considerar básico todo el régimen especial de las grandes ciudades.

Leyes sectoriales y competencias locales

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 algunas de las novedades producidas.

Por una parte, cabe señalar que las Leyes de salud o sanitarias de carácter general (Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana), incluyen referencias a las competencias de las distintas Administraciones públicas, pero con una general centralidad en la entidad Agencia o Servicio Autonómico de salud correspondiente. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, por decreto, se transfieren a la Agencia de Salud una amplia serie de servicios de los ayuntamientos y diputaciones.

La Ley Catalana 7/2003 de protección de la salud, en relación con los riesgos ambientales, alimentarios, etc. dispone la creación de la Agencia de Protección de la salud, en la que participan ayuntamientos y consejos comarcales, competentes en las materias afectadas, además de preverse un sistema de colaboración a través de convenios. Se respeta el específico Consorcio sanitario de Barcelona, mixto entre Generalidad y Ayuntamiento, protegido por la Carta Municipal, en cuyo seno se inscribe una Agencia de Salud Pública y Medio Ambiente de Barcelona.

En el campo de los servicios sociales, la Ley de Madrid 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales procede a la distribución de competencias entre la Comunidad, los municipios y el sector privado. También señalamos la Ley de Murcia 3/2003, de 10 de abril, de Servicios sociales, configurada bajo la idea de sistema único de todos los recursos de las distintas entidades públicas, también locales, y privadas; así como la correlativa Ley del Principiado de Asturias.

La misma figura del sistema organizativo se encuentra en otros sectores, como el de la cultura. Así, la Ley Andalucía sobre el sistema de bibliotecas y centros de documentación, con fórmulas de cooperación y coordinación con las entidades locales; también mediante la regulación del fomento del uso de las nuevas tecnologías. Igualmente, la Ley de Museos de las Islas Baleares efectúa la distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales y la incorporación del sistema de redes insulares de museos.

En el ámbito del transporte, la Ley Andalucía 2/2003, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos incorpora la distribución de competencias con los municipios, y atribuye a la Comunidad Autónoma la declaración del interés metropolitano de los transportes; aunque la praxis lleva a actuaciones concertadas entre niveles administrativos. En Cataluña, la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, introduce la concepción sostenible y segura de la movilidad de las personas, del transporte de mercancías y de todos los desplazamientos, con una amplia implicación de todos los entes locales en la elaboración y gestión de los planes de movilidad, incluso mediante la creación de consorcios con la Administración de la Generalitat, bajo la denominación de autoridades territoriales de la movilidad.

En el sector económico de incidencia territorial, destaca, en las Islas Canarias la importante Ley 19/2003, que aprueba las directrices de ordenación general del turismo, que contiene decisiones de programación y planificación con rango de ley, en las que se establece el crecimiento cero de la oferta turística hasta 2006. Ello implica, en la práctica, congelar las competencias municipales e insulares en la materia, aunque se les reconocen las competencias municipales para la prórroga y la declaración de caducidad de las licencias ya concedidas.

En el sector medioambiental, aludimos, en Cataluña, a la Ley 22/2003, de protección de los animales, que atribuye a los ayuntamientos o entidades supramunicipales importantes funciones de inspección y vigilancia en la materia, e incluso de prestación de servicios, sin que se prevean, en cambio, especiales mecanismos de financiación. También en Cataluña, reseñamos el Decreto 139/2003, que aprueba el reglamento de los servicios públicos de saneamiento, con amplias previsiones de actuación de las «entidades locales del agua» (ELA), formadas por los municipios, mancomunidades o consorcios.

En otro sector, el de la seguridad, Cataluña aprueba la Ley del sistema de Seguridad Pública, que implica una mayor coordinación entre la Comunidad Autónoma y las policías locales, y una mayor participación de ayuntamientos, previéndose comisiones regionales y planes supramunicipales de seguridad. Se establece con carácter obligatorio la existencia de Juntas municipales de seguridad, presididas por el Alcalde, en los municipios que tengan policía local.

En fin, como normas más generales que afectan al régimen jurídico local, señalemos la Ley de Andalucía 6/2003, de símbolos, tratamientos y registro de las entidades locales, que suprime la tutela que podía significar la aprobación por decreto autonómico de los símbolos de las entidades locales; y la Ley 7/2003, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, que se aplica también a los entes locales.

Conflictos en defensa de la autonomía local

La nueva vía de protección de la autonomía local introducida con la reforma de la LOTC de 1999 aporta pocas novedades durante 2003, lo que confirma lo exagerado de los temores preexistentes acerca de una posible avalancha de conflictos.

El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por once ayuntamientos del área metropolitana de Barcelona contra el art. 79 de la Ley catalana 31/2002, de acompañamiento a los presupuestos para 2003, en relación con la configuración como competencia autonómica de toda decisión relativa a la Línea 9 del Metro, que discurre por los citados municipios, privándoles a los mismos de cualquier participación respecto de la determinación de la forma de prestación del servicio, ya que se autoriza al Gobierno autonómico a encomendar la administración de la línea al Ente autonómico de Infraestructuras ferroviarias.

Como paso previo a su interposición, se solicitó el preceptivo dictamen al Consell Consultiu, que entre otros extremos se pronunció acerca de la forma del cómputo del número de municipios -una séptima parte de los afectados por la norma- a efectos de cumplir con la legitimación colectiva exigida por la LOTC: Se decide que no debe computarse en relación con todos los municipios de Catalunya, sino en relación con aquellos por donde discurre la concreta línea de metro. En sentido parecido se había pronunciado el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad valenciana en relación al conflicto planteado contra la ley de supresión del Consejo Metropolitano de l'Horta.

Las dificultades que plantea la legitimación colectiva se han puesto de manifiesto a raíz del Auto del Tribunal Constitucional 418/2003, de 16 de diciembre, por el cual se acuerda inadmitir a trámite el conflicto planteado por 1185 municipios contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria. Se trataba del primer conflicto planteado contra una ley estatal de carácter general –no de destinatario único. El Tribunal Constitucional constata que la séptima parte de municipios exigida por la Ley la constituyen, de acuerdo con el registro de entidades locales, 1158, y la demanda ha sido interpuesta por 1185, por lo que en principio el primer requisito mínimo se cumpliría. Ahora bien, el Tribunal Constitucional pasa a continuación a comprobar si los acuerdos municipales correspondientes están debidamente documentados y si se han adoptado con el quórum de mayoría absoluta legalmente requerido. Y así va descartando, además de aquellos que han rechazado la moción para presentar el conflicto, aquellos que manifiestan expresamente su rechazo a la ley pero formalmente no adoptan el acuerdo de plantear el conflicto, aquellos en que no se alcanza el quórum señalado, o aquellos en que no consta certificado que el resultado de la votación producida en el ayuntamiento signifique una mayoría absoluta. Así se descartan 67 municipios, lo que impide ya entender cumplido el requisito numérico exigido.

Pero además el Tribunal Constitucional se extiende en descartar también los municipios que habían adoptado extemporáneamente el acuerdo de plantear el conflicto, bien porque lo hicieron prematuramente, en contra del proyecto de la ley antes de ser aprobada y publicada, bien por que lo hicieron después de transcurridos los tres meses desde la publicación, que es el plazo legalmente fijado, o bien porque no consta acreditada la fecha. Con ello se excluyen 22 municipios más, tres de los cuales ya habían sido descartados por el anterior criterio. De manera que el resultado total es el de 1099 acuerdos municipales válidamente adoptados para plantear el conflicto, cuando los exigibles son 1158. Ello es suficiente para inadmitir el recurso y así el Tribunal se ahorra haber de calcular si, además, se cumplía el requisito de que representaran una sexta parte de la población española.

El caso sirve de toque de atención para reflexionar acerca de la complejidad del sistema de legitimación establecido en la LOTC, sobre el que algunos ya nos pronunciamos críticamente en su momento.

También se registran otros intentos de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que hayan tenido éxito: en Andalucía, contra la Ley de urbanismo, donde no se consigue por poco la séptima parte del número de municipios. Y en Castilla y León el municipio de Santovenia de Pisuerga solicita Dictamen al Consejo de Estado previo, contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, de declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma. ¿Se trataba de una Ley de afectación singular, por cuanto legalizaba el vertedero de residuos peligrosos ya existente en la localidad? En todo caso, el Consejo de Estado estimó el carácter supralocal de la instalación, por lo que no era de competencia local.

En fin, entre otras intervenciones constitucionales que afectan a la Administración local cabe reseñar, por un lado, la STC 76/2003, de 23 de abril, y otras muchas que le han seguido, que se pronuncia sobre la vulneración del derecho de asociación en su vertiente negativa en virtud de la exigencia de colegiación obliga-

toria en el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local de los funcionarios locales con habilitación nacional. Y por otro lado, el planteamiento por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya del conflicto de competencias contra el RD 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.

Organización territorial de las Comunidades Autónomas y entes intermedios

Señalamos, en primer lugar, en Cataluña, la Ley 8/ 2003, de 5 de mayo, de tercera modificación de la Ley 6/1987, de la organización comarcal de Cataluña, (y la posterior aprobación de un texto refundido, por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

La Ley recoge en parte algunas de las ideas expuestas en el Informe de la Comisión de Expertos sobre la reorganización territorial de Cataluña, citado en años anteriores, de cara a flexibilizar, por un lado, la rigidez existente en las variaciones de los límites comarcales, y de otro, a incrementar la conexión municipalista, introduciéndose en su organización, con carácter necesario, el Consejo que reúne a todos los alcaldes de la comarca. También flexibiliza el contenido competencial, disminuyendo la garantía de unas materias precisas. Lo más debatido fue la inversión de los criterios utilizados para determinar la composición de los consejos comarcales: ahora se prima el número de votos obtenidos por cada partido o coalición sobre el número de concejales obtenidos en los municipios de la comarca, lo que perjudicaba al partido del Gobierno, CiU. Apoyada la Ley por los grupos de la oposición, el Gobierno intentó demorar su aprobación y aplicación, y suscitó el debate de si estos nuevos criterios debían aplicarse a las elecciones locales ya convocadas para el 25 de mayo. Primero se solicitó dictamen al Consejo Consultivo, cuyo criterio fue el de entender que el procedimiento para la designación de los consejeros comarcales es un proceso distinto y separado de las elecciones municipales convocadas, las cuales no se veían alteradas por las nuevas reglas para la posterior designación de los consejeros comarcales. Aprobada ya la Ley, y en plena jornada electoral el Gobierno consultó a la Junta Electoral Central, que entendió que la nueva ley no era aplicable a la composición de los nuevos Consejos comarcales. Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia zanjó la cuestión sentenciando que la ley sí debía aplicarse de forma inmediata para regular la composición de los nuevos consejos comarcales.

En otro orden de cosas, también en Cataluña, se transfieren al Consejo general de la Vall d'Aran las competencias en materia de oficialización de símbolos de los entes locales de su territorio.

En Aragón sigue adelante el proceso de comarcalización, con la creación por ley de seis nuevas comarcas durante 2003, con lo que se alcanzan las treinta y dos. Queda por resolver la cuestión de Zaragoza capital, acerca de la cual se plantean varias opciones: ¿una única comarca, o bien dos, una para la capital y otra para la corona metropolitana?

En otros ámbitos, la comarcalización no es tan obvia. Así, La Rioja, en su nueva ley de régimen local 1/2003, queda muy desfigurada la posibilidad de la institución

de la comarca, debido a la oposición encontrada en el proceso previo de consultas. En la Región de Murcia, la ya indicada demora sufrida en la dinámica del pacto local y la segunda descentralización que ya estaba en marcha puede relacionarse tal vez con la indefinición de las fuerzas políticas acerca de la efectiva creación de la comarca como ente intermedio, –propio en una Comunidad uniprovincial– que está imperativamente prevista en el art. 3 del Estatuto.

En la Comunidad de Madrid, la ley de Administración local 2/2003, sólo prevé las mancomunidades como formas asociativas de los municipios, y no se prevé un ente intermedio entre el municipio y la Comunidad. Igual que en el caso anterior, cabe preguntarse, siendo una Comunidad Autónoma uniprovincial, si no faltará el «colchón» del nivel local supramunicipal.

En fin, en Castilla y León, en relación con la Comarca del Bierzo, no acaban de vencerse las dificultades institucionales para la estabilidad de su gobierno, y sus relaciones con la Junta.

Por lo que se refiere a los Consejos insulares de Baleares, se difiere la efectiva puesta en práctica, respecto al de Mallorca, de la Ley de 2001 que atribuye competencias a los Consells sobre servicios sociales y seguridad social, por haberse detectado disfunciones en el cálculo del coste efectivo de los servicios y del personal. En otro ámbito, se regulan por decreto los consejos escolares insulares (y los municipales) como órganos de consulta y participación en la programación general de la enseñanza.

En cuanto a los Cabildos Insulares de Canarias, la Ley 9/2003, de haciendas territoriales canarias, consolida un sistema estable de financiación de los cabildos, mediante el establecimiento de porcentajes de participación en el bloque de financiación, la creación de un fondo insular de inversiones y la atribución a los cabildos de capacidad tributaria propia, pudiendo fijar el tipo de la exacción fiscal sobre gasolina y gasóleo de automoción dentro de unos límites predeterminados.

Asimismo, se concede un mayor protagonismo a los cabildos en el Parlamento de Canarias, con la aprobación de un nuevo Reglamento del Parlamento: los presidentes de los cabildos pueden comparecer ante la Comisión General de Cabildos para dar cuenta de su gestión de las competencias autonómicas transferidas a los cabildos.

También la Ley estatal de modernización del Gobierno Local, gracias a una enmienda presentada en el Senado, permite equiparar a las grandes ciudades –o de gran número de población– a los cabildos con más de 175.000 habitantes (Gran Canaria y Tenerife) y de más de 75.000 (La Palma y Lanzarote) si lo decide el Parlamento canario. Pero es evidente que dicho régimen no se pudo aplicar «in totum» lisa y llanamente, por lo que se matiza en la disposición adicional 14. Ello conlleva, por otro lado, la modificación de la regulación de los cabildos en el art. 41 de la LBRL.

Por último, y respecto al nivel metropolitano, la Comunidad valenciana procede a la regulación del Consejo Asesor mixto de coordinación autonómica, previsto en la Ley 2/2001, de creación y gestión de áreas metropolitanas, como órgano colegiado asesor y de participación de las entidades metropolitanas en la Administración autonómica, con funciones de informe y propuesta.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós
Montserrat Bassols*

Introducción

El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado a finales del año 2001 se ha incorporado por vez primera de manera completa en el ejercicio presupuestario del año 2003. En este sentido, los presupuestos autonómicos han incluido ya los nuevos recursos del sistema, lo que ha redundado en una mayor importancia de los ingresos tributarios. Del mismo modo, es en el año 2003 cuando tiene traducción presupuestaria en todas las Comunidades Autónomas, con incidencia directa en el aumento de los gastos de funcionamiento, la competencia de sanidad transferida formalmente también a finales del 2001 a las 10 Comunidades que aún no disponían de ella y que sólo en algunos presupuestos autonómicos para el año 2002 se había recogido. Ambas circunstancias han contribuido a la culminación del proceso de igualación competencial entre las Comunidades Autónomas, lo que, a su vez, facilita una mejor comparación de los datos económicos de todas ellas.

Durante el año 2003, también, y con relación a las Comunidades de régimen foral, se ha aprobado la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (Ley 25/2003, de 15 de julio), así como la concreción de la aplicación a Navarra de la normativa de estabilidad presupuestaria (Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio).

También en la esfera de las leyes estatales, a finales del año 2003 se ha aprobado un importante paquete de leyes de naturaleza financiera de indiscutible significación para las Comunidades Autónomas, dado que la mayoría incluye numerosas disposiciones de carácter básico: así, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Ya en la perspectiva del año 2004, a finales del 2003 se han aprobado 14 leyes autonómicas de presupuestos (solamente las Comunidades de Madrid y Cataluña, debido a sus procesos electorales, y la del País Vasco, por falta de una mayoría parlamentaria suficiente, no han podido aprobar las suyas) y ha continuado el proceso de generalización de las leyes de acompañamiento a los presupuestos, que incluyen una amplia gama de disposiciones en materia de tributos cedidos y de tributos propios de las Comunidades. Por otra parte, el horizonte electoral de marzo de 2004 ha proyectado su sombra sobre algunas de estas disposiciones y, en particular, ha reanimado el debate iniciado el año anterior sobre el futuro de algunos impuestos como el de Sucesiones y Donaciones, que algu-

nas Comunidades Autónomas han empezado a laminar. Del mismo modo, han aparecido en el contexto de las diversas propuestas electorales para el conjunto del Estado nuevos objetos de debate, como son los relativos a la eventual generalización de Agencias Tributarias autonómicas y, en general y de nuevo, a la eventual reforma del sistema de financiación.

Por lo demás, el estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera se divide en tres apartados como ya viene siendo tradición en este Informe. En el primero, se comentan las magnitudes presupuestarias que figuran en los estados de ingresos y de gastos de las leyes de presupuestos para el año 2003 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos para el año 2004 y las habituales leyes de acompañamiento. El tercer y último apartado se dedica al análisis de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, que en esta ocasión comprende los ejercicios de los años 2000 y 2001, esto es, los dos últimos del anterior modelo de financiación autonómica.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2003

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos para el año 2003 es de 105.610 millones de euros. El detalle de las cifras relativas a cada una de las Comunidades Autónomas puede seguirse en el *ANEXO I de este Informe*, que contiene los cuadros de ingresos y gastos y la cuenta financiera correspondiente.

El citado importe global representa un aumento del 22,5% respecto al previsto para el año 2002. Esta importante tasa de crecimiento obedece en muy buena medida al traspaso de la sanidad a las Comunidades del artículo 143. Como se recordará, dicho traspaso se produjo formalmente a finales del año 2001, pero por ese mismo motivo su reflejo presupuestario se visualiza por primera vez en las cifras del año 2003.

En este mismo sentido, es importante destacar que los presupuestos de 2003 presentan una práctica homogeneidad competencial, lo que supone una simplificación en la tipología de Comunidades Autónomas y, a la vez, facilita la comparación de las cifras previstas.

En términos de presupuestos por habitante, el conjunto de Comunidades representa un total de 2.700 euros por habitante. Por Comunidades, las del artículo 151 tienen presupuestos por habitante inferiores a la media, mientras que las del artículo 143, es decir, la que han gestionado la sanidad por primera vez en el 2003 presentan unas previsiones presupuestarias relativamente más elevadas. Dentro de este último grupo, solamente Murcia, Madrid e Islas Baleares tienen unos presupuestos inferiores a la media.

El examen de las tasas de crecimiento con respecto al presupuesto de 2002 permite corroborar los aumentos debidos a la asunción de la sanidad en las Comunidades del artículo 143. Este crecimiento es muy elevado para algunas de ellas. Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se

observa un aumento del 72%. Por otro lado, en Comunidades más pobladas se observan aumentos como el de la de Madrid, de un 62%.

Para las Comunidades del artículo 151 que ya tenían la sanidad asumida en sus previsiones presupuestarias, las tasas de crecimiento de sus presupuestos oscilan entre el 6% de Canarias y el 9% de Andalucía.

A continuación, se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos para el año 2003. Es importante destacar el interés que tiene el análisis presupuestario en este ejercicio ya que es el primero en que aparece reflejado en su totalidad el modelo de financiación aprobado para el año 2002 y en el que, como se ha indicado, se pueden realizar comparaciones más homogéneas entre casi todas las Comunidades.

Estados de ingresos

El modelo de financiación ha venido determinando la estructura de los presupuestos de las Administraciones autonómicas. Como es sabido, las Comunidades de régimen foral se financian principalmente a través de ingresos tributarios, si bien existen diferencias entre las dos Comunidades forales, ya que en el País Vasco son las diputaciones forales las que disponen del sistema de concierto económico con el Estado, las que recaudan los impuestos, tienen la capacidad de modificarlos y pagan el cupo al Estado, mientras que en Navarra, como comunidad uniprovincial, es la misma Comunidad la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado. Con este planteamiento, las Comunidades forales se financian básicamente a través de los impuestos pagados por sus ciudadanos.

Para las Comunidades de régimen común, como ya se ha indicado, el modelo iniciado en el año 2002 se refleja ya en su totalidad en las previsiones de 2003. Con este modelo, dichas Comunidades 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 cedidos anteriormente, 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

En estas Comunidades de régimen común el peso relativo que los ingresos tributarios tienen en la estructura presupuestaria de ingresos depende básicamente del nivel de renta de la Comunidad. Las Comunidades con mayores niveles de renta per cápita tienen unos recursos que dependen en mayor grado de los ingresos tributarios y, en consecuencia, los recursos recibidos vía transferencias tienen un peso relativo inferior. Esto es así debido a que el sistema de financiación asigna los mismos tributos a las Comunidades y es la Administración central, a través de los recursos del fondo de suficiencia, la que iguala las necesidades de recursos de las Comunidades.

Para el año 2003 se observa que las Comunidades con un peso relativo de los tributos más elevado son: Islas Baleares (un 94% de sus ingresos proceden de tributos), Madrid (87%), Cataluña (73%) y la Comunidad Valenciana (62%). A la vez, es en estas mismas Comunidades donde el peso relativo de las transferencias estatales (fondo de suficiencia y fondo de compensación interterritorial) y europeas es inferior.

En el otro extremo se encuentran aquellas Comunidades que se financian principalmente a través de transferencias, por lo que los ingresos tributarios tienen un peso relativo menor. Son las de Extremadura (un 71% de sus ingresos proceden de transferencias), Castilla-La Mancha (65%), Canarias (61%) y Castilla y León (59%).

A pesar de estos porcentajes, puede afirmarse que, en general, el nuevo modelo de financiación ha aportado un mayor grado de autonomía financiera para el conjunto de Comunidades otorgando un mayor peso a los ingresos tributarios.

Por último, y con relación las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2003, se observa que su peso relativo es poco importante. En concreto, en Comunidades como Andalucía, Cataluña, Galicia o el País Vasco las previsiones de endeudamiento se sitúan entre el 5% y el 6% de su presupuesto; en las de Asturias, Aragón, Madrid y La Rioja las previsiones de estos recursos representan alrededor de un 3%, y, para el resto, los porcentajes son inferiores al 2%.

Estados de gastos

Como siempre, el análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas se efectúa 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).

Ahora bien, si en anteriores *Informes* el análisis de los presupuestos de gastos tenía en cuenta como factor diferencial el nivel competencial asumido, para el ejercicio de 2003 la igualación competencial hace que las diferencias y las características más importantes de los gastos previstos por parte de las Comunidades ya no puedan explicarse en esa clave. Efectivamente, con la asunción de los gastos sanitarios por parte de las Comunidades que aún no tenían estos ser-

vicios transferidos, los gastos de funcionamiento han adquirido mayor importancia en el conjunto de Comunidades. Tanto es así que, en términos relativos, los gastos de funcionamiento representan ahora prácticamente la mitad de los presupuestos del conjunto de las Comunidades Autónomas.

En euros por habitante, destacan las Comunidades de régimen foral, que tienen una previsión de 1.523 euros por habitante, puesto que su particular régimen de financiación les proporciona unos recursos mucho más elevados que a las demás Comunidades, mientras que las de régimen común tienen unos gastos de funcionamiento que oscilan entre los 1.465 euros de Extremadura y los 1.039 de la Comunidad Valenciana.

Más concretamente, y en cuanto a los gastos de funcionamiento en términos poblacionales, pueden establecerse diversos grupos de Comunidades. En primer lugar, aquellas Administraciones autonómicas con unos gastos de funcionamiento que superan los 1.300 euros por habitante: se trata de Extremadura (1.465), Canarias (1.452), La Rioja (1.437), Asturias (1.322), Cantabria (1.318) y Castilla y León (1.302). En segundo lugar, aquellas Comunidades con unos gastos de funcionamiento que se sitúan entorno a los 1.200 euros per capita: son Castilla-La Mancha (1.284), Madrid (1.238) y Cataluña y Galicia (1.223). Por último, las que prevén unos gastos de funcionamiento ligeramente superiores a los 1.000 euros por habitante: son Andalucía (1.182), Islas Baleares (1.167) y la Comunidad Valenciana (1.039).

En lo que a los gastos de capital previstos se refiere, las diferencias entre las Comunidades Autónomas se deben básicamente a la disponibilidad de recursos que tiene cada Comunidad para poder hacer frente a este tipo de gastos. 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: Cantabria, 845; Asturias, 838; Castilla y León, 791; La Rioja, 786; Extremadura, 738, y Galicia, 636. Hay que señalar que todas las Comunidades citadas, excepto La Rioja (debido a su poca población), son 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 de régimen común las cifras de las transferencias corrientes en términos per capita oscilan entre los 1.074 euros/habitante de la Comunidad de Extremadura y los 469 euros/habitante previstos en los presupuestos de la Comunidad de las Islas Baleares. En el País Vasco la previsión es de 847 euros/habitante.

Por último, y con relación a la carga financiera de la deuda, si bien en términos relativos los importes previstos tienen poca relevancia en el conjunto del presupuesto, se observan notables diferencias en términos poblacionales. Por ejemplo, en Galicia se prevé una cifra de 211 euros por habitante, mientras que en Islas Baleares y también en Castilla-La Mancha y Castilla y León las previsiones son de unos 50 euros por habitante.

Cuenta financiera

La cuenta financiera muestra el proceso de formación del ahorro corriente, del déficit no financiero y de la necesidad de financiación.¹

De los presupuestos autonómicos para el año 2003 resulta, en conjunto, una previsión de superávit no financiero, en términos consolidados, de 343.735 miles de euros; cifra que, en términos globales, representa pasar de la situación deficitaria prevista para el año anterior a una situación de superávit. No obstante, hay que señalar la existencia de presupuestos elaborados con superávit no financiero y de otros con déficit. Concretamente, cinco Comunidades presentan un déficit no financiero, otras cinco presentan un presupuesto equilibrado y las siete restantes prevén la existencia de un superávit no financiero.

Por Comunidades destaca la previsión de superávit de la Comunidad Valenciana: concretamente, de 253.822 miles de euros (un 2,8% de su presupuesto). Aunque en menor medida, la Comunidad de Galicia destaca también, con un superávit previsto de 93.389 miles de euros (un 1,3% de su presupuesto total). Las Comunidades que presentan déficit tienen unos importes relativamente bajos y representan solamente unas décimas de su presupuesto respectivo.

Como se ha indicado, además del déficit no financiero, la cuenta financiera proporciona la información cuantitativa del endeudamiento neto, es decir, del montante de la deuda que se va a acumular al saldo vivo de la deuda de cada Comunidad Autónoma. Las previsiones para el año 2003 muestran que hay bastantes Comunidades que no prevén aumentar su saldo vivo de la deuda, e incluso las hay que prevén una disminución de este saldo. Concretamente, son seis las Comunidades que no prevén aumentar su saldo vivo de la deuda y un total de cinco prevén disminuir su saldo de endeudamiento.

Normativa presupuestaria y financiera del año 2003

Leyes de presupuestos

Catorce Comunidades Autónomas han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2004. Las tres Comunidades que no lo han hecho dentro del año 2003 son Madrid, Cataluña y País Vasco. Las elecciones celebradas los días 26 de oc-

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 endeudamiento neto o necesidad de financiación. Este endeudamiento más la previsión de amortizaciones de la deuda es el endeudamiento en términos brutos que consta en el capítulo 9 de las previsiones de ingresos.

tubre y 16 de noviembre de 2003 en Madrid y Cataluña, respectivamente, han imposibilitado la aprobación de los presupuestos correspondientes. En el País Vasco la falta de una mayoría parlamentaria suficiente ha sido la causa que ha impedido la aprobación.

Además de las leyes anteriores, durante el año 2003 se ha aprobado otra ley de presupuestos. Se trata de la de Aragón para el 2003, dado que dicha Comunidad no la pudo aprobar en el año 2002.

Desde el punto de vista formal, y por lo que a las leyes presupuestarias para el año 2004 se refiere, hay que anotar que alguna Comunidad Autónoma, como Islas Baleares, ha reducido notablemente el contenido de su ley (apenas 21 artículos, 3 disposiciones adicionales, 1 derogatoria y 3 finales) para limitarla al núcleo esencial y característico de dichas leyes. Esta reducción de los contenidos no se observa, en cambio, en la mayoría de leyes autonómicas que, a pesar de la generalización del fenómeno de las leyes de «acompañamiento», siguen incluyendo un amplio abanico de materias, no todas de carácter estrictamente presupuestario.

En el apartado dedicado a la fijación de las retribuciones del sector público, por séptimo 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, como en ejercicios precedentes, 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 y en la medida en que suelen incluir prescripciones organizativas o de procedimiento, debieran encontrar acomodo en las leyes generales de hacienda o en leyes específicas de subvenciones o de contratación. Precisamente en esta última materia, una Comunidad como Navarra, que es la única que dispone de ley propia (Ley foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra) ha introducido diversas modificaciones a través de su ley de presupuestos para 2004. Igualmente hay que destacar las regulaciones referentes a los distintos fondos de cooperación local, que incluyen normas de distribución y gestión de los mismos, así como determinadas regulaciones sobre gestión de las ayudas de los fondos europeos.

Como en el ejercicio anterior, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, la ley andaluza ha vuelto a autorizar 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 vuelve a autorizar también 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.

En el capítulo de normas tributarias, y en el apartado de tributación medio-

ambiental, Aragón, la Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia y Navarra fijan o modifican las tarifas del canon de saneamiento para el 2004. Por su parte, la ley de presupuestos de Castilla-La Mancha incluye la fijación del tipo de gravamen del canon de aducción en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta.

Respecto de otros tributos, Extremadura incluye una amplia modificación de las medidas fiscales incluidas en la ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma, que afecta a las deducciones por trabajo dependiente, al establecimiento de un tipo reducido para las transmisiones de viviendas de protección oficial y a los tipos de gravamen para los documentos notariales del mismo impuesto, en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados. La reforma incluye además una nueva regulación de la tasa fiscal sobre el juego y la supresión del recargo que grava el juego con máquinas electrónicas o automáticas, así como diversas modificaciones referentes a los impuestos sobre los depósitos de las entidades de crédito y sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas.

La Rioja, por su parte, 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, vuelve a ser del 12 %).

En el apartado de la tributación sobre el juego, la Comunidad Valenciana modifica las tarifas aplicables a la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar; Murcia modifica las cuotas tributarias de la tasa fiscal sobre el juego en la modalidad de máquinas recreativas y de azar y en la de casinos y, en Canarias, se establecen también las cuotas fijas de las máquinas tipo B y tipo C de la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar.

También en Canarias se ha aprobado la fijación de los tipos aplicables a las diferentes tarifas del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo.

Para concluir el apartado de normas tributarias, y respecto de las tasas de cuantía fija, la mayoría de las Comunidades incrementan los importes exigibles en el 2003 para el 2004 en un 2%, salvo Asturias, en la que el incremento es del 3%, y Aragón, cuya regla es el mantenimiento de las cuantías, salvo en los casos específicamente establecidos en la ley de presupuestos y en la ley de acompañamiento.

Por último, hay que destacar que, como en el ejercicio anterior, 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). También Aragón incluye prescripciones relativas a un fondo de solidaridad con países desfavorecidos.

En el ámbito laboral, las leyes cántabra y extremeña reiteran las prohibiciones de contratar empresas de trabajo temporal para resolver necesidades laborales de las respectivas Administraciones.

En otros ámbitos, la ley asturiana vuelve a autorizar, como en el ejercicio pasado, al Consejo de Gobierno para realizar transferencias de crédito de cualquier

tipo con la finalidad de atender necesidades derivadas del desastre del «Prestige». En cambio, ha desaparecido en Galicia la previsión del año anterior mediante la que se creaba un fondo específico para ayudas y gastos del «Prestige». Por su parte, la ley murciana autoriza la creación de una empresa pública regional para promover, construir y explotar bienes inmuebles destinados a satisfacer las necesidades de infraestructuras sanitarias y sociosanitarias de la Comunidad.

Como en el año anterior, cabe señalar las previsiones específicas contenidas en las leyes andaluza y asturiana, que establecen expresamente la vigencia exclusivamente anual de los artículos y disposiciones de la ley de presupuestos, o en la ley extremeña, que deroga expresamente los aspectos sustantivos de la ley del ejercicio 2003 en todo aquello que se oponga o resulte incompatible con la Ley de presupuestos para 2004. La ley gallega, por su parte, declara la vigencia permanente de dos artículos de la ley (los que determinan el incremento de las tasas de cuantía fija y las modificaciones del canon de saneamiento). También hay que citar la regulación en la ley cántabra del régimen de prórroga para el 2004 si a 31 de diciembre de 2003 no se hubiera aprobado la ley de presupuestos para el 2005, y la previsión contenida en la ley de Castilla y León, que declara expresamente el carácter supletorio de la Ley General Presupuestaria y de la ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio.

Por último, hay que destacar algunas modificaciones de leyes de hacienda pública (Extremadura), así como diversas autorizaciones para refundir textos legislativos. Así, en la ley de presupuestos de Islas Baleares se autoriza al Gobierno para aprobar el Texto refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad del año 1986 y en la de Murcia se autoriza la refundición de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Cuatro han sido las leyes de crédito extraordinario aprobadas durante el año 2003. En cambio, sólo se han aprobado una ley de suplemento de crédito y una ley que contiene a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Las leyes de crédito extraordinario corresponden a Aragón (2) y a Navarra (2), la de suplemento de crédito a Navarra y la de crédito extraordinario y suplemento de crédito también a Navarra.

Leyes de acompañamiento

En el 2003 son 10 las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

- ley andaluza 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.
- ley aragonesa 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

- ley asturiana 6/2003, de 30 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.
- ley cántabra 4/2003, de 30 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales.
- ley castellano-manchega 15/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- ley castellano-leonesa 13/2003, de 23 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.
- ley valenciana 16/2003, de 17 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana.
- ley gallega 9/2003, de 23 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.
- ley balear 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.
- ley riojana 10/2003, de 19 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2004.

A estas leyes, todas ellas de «acompañamiento» a los presupuestos para el 2004, habría que añadir la ley canaria 9/2003, de 3 de abril, de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias, complementaria de la ley de presupuestos de dicha Comunidad para el 2003, y las leyes forales navarras 16/2003, de 17 de marzo, y 35/2003, de 30 de diciembre, ambas de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias. Del mismo modo, hay que anotar que, a falta de ley de presupuestos y de ley de acompañamiento, la Comunidad de Madrid ha aprobado, no obstante, la ley 13/2003, de 23 de diciembre, de prórroga de determinadas medidas fiscales vigentes en 2003.

Todas las leyes de acompañamiento para el 2004 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). Hay que indicar también que la Comunidad Autónoma de Murcia ha aprobado durante el año 2003 dos leyes tributarias específicas, en las que se han establecido normas sobre tributos cedidos (en concreto, en los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados).

En todas las leyes de acompañamiento, salvo en la de Galicia, se incluyen disposiciones relativas al 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.

Los ámbitos preferentes de actuación en materia de deducciones del citado impuesto han sido: el vinculado a la familia (nacimiento o adopción de hijos, adopción internacional de hijos, cuidado de hijos menores y gastos de guardería, acogi-

miento no remunerado de personas mayores y de discapacitados, familias numerosas); el vinculado a la vivienda (a su adquisición, adecuación y rehabilitación y a su alquiler) y, en particular, a la vivienda para jóvenes; el vinculado a determinadas donaciones a favor de fundaciones y a determinados fondos para recuperación del patrimonio histórico-artístico. Por último, hay que destacar algunas deducciones en particular como, por ejemplo, las relativas a gastos por adquisición de libros de texto (Islas Baleares) o por inversión no empresarial en adquisición de ordenadores personales (La Rioja).

Todas las Comunidades, salvo Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura, han introducido también disposiciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En la mayoría de los casos se trata de reducciones en la base imponible o de deducciones o bonificaciones en la cuota tributaria en función de la concurrencia de determinadas circunstancias: donaciones a descendientes para la adquisición de la primera vivienda habitual (Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja), adquisición de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades, etc. No obstante, merecen especial atención tres tipos de actuaciones en este impuesto.

En primer lugar, la iniciativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, consistente en establecer una reducción en la base imponible para los cónyuges y parientes directos por herencias en los que el patrimonio del causante no sea superior a 500.000 euros, siempre que se cumplan determinados requisitos adicionales en relación con la base imponible del sujeto pasivo (que no ha de ser superior a 125.000 euros) y su patrimonio preexistente (que no ha de superar los 402.678,11 euros). Este planteamiento expresa un tipo de estrategia que apuesta por la reforma decidida del Impuesto y que probablemente pueda generalizarse en otras Comunidades Autónomas de mayoría socialista, pero que se opone a las fórmulas tendentes a la supresión del Impuesto auspiciadas por Comunidades gobernadas por el Partido Popular.

Precisamente la segunda actuación a destacar corresponde a una de esas últimas Comunidades. La Rioja, en efecto, ha introducido este año una deducción en la cuota tributaria del 99% para las sucesiones de padres a hijos, de abuelos a nietos, entre ascendientes o entre descendientes y entre cónyuges, en la línea de laminación rotunda del impuesto iniciada en el ejercicio anterior por Cantabria.

Por último, y en un escalón de menor intensidad, hay que anotar la generalización dentro de Comunidades también gobernadas por el Partido Popular (Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares y Murcia) de deducciones o bonificaciones del 99% de la cuota en las adquisiciones mortis causa por descendientes o adoptados del causante menores de 21 años, en lo que puede calificarse como un primer paso en la misma línea de supresión progresiva del Impuesto. Sin embargo, hay que advertir en este punto que, a las anteriores Comunidades, se ha añadido también la de Aragón, con el Partido Socialista Obrero Español en el gobierno, mediante una iniciativa similar consistente en la reducción del 100% de la base imponible para el mismo supuesto.

Salvo Cantabria, la Comunidad Valenciana e Islas Baleares, que no tienen previsiones al respecto, el resto de Comunidades ha orientado su actuación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a la

fijación de tipos reducidos para determinadas operaciones: así, para la transmisión de explotaciones agrarias prioritarias o para la transmisión de terrenos destinados a parques empresariales y para escrituras y actas que documenten transmisiones de viviendas de carácter habitual o de protección oficial, en especial para jóvenes.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, hay que señalar que prácticamente todas las Comunidades (salvo Cantabria) 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.

Para acabar, tanto Asturias como Galicia incluyen normas sobre el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, sumándose así a la primera iniciativa autonómica en este sentido que fue la adoptada el año anterior por la Comunidad de Madrid. En Asturias, se trata de la regulación por vez primera del tipo de gravamen autonómico y de la afectación de los ingresos obtenidos por este concepto únicamente a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria. En Galicia se aprueba el gravamen autonómico.

Por último, hay que destacar que algunas Comunidades Autónomas vuelven a incluir normas sobre gestión de los tributos cedidos (especialmente, sobre fomento de la presentación de declaraciones por vía telemática y sobre obligaciones de suministro de información, así como sobre tasaciones periciales contradictorias), 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 leyes autonómicas para el 2004 pueden seguirse esquemáticamente en los cuadros de las páginas 636 a 639.

El 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, 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 referirse, en primer lugar, al apartado de la tributación medioambiental. En este campo, destaca la ley andaluza, en la que se crean cuatro nuevos impuestos (sobre emisión de gases a la atmósfera, sobre vertidos a las aguas litorales, sobre depósito de residuos radioactivos y sobre depósito de residuos peligrosos) y se suprime uno (canon de vertidos). El canon de saneamiento, por su parte, es objeto de modificaciones en diversas Comunidades Autónomas: en Aragón, la ley incluye una amplia modificación; en Asturias, la modificación afecta al tipo de gravamen; en Cantabria y en la Rioja se actualizan las tarifas y, por último, en la Comunidad Valenciana, se aprueba una nueva exención y se refunden otras exenciones. Por último, Castilla-La Mancha aprueba determinadas modificaciones técnicas en el impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

En lo que a tasas se refiere, hay que destacar también las disposiciones que la mayoría de leyes de acompañamiento incluyen. Se trata, en unos casos, de disposiciones de modificación de tasas preexistentes (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja e Islas Baleares), pero

también de creación de nuevas tasas (Andalucía, Aragón, Cantabria, Comunidad Valenciana, Islas Baleares). Del mismo modo, hay que anotar la supresión de antiguas tasas en algunas Comunidades (Cantabria, Islas Baleares).

En relación con otros contenidos, hay que señalar que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación a diferentes materias. En primer término, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas (así, Andalucía, Asturias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia e Islas Baleares). Son frecuentes también las disposiciones en materia de contratación y patrimonio (Andalucía, Aragón y Castilla y León), subvenciones (Andalucía, Islas Baleares), sector público empresarial, ya sea para su reordenación (Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja) o para crear o autorizar la creación de nuevas entidades o empresas (Andalucía, Asturias, Islas Baleares) y función pública (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja).

Destaca en cualquier caso, por su extensión, la ley andaluza de medidas fiscales y administrativas que cuenta con 165 artículos, 5 disposiciones adicionales, 11 transitorias, 1 derogatoria y 2 finales.

Leyes tributarias

Corroborando la tendencia iniciada en el año 2002, durante 2003 ha continuado la aprobación de leyes específicamente tributarias en algunas Comunidades Autónomas. Se trata de leyes generales como la 15/2003, de 22 de diciembre, de Castilla-La Mancha, de medidas tributarias, comentada en el apartado anterior y referida exclusivamente a la regulación de los tributos cedidos y de los tributos propios de la Comunidad, o de leyes singulares de regulación de determinados impuestos.

Así, y en el apartado de regulación de tributos cedidos, hay que anotar las leyes murcianas 4/2003, de 10 de abril, de regulación de los tipos aplicables en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de la Región, y 8/2003, de 21 de noviembre, de establecimiento de una deducción autonómica en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para las adquisiciones «mortis causa» por descendientes y adoptados menores de 21 años.

En Canarias también se ha aprobado en el año 2003 una ley de contenido tributario: la ley 9/2003, de 3 de abril, de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias, que regula la distribución de los recursos derivados del régimen económico-fiscal de Canarias entre la Comunidad Autónoma, los cabildos insulares y los ayuntamientos, la creación de un fondo insular para inversiones y la modificación de la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción.

En lo que a tributos propios se refiere, la ley catalana 16/2003, de 13 de junio, de financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la disposición de residuos, ha regulado dicho canon, y la ley madrileña 6/2003, de 20 de marzo, ha creado el impuesto sobre depósito de residuos. Por

el contrario, y como ya se había anunciado en la campaña de las elecciones autonómicas, la nueva mayoría parlamentaria en Islas Baleares ha logrado la aprobación de la ley 7/2003, de 22 d'octubre, que ha derogado la anterior ley 7/2001, de 23 de abril, del impuesto sobre las estancias turísticas de alojamiento, que había supuesto para las arcas autonómicas unos ingresos de entre 60 y 70 millones de euros durante su período de vigencia.

En el mismo ámbito tributario, se han aprobado una ley general de tasas, precios y exacciones (la ley gallega 6/2003, de 9 de diciembre) y una ley específica de modificación de la ley castellano-manchega de tasas para inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos (la ley 6/2003, de 13 de marzo).

Por último, la Comunidad Foral de Navarra aprobó a comienzos de año (17 de marzo) la ley foral 16/2003, de modificación parcial de determinados impuestos y otras medidas tributarias, y a finales de año (30 de diciembre), ha aprobado la ley foral 35/2003, de reforma de los impuestos del IRPF, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y otros tributos.

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

En primer término, hay que aludir a aquellas leyes que a lo largo del año modifican o complementan la ley de presupuestos del ejercicio. Así, en Cataluña se aprobó una ley de autorizaciones financieras para la ampliación de la Feria de Barcelona y la financiación de la aportación de los regantes del Canal de Segarra-Garrigues (ley 3/2003, de 28 de marzo), en Navarra se aprobó una ley singular de autorización de aval a favor del Club Deportivo Osasuna (ley foral 1/2003, de 14 de febrero) y, por último, Aragón tuvo que aprobar una ley de autorización de endeudamiento para operaciones de capital del 2003 en el marco del régimen de prórroga presupuestaria de dicha Comunidad (ley 19/2003, de 18 de julio). En este mismo apartado hay que citar la ley navarra de aprobación de las Cuentas Generales de Navarra de 2001 (ley foral 13/2003, de 17 de marzo).

En segundo lugar, como todos los años, se han aprobado leyes singulares de autorización de operaciones patrimoniales (Canarias y Navarra) y una ley general de regulación del patrimonio de la Comunidad Valenciana (ley 14/2003, de 10 de abril).

En el ámbito institucional, hay que citar, en primer lugar, la aprobación de una ley general de regulación del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja (ley 3/2003, de 3 de marzo). Del mismo modo, se ha aprobado la ley de regulación de la Sindicatura de Cuentas de Asturias (ley 3/2003, de 24 de marzo). Por lo demás, y en el mismo ámbito, en el año 2004 se han creado diversos organismos y entidades, como el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica; la Agencia Andaluza de la Energía, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y se han creado también diferentes Servicios Públicos de Empleo (en Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León).

En otros ámbitos de la acción administrativa, cabe destacar la continuación

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2004

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ANDALUCÍA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adopción de hijos en el ámbito internacional. • Para sujetos pasivos con discapacidad. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para cónyuges y parientes directos por herencias de patrimonios no superiores a 500.000 euros. 	<p>AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, en tipo de gravamen general para documentos notariales y en requisitos para tipo reducido en préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda habitual. • Tipo de gravamen reducido para SGR con domicilio social en Andalucía. 	<p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la cuota fija de las máquinas multipuestas tipo «B» o recreativas con premio. 	<p>Normas de gestión en Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD y en Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones formales de suministro de información tributaria.
ARAGÓN	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivos. • Por adopción internacional de niños. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por la adquisición mortis causa por hijos del causante menores de edad y por minusválidos con un grado de discapacidad igual o superior al 65%. • Por la adquisición intervivos de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades. 	<p>TP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de tipos de gravamen de determinados bienes muebles. • Reducción de trámites en la formalización y presentación de autoliquidaciones. 	<p>Tasa fiscal sobre el juego relativa a máquinas recreativas con premio o de azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la cuota fija, devengo e ingreso. <p>Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la forma de pago. 	<p>Medidas formales y procedimentales en impuestos cedidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la presentación telemática de declaraciones y declaraciones-liquidaciones, del procedimiento de la tasación pericial contradictoria y de la fiducia sucesoria.
ASTURIAS	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por acogimiento no remunerado de personas mayores. • Por adquisición o adecuación de viviendas para discapacitados. • Por adquisición de vivienda protegida. • Por fomento de autoempleo. • Por alquiler de vivienda habitual. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por la adquisición mortis causa de vivienda habitual del adquirente. <p>Reducción de coeficientes multiplicadores de la cuota íntegra: en función del patrimonio preexistente en adquisiciones por descendientes y adoptados menores de 21 años.</p>	<p>ITP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo reducido para transmisiones de vivienda a empresas del sector inmobiliario para dedicarlas al alquiler para vivienda habitual. • Tipo reducido para transmisiones onerosas de explotaciones agrarias prioritarias. <p>AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo reducido para escrituras y actas relacionadas con viviendas transmitidas a empresas del sector inmobiliario. 	<p>Tasa fiscal sobre el juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de aspectos de gestión de la tasa en lo que afecta a la explotación de máquinas recreativas y de azar de los tipos B y C. 	<p>Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo de gravamen autonómico y afectación de ingresos únicamente a financiación de gastos sanitarios.

CANARIAS	_____	_____	_____	Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar: • Establecimiento de las cuotas fijas de las máquinas tipo B y tipo C.	_____
CANTABRIA	Deducciones: • Por circunstancias personales y familiares (programa de ayudas a madres con hijos menores).	_____	_____	_____	_____
CASTILLA-LA MANCHA	Deducciones: • Por cantidades donadas al Fondo Castellano-Manchego de Cooperación.	_____	ITP Y AJD: • Fijación de los tipos generales. • Fijación de tipos reducidos para adquisiciones de la primera vivienda habitual.	Impuestos sobre los premios del juego del bingo: • Régimen transitorio de declaraciones liquidaciones y autoliquidaciones.	_____
CASTILLA Y LEÓN	Deducciones: • Por familia numerosa. • Por nacimiento o adopción de hijos. • Por cuidado de hijos menores. • Para personas mayores de 65 años discapacitadas. • Por cantidades donadas a fundaciones de la Comunidad y por cantidades invertidas en la recuperación del patrimonio histórico-artístico y natural.	Reducciones: • En la base imponible de las transmisiones mortis causa de bienes muebles del patrimonio histórico-artístico. • En la base imponible de la donación a descendientes de cantidades destinadas a la adquisición de la primera vivienda para residencia habitual.	TP: • Fijación de tipos de gravamen en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas. AJD: • Fijación de los tipos de gravamen de los documentos notariales.	Tasa fiscal sobre el juego: • Tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal.	Normas de gestión en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: • Regulación de la tasación pericial contradictoria y obligaciones formales del sujeto pasivo. Normas comunes de gestión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Normas de gestión en el Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos: • Suministro de información.
COMUNIDAD VALENCIANA	Deducciones: • Por donaciones para el fomento de la lengua valenciana.	Bonificaciones: • Del 99% en adquisiciones mortis causa por descendientes del causante menores de 21 años.	_____	Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar: • Modificación de las tarifas aplicables.	_____

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
EXTREMADURA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por trabajo dependiente. 	_____	TP: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo reducido para transmisiones de viviendas de protección oficial. AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Tipos de gravamen de los diferentes documentos notariales. 	Tasa fiscal sobre el juego: <ul style="list-style-type: none"> • Nueva regulación. • Supresión del recargo que grava las modalidades de juego mediante máquinas electrónicas o automáticas. 	_____
GALICIA	_____	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones mortis causa que afecten a descendientes o adoptados menores de 21 años. • Por indemnizaciones a herederos de los afectados por el síndrome tóxico. Cuota tributaria: <ul style="list-style-type: none"> • Coeficientes multiplicadores. 	AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de gravamen para documentos notariales en que se renuncia a la exención del IVA. • Bonificación en primeras copias y actas notariales para actos jurídicos que recaigan sobre viviendas de protección autonómica. TP onerosas y AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación en actos y contratos de transmisión de terrenos para parques empresariales. 	Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de tramos de base imponible aplicable a casinos. • Modificación de cuotas fijas de aplicación a máquinas recreativas. 	Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de gravamen autonómico.
ISLAS BALEARES	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por gastos de adquisición de libros de texto. • Por 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 o con descendientes o ascendientes discapacitados. 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones mortis causa de vivienda habitual por determinados familiares o por minusválidos. Bonificaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por sucesiones que afecten a descendientes o adoptados menores de 21 años. Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • En donaciones de dinero de padres a hijos para adquisición de la primera vivienda habitual. 	_____	Tasa fiscal sobre el juego: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo del juego del bingo. • Deflactación de la escala de gravamen del juego en casinos. 	Normas de gestión en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados: <ul style="list-style-type: none"> • Cuestiones de competencia. • Obligación de información. Tasa fiscal sobre el juego: <ul style="list-style-type: none"> • Gestión censal. • Pago mediante recibo. Pago telemático preceptivo: <ul style="list-style-type: none"> • En función de la cifra de negocios.

<p>LA RIOJA</p>	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento o adopción del segundo hijo o ulterior. • Por inversión en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes con residencia habitual en la Comunidad Autónoma. • Por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural. • Por inversión no empresarial en la adquisición de ordenadores personales. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones mortis causas e intervivos de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades de dimensiones reducidas. <p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del 99 por 100 del gravamen sucesorio de padres a hijos, de abuelos a nietos, entre ascendientes y descendientes o entre cónyuges. • Del 100 por 100 para las donaciones de dinero de padres a hijos en efectivo o mediante aportaciones a cuentas ahorro-vivienda para la adquisición de vivienda habitual. 	<p>TP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo general. • Tipos especiales para adquisición de vivienda habitual, en operaciones inmobiliarias sujetas al Impuesto y exentas del IVA y en transmisiones onerosas de determinadas explotaciones agrarias. <p>AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo general. • Tipos reducidos y superreducidos para documentos notariales de compraventa de vivienda habitual por jóvenes, minusválidos, familias numerosas y sujetos pasivos con rentas bajas. 	<p>Tributos sobre juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualización de los tipos de gravamen (general y sobre diversas máquinas recreativas) y tipos sobre casinos de juegos. 	<p>Normas de gestión en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones de información tributaria de los Notarios. • Fomento de la presentación telemática de los instrumentos públicos. <p>Tributos sobre el juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normas de gestión y liquidación.
<p>MADRID (*)</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>
<p>MURCIA</p>	<p>_____</p>	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para adquisiciones mortis causa por descendientes y adoptados menores de 21 años. 	<p>AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipos reducidos para documentos notariales relativos a primeras transmisiones de viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven y relativos a préstamos hipotecarios destinados a su adquisición. 	<p>Tasa fiscal sobre el juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las cuotas tributarias de máquinas recreativas y de azar y de casinos. 	<p>_____</p>

(*) A falta de ley de presupuestos y de ley de acompañamiento para el año 2004, mediante la ley 13/2003, de 23 de diciembre, se han prorrogado determinadas medidas fiscales vigentes en la Comunidad de Madrid en 2003. En concreto, la prórroga afecta a las disposiciones sobre el IRPF, al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como al Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos.

del proceso de adaptación de las leyes autonómicas de cajas de ahorro a la ley estatal de medidas de reforma del sistema financiero (así, en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y País Vasco). Igualmente hay que destacar la aprobación de leyes de cooperativas, tanto generales (Comunidad Valenciana e Islas Baleares), como particulares o de modificación puntual de leyes anteriores (Cataluña).

Hay que considerar también algunas leyes de establecimiento de medidas de apoyo a determinados colectivos o a determinados sectores de actividad. Entre ellas, algunas leyes de apoyo a las familias (Cataluña, Navarra), de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad (Navarra), de ayudas para estudios universitarios (Canarias) o de cooperación al desarrollo (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia).

Entre las medidas de fomento de determinados sectores, destacan leyes generales de vivienda (Canarias, Galicia) o parciales y de medidas urgentes (Aragón), leyes de fomento o desarrollo agrario o rural (Navarra, con 3 leyes) y de ayudas agrarias (Castilla-La Mancha) y leyes de medidas retributivas o relativas al personal de las Administraciones Públicas de Navarra (con 4 leyes).

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el 2003 incluye, como es habitual, un amplio repertorio de 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, hay que citar 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.

Respecto de los reglamentos de desarrollo presupuestario o de leyes sectoriales específicas cabe mencionar, en particular, en el ámbito estrictamente presupuestario, el decreto del Gobierno de Madrid por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga para el 2004 de los presupuestos del 2003, el decreto del Gobierno de Castilla y León de regulación de las previsiones presupuestarias plurianuales y sendos decretos de creación de deuda pública (Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana). También hay que destacar disposiciones relativas al establecimiento de la fiscalización previa limitada para determinados expedientes de gasto (Canarias), al desarrollo del texto refundido de la ley de hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones y ayudas públicas, al control de la actividad financiera de la Administración, organismos y empresas de Aragón o a la adquisición centralizada de bienes y servicios en Castilla y León. Adicionalmente, hay que anotar la profusión de reglamentos relativos a las haciendas locales (ayudas, fondos regionales, transferencias de competencias).

Finalmente, en el ámbito tributario, merece atención, en primer lugar, y como reglamento general, la aprobación del Reglamento del juego del bingo en

la Comunidad Valenciana. También hay que destacar los dos decretos del Gobierno extremeño de modificación del Reglamento del Impuesto sobre Aprovechamientos Energéticos.

En Canarias, hay que citar el decreto por el que se regula la presentación de declaraciones por medio de representante para el despacho de importación y exportación relativo a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Por último, en Islas Baleares se ha suprimido mediante Decreto la obligación de realizar en el ejercicio fiscal de 2003 uno o diversos pagos a cuenta del impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para los años 2000 y 2001

Debido a la disponibilidad de información correspondiente a dos ejercicios presupuestarios, y a diferencia de anteriores *Informes*, en éste se presenta la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para los años 2000 y 2001. El detalle de dichas liquidaciones puede seguirse en el *ANEXO II de este Informe*, que incorpora los datos sobre la liquidación de los presupuestos de ingresos y gastos, con los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas, la cuenta financiera, el déficit liquidado y el endeudamiento neto.

Como en anteriores ediciones, el análisis de las liquidaciones pretende destacar los rasgos y características más importantes de los ingresos y gastos efectuados por las Administraciones autonómicas. En este sentido, los datos que se presentan permiten contemplar una cierta homogeneización en cuanto a los niveles competenciales de las distintas Comunidades Autónomas, debido a que las cifras de los ejercicios 2000 y 2001 ya incluyen la asunción de los servicios de educación no universitaria en todas las Comunidades y, por lo tanto, las comparaciones son más fáciles. Concretamente, en la liquidación de los presupuestos para el año 2000 se observa que las Comunidades de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura ya han asumido los servicios de educación no universitaria, lo que representa un aumento importante del presupuesto gestionado por estas Comunidades Autónomas y, a la vez, la culminación del proceso de traspaso de este tipo de competencias.

Para el año 2001, en cambio, no se producen cambios sustanciales con respecto al año anterior, en cuanto a la asunción de nuevas competencias por parte de las Comunidades Autónomas, puesto que el traspaso de los servicios sanitarios de la Seguridad Social no se producirá hasta diciembre de 2001.

Por otro lado, el aumento del nivel de competencias de las Comunidades Autónomas tiene también su reflejo en el reparto del gasto público entre la Administración central y las Administraciones territoriales. En el año 2001, un 25% del gasto público es gestionado por parte de las Comunidades Autónomas, un 62% por parte de la Administración Central y un 13% por parte de las Administraciones Locales. Estos porcentajes variarán lógicamente con la asunción de la sanidad por parte de las Comunidades Autónomas a partir del año 2002.

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para los años 2000 y 2001 tuvieron, en términos consolidados, unos importes de 12,3 y 13,3 billones de pesetas, respectivamente. Estas cifras incluyen el total de ingresos y gastos de la Administración centralizada de la Comunidad autónoma, de los organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros y de las entidades gestoras de la Seguridad Social. A efectos de homogeneización, y al igual que en anteriores *Informes*, no se incluyen aquí 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 correspondientes al año 2000 ha dado como resultado unos derechos liquidados de 12,6 billones de pesetas y unas obligaciones reconocidas también de 12,6 billones, que representan unos crecimientos con respecto al año anterior del 12,5 % y del 13,6%. La liquidación del año 2001 ha supuesto unos derechos liquidados de 13,7 billones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 13,7 billones de pesetas, con unos crecimientos del 9% y del 8,2%, respectivamente. En los cuadros 1.A y 1.B se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y de gastos para cada Comunidad Autónoma de los ejercicios 2000 y 2001, respectivamente, y se comparan con las previsiones iniciales.

Como se ha indicado, los aumentos de derechos reconocidos y de obligaciones reconocidas del año 2000 vienen determinados por el traspaso de la educación no universitaria a determinadas Comunidades Autónomas. Concretamente, Extremadura presenta unos aumentos de los gastos del 34,7%; Castilla-La Mancha, del 37,8%; Castilla y León, del 47,7%, y Asturias, del 61,1%. Lógicamente, estos aumentos tienen un impacto importante en el volumen de gasto gestionado por estas Comunidades Autónomas.

Con respecto al incremento observado en el año 2001, no se constatan efectos producidos por la asunción de nuevas competencias. Sin embargo, los incrementos en los ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas presentan notables diferencias, empezando por el aumento relativamente significativo de la Comunidad Autónoma de Madrid (de un 26,6% en los ingresos y de un 17,7% en los gastos), siguiendo con incrementos que oscilan entre el 4% y el 7% en Andalucía, Canarias, Cataluña y Cantabria, hasta llegar a la Comunidad Foral de Navarra con un aumento de los ingresos del 0,6% y de los gastos del 3,8%.

A) Con respecto a los ingresos, en los cuadros 2.A y 2.B se presentan los derechos liquidados por parte de las Comunidades Autónomas para los ejercicios de 2000 y 2001, respectivamente, separando, como en anteriores *Informes* 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 son las siguientes:

—La elevada cuantía de las transferencias como fuente de financiación. Casi un 70% de los ingresos liquidados en los dos ejercicios corresponden a transfe-

rencias, principalmente de carácter corriente, que aportan un 63,4% y un 62% de los ingresos en los años 2000 y 2001, respectivamente.

- 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. Por ello, en el País Vasco las transferencias corrientes representan más de un 90% de los recursos y, en cambio, en Navarra, representan solamente un 3,7%.
- En las Comunidades de régimen común, y debido al sistema de financiación, se observa que las transferencias corrientes tienen un peso relativamente más elevado en las Comunidades de mayor nivel competencial, ya que los servicios sanitarios se financian exclusivamente a través de transferencias. En estas Comunidades las transferencias corrientes representan un 67,8% 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. La mayor o menor importancia de estas transferencias, al margen del volumen global de ingresos determinado por el nivel competencial, se debe a si son beneficiarias o no de los fondos de desarrollo (Fondo de Compensación Interterritorial y fondos europeos), destinados a las Comunidades con niveles de renta inferiores, para corregir el diferencial con respecto a la media estatal. En las Comunidades beneficiarias de estos fondos de desarrollo, las transferencias de capital llegan a representar en torno al 20% en Asturias y al 12% en Extremadura.
- Los ingresos tributarios representan el 23,7% de los ingresos liquidados en el año 2001, pero el peso de estos ingresos es muy distinto entre Comunidades Autónomas. Mientras que en Navarra, debido a las particularidades de su sistema de financiación, estos ingresos representan casi un 94% del total, en el conjunto de Comunidades de régimen común representan un 23%. En cualquier caso, estos porcentajes han aumentado mucho tras la inclusión del tramo autonómico del IRPF como nuevo impuesto cedido a las Comunidades Autónomas y, precisamente por ello, las tres Comunidades Autónomas de régimen común que no aceptaron la cesión de dicho tramo (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) presentan unos ingresos tributarios que rondan tan solo el 10% de sus ingresos.
- Los ingresos financieros han adquirido en el año 2001 un peso del 6,3% de los recursos, porcentaje superior al correspondiente al ejercicio 2000 (4,8%). Precisamente, hasta ese año 2000 el porcentaje de ingresos financieros había ido perdiendo peso en el conjunto de los recursos. El incremento del año 2001 es, sin embargo, muy distinto entre las Comunidades

Autónomas, siendo destacable el incremento que se observa en la Comunidad Autónoma de Madrid, donde los ingresos financieros del 2001 llegan a representar un 21,4% del total, cuando en el año 2000 sólo representaban un 4,4% de todos los ingresos.

B) En lo que se refiere a la liquidación de los gastos autonómicos, en los cuadros 3.A y 3.B se presentan las liquidaciones para los años 2000 y 2001, respectivamente. Estos cuadros muestran 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, en su conjunto, representan un 42,8% y un 42,3% de los gastos en los años 2000 y 2001, respectivamente. Con la asunción de los servicios educativos por parte de las Comunidades Autónomas, el peso relativo de los gastos de funcionamiento entre las distintas Comunidades se ha homogeneizado notablemente (entre un 33% y un 53% dentro de las Comunidades de régimen común) a pesar que siguen siendo más elevados en las Comunidades Autónomas que tienen transferida la sanidad.
- Las transferencias corrientes tienen un peso relativo del 32% del total de gastos. Este porcentaje es, sin embargo, muy distinto entre Comunidades Autónomas, puesto que en algunas representan más del 40% de sus gastos, mientras que en otras Comunidades el peso se sitúa en torno al 20%. En general, las transferencias corrientes son más importantes en las Comunidades pluriprovinciales con competencias en sanidad y menos en las Comunidades uniprovinciales.
- Los gastos de capital representan en conjunto un 18% 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 6%. En pesetas por habitante estos gastos representan 19.506 pesetas en el año 2000 y 20.518 en el año 2001. Entre Comunidades cabe destacar el País Vasco, con una carga financiera de 38.000 pesetas/habitante en el año 2001 y la Comunidad de Islas Baleares con 4.295 pesetas/habitante.

C) De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera, que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit no financiero. La cuenta financiera de las Comunidades Autónomas para los años 2000 y 2001 puede seguirse en los cuadros 4.A y 4.B.

La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro corriente o ahorro bruto, y representa los ingresos utilizados para financiar las operaciones de capital. Estas operaciones de capital se pueden financiar, pues, con

este ahorro, con los ingresos de capital y, por último, con el déficit no financiero.

El control del déficit y el saneamiento de las cuentas de las Administraciones autonómicas que se constataba en los datos de la liquidación de los presupuestos del año 1999, con un resultado global de superávit, cambia de sentido y para el año 2000 se vuelve a constatar un déficit global en el conjunto de las Administraciones autonómicas de 54.633 millones de pesetas. Para el año 2001, este déficit se incrementa hasta llegar a los 158.479 millones de pesetas.²

Sin embargo, entre Comunidades hay notables diferencias. Como puede verse en los cuadros 5.A y 5.B, hay Comunidades que mejoran su situación en estos ejercicios y otras que la empeoran al aumentar sus déficits. En el grupo de Comunidades uniprovinciales, el déficit se incrementa considerablemente, destacando la Comunidad de Madrid que pasa de una situación de superávit en el año 2000 a una de déficit en el 2001. Por lo que respecta las pluriprovinciales, se observa que las de mayor nivel competencial presentan unos resultados relativamente mejores que las de menor nivel de competencias. Dentro de las primeras, solamente la Comunidad Valenciana tiene un déficit considerable, aunque representa una disminución con relación al año 2000. Con respecto a las Comunidades de menor nivel de competencias, se constata un aumento del déficit en la Comunidad de Islas Baleares, con un importe para el año 2001 de 12.920 millones de pesetas.

En términos generales, el aumento del déficit de las Comunidades ha ido destinado a la financiación de los gastos de capital. Las cifras del 2001 confirman que estos gastos han aumentado en el conjunto de Comunidades un 12,4% y, sin embargo, los recursos para financiarlos —ahorro corriente y ingresos de capital— han aumentado a una tasa inferior (el 8%), lo que ha llevado a la necesidad de aumentar el déficit que, como ya se ha dicho, ha pasado de 54.633 millones de pesetas en el 2000 a los 158.479 millones del año 2001.

Hay que señalar que este aumento del déficit así como la evolución de las fuentes de financiación de los gastos de capital son distintos entre Comunidades. Como ya se ha comentado anteriormente, no en todas ellas se constatan aumentos del déficit, ni tampoco las tasas de crecimiento de los gastos de capital, del ahorro corriente y de los ingresos de capital son similares entre ellas. Hay Comunidades donde los gastos de capital han aumentado a unas tasas importantes debido a un incremento de los ingresos de capital, mientras que en otras el aumento de los gastos de capital ha conllevado un incremento del déficit. Con respecto al ahorro corriente se constatan aumentos relativamente elevados en Comunidades como Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, La Rioja y las dos Castillas.

2. Con respecto a estos comentarios cabe recordar la existencia de unos escenarios presupuestarios de las Comunidades Autónomas, con el fin de conducir las cuentas de estas Administraciones hasta conseguir una situación de equilibrio. Hay que señalar, sin embargo, que los importes de déficit 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».

D) Por último se muestran en los cuadros 6.A y 6.B los resultados del endeudamiento neto resultado de la liquidación de los presupuestos de 2000 y 2001, respectivamente. Estas son las cifras de endeudamiento que se acumulan anualmente a la cifra del saldo vivo de la deuda.

Para el año 2000, el endeudamiento neto correspondiente al ejercicio es de 87.538 millones de pesetas, mientras que para el 2001 es de 340.350 millones. Hay, pues, un aumento importante en este último ejercicio; aumento que concuerda con el incremento del déficit comentado anteriormente.

Entre Comunidades, el endeudamiento neto de cada ejercicio es bastante distinto. En las dos Comunidades Forales se produce una reducción de la deuda en los ejercicios comentados. En cambio, en las demás se observa un aumento, aunque en determinados casos éste no es importante en términos cuantitativos. Hay que destacar sin embargo, el aumento de la deuda que se produce en determinadas Comunidades como en la Comunidad Valenciana que presenta tanto en el 2000 como en el 2001 incrementos de la deuda viva relativamente elevados, de 85.505 millones de pesetas en el 2000 y del 96.215 millones en el 2001. Por otro lado, las Comunidades de Madrid e Islas Baleares también presentan en el año 2001 un aumento importante del endeudamiento neto.

ANEXO I

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2003

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 Autónomas basada en sus diferencias institucionales y competenciales. No obstante, dicha tipología se ha ido adaptando de acuerdo con el progresivo traspaso de servicios de la Administración central. A partir del año 2003, la clasificación debe simplificarse puesto que los sucesivos acuerdos de traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas han llevado a una muy notable homogeneidad competencial.

En efecto, los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2003 son los primeros que reflejan esta homogeneidad competencial, puesto que ya incluyen los servicios asumidos en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social que fueron transferidos a las Comunidades Autónomas a finales del 2001 con efectos del año 2002.

La asunción de estos nuevos servicios tiene un impacto directo tanto en los ingresos como en los gastos de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, se produce un aumento del montante de los presupuestos, ya que la prestación de la asistencia sanitaria implica un notable incremento de los recursos gestionados. En segundo lugar, y con relación a los ingresos, los presupuestos reflejan ya los recursos derivados del nuevo modelo de financiación autonómica establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, cuya aplicación se vinculó al traspaso de los servicios sanitarios.

Es importante destacar el cambio que representa este nuevo modelo de financiación en relación con el que se aplicaba en periodos anteriores. En cuanto a la estructura presupuestaria, el nuevo modelo de financiación incrementa el peso relativo de los impuestos como fuente de financiación en detrimento que las transferencias. Este aumento de peso relativo se localiza especialmente en la imposición indirecta, con la cesión del 35% del IVA, del 40% de los impuestos especiales en fase de fabricación y del 100% de los impuestos especiales gravados en destino. En relación con la imposición directa, el nuevo modelo de financiación aporta un aumento del porcentaje de cesión del IRPF hasta llegar a un 33%.

Recuperando, con los matices avanzados, la tipología iniciada en anteriores *Informes*, el análisis de los presupuestos para las Comunidades Autónomas para el año 2003 debe tener presentes las siguientes características.

Hay que seguir distinguiendo 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. Dentro de las Comunidades forales hay que separar a su vez 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. La diferencia 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.

Como se ha indicado anteriormente, una vez asumidos los servicios sanitarios de la Seguridad Social en todas las Comunidades, las diferencias competenciales señaladas en anteriores *Informes*, prácticamente han dejado de existir y, por lo tanto, sólo deben destacarse las diferencias institucionales: esto es, la existencia de Comunidades uniprovinciales y de Comunidades pluriprovinciales. Las primeras, como ya se ha indicado, han absorbido la diputación provincial correspondiente, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales continúan existiendo estas administraciones provinciales.

Sobre la base de todas estas distinciones se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas:

COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Uniprovinciales

- Asturias
- Cantabria
- La Rioja
- Madrid
- Murcia

Pluriprovinciales

- Andalucía
- Aragón
- Canarias
- Castilla-La Mancha
- Castilla y León
- Cataluña
- Comunidad Valenciana
- Extremadura
- Galicia
- Islas Baleares

COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

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.

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2003-2002
(miles euros) (1)

	2003	2002	% Variación 03/02	euros/HAB. 2003
CA RÉGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
Asturias	3.041.825	1.993.644	52,6	2.862
Cantabria	1.621.352	1.018.359	59,2	3.030
La Rioja	834.247	535.444	55,8	3.015
Madrid	12.517.045	7.706.193	62,4	2.308
Murcia	2.733.851	1.708.807	60,0	2.283
B) Pluriprovinciales				
Andalucía	19.029.348	17.410.984	9,3	2.586
Aragón	3.699.624	2.511.559	47,3	3.072
Canarias	4.492.202	4.238.762	6,0	2.651
Castilla-La Mancha	5.324.860	3.509.634	51,7	3.025
Castilla y León	7.442.068	5.109.313	45,7	3.030
Cataluña	14.649.169	13.444.389	9,0	2.309
Comunidad Valenciana	9.111.521	8.537.362	6,7	2.189
Extremadura	3.591.568	2.489.876	44,2	3.393
Galicia	7.120.655	6.599.639	7,9	2.641
Islas Baleares	1.839.270	1.069.803	71,9	2.185
CA RÉGIMEN FORAL				
Navarra (2)	2.371.143	2.371.143	0,0	4.266
País Vasco	6.190.520	5.938.878	4,2	2.973
TOTAL	105.610.265	86.193.788	22,5	2.700

(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
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla León
Impuestos directos	1.819.842	572.950	533.145	405.940	832.700
Impuestos indirectos	5.583.576	1.057.033	968.660	1.176.880	1.745.079
Tasas y otros ingresos	492.052	143.482	224.950	129.915	266.188
Transferencias corrientes	8.540.119	1.424.363	2.466.799	2.875.274	3.397.231
Ingresos patrimoniales	54.363	21.811	16.257	14.393	15.349
OPERACIONES CORRIENTES	16.489.953	3.219.639	4.209.811	4.602.401	6.256.547
Enajenación de inversiones	27.525	21.563	4.400	57.100	118.241
Transferencias de capital	1.517.573	350.964	270.858	595.990	977.238
OPERACIONES DE CAPITAL	1.545.098	372.527	275.258	653.090	1.095.480
Activos financieros	12.666	838	7.133	6.936	5.606
Pasivos financieros	981.630	106.619	0	62.433	84.435
OPERACIONES FINANCIERAS	994.297	107.457	7.133	69.369	90.041
TOTAL	19.029.348	3.699.624	4.492.202	5.324.860	7.442.068

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES AÑO. 2003 (miles euros)**

	Comunidad				Islas	Total
	Cataluña	Valenciana	Extremad.	Galicia	Baleares	
Impuestos directos	3.932.288	1.587.216	237.319	822.702	237.517	10.981.619
Impuestos indirectos	6.206.678	3.526.627	613.421	1.824.354	1.369.218	24.071.526
Tasas y otros ingresos	552.125	507.786	83.657	197.774	124.639	2.722.568
Transferencias corrientes	2.839.976	2.867.908	2.211.819	3.063.114	50.482	29.737.084
Ingresos patrimoniales	17.069	31.324	9.900	13.385	3.108	196.959
OPERAC. CORRIENTES	13.548.136	8.520.861	3.156.116	5.921.329	1.784.963	67.709.756
Enajenación de inversiones	0	41.080	6.923	78.104	0	354.937
Transferencias de capital	226.063	441.748	354.168	706.909	47.888	5.489.400
OPERACIONES DE CAPITAL	226.063	482.829	361.091	785.013	47.888	5.844.336
Activos financieros	16.158	601	18.230	665	219	69.052
Pasivos financieros	858.812	107.231	56.131	413.648	6.200	2.677.140
OPERACIONES FINANCIERAS	874.970	107.832	74.361	414.313	6.419	2.746.191
TOTAL	14.649.169	9.111.521	3.591.568	7.120.655	1.839.270	76.300.284

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2003 (miles de euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	988.815	0	988.815
Impuestos indirectos	1.175.796	7.100	1.182.896
Tasas y otros ingresos	53.532	47.497	101.029
Transferencias corrientes	47.101	5.647.374	5.694.476
Ingresos patrimoniales	22.838	43.709	66.547
OPERACIONES CORRIENTES	2.288.083	5.745.680	8.033.763
Enajenación de inversiones	20.080	651	20.731
Transferencias de capital	41.151	44.972	86.124
OPERACIONES DE CAPITAL	61.231	45.623	106.855
Activos financieros	21.829	9.216	31.045
Pasivos financieros	0	390.000	390.000
OPERACIONES FINANCIERAS	21.829	399.216	421.045
TOTAL	2.371.143	6.190.520	8.561.663

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2003 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	41,7	0,0	11,5
Impuestos indirectos	49,6	0,1	13,8
Tasas y otros ingresos	2,3	0,8	1,2
Transferencias corrientes	2,0	91,2	66,5
Ingresos patrimoniales	1,0	0,7	0,8
OPERACIONES CORRIENTES	96,5	92,8	93,8
Enajenación de inversiones	0,8	0,0	0,2
Transferencias de capital	1,7	0,7	1,0
OPERACIONES DE CAPITAL	2,6	0,7	1,2
Activos financieros	0,9	0,1	0,4
Pasivos financieros	0,0	6,3	4,6
OPERACIONES FINANCIERAS	0,9	6,4	4,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 2003 (euros/Hab.)**

	Asturias	Cantabria	La Rioja	Madrid	Murcia	Total
Remuneraciones personal	975	981	1.016	824	557	822
Bienes y servicios	346	338	422	414	91	355
Intereses	52	70	34	56	28	52
Transferencias corrientes	551	724	638	640	1.137	704
OPERACIONES CORRIENTES	1.924	2.113	2.109	1.934	1.814	1.933
Inversiones reales	494	615	417	167	199	249
Transferencias de capital	344	230	370	121	232	180
OPERACIONES DE CAPITAL	838	845	786	288	431	428
Activos financieros	7	1	68	13	0	11
Pasivos financieros	93	70	51	73	38	70
OPERACIONES FINANCIERAS	99	72	119	86	38	81
TOTAL	2.862	3.030	3.015	2.308	2.283	2.442

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla y León
Remuneraciones personal	6.739.996	1.265.746	1.746.531	1.741.633	2.498.698
Bienes y servicios	1.954.597	387.037	713.652	518.627	700.577
Intereses	494.471	59.479	46.244	36.340	61.020
Transferencias corrientes	5.286.618	1.155.752	1.163.508	1.845.843	2.157.265
Amortizaciones	0	0	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	14.475.681	2.868.014	3.669.935	4.142.444	5.417.560
Inversiones reales	1.488.909	325.868	433.642	599.338	1.081.594
Transferencias de capital	2.070.461	398.285	386.062	513.709	862.541
OPERACIONES DE CAPITAL	3.559.369	724.153	819.704	1.113.047	1.944.135
Activos financieros	24.225	28.909	2.563	11.899	3.937
Pasivos financieros	970.071	78.548	0	57.469	76.435
OPERACIONES FINANCIERAS	994.297	107.457	2.563	69.369	80.372
TOTAL	19.029.348	3.699.624	4.492.202	5.324.860	7.442.068

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Comunidad				Islas	Total
	Cataluña	Valenciana	Extremad.	Galicia	Baleares	
Remunera. personal	4.246.248	3.262.153	1.202.262	2.440.042	674.366	25.817.674
Bienes y servicios	3.513.733	1.062.564	348.002	857.267	307.845	10.363.903
Intereses	440.066	277.793	49.214	154.257	35.870	1.654.754
Transf. corrientes	3.997.284	2.658.972	1.137.076	1.448.073	394.979	21.245.371
Amortizaciones	548	0	0	0	0	548
OPERAC. CORRIENTES	12.197.879	7.261.483	2.736.554	4.899.639	1.413.061	59.082.251
Inversiones reales	1.093.133	840.351	518.173	849.062	186.309	7.416.378
Transf. de capital	470.611	648.033	262.480	864.252	229.888	6.706.322
OPERAC. DE CAPITAL	1.563.744	1.488.385	780.653	1.713.313	416.197	14.122.700
Activos financieros	274.607	244.423	18.230	94.054	3.661	706.509
Pasivos financieros	612.939	117.231	56.131	413.648	6.350	2.388.824
OPERAC. FINANCIERAS	887.546	361.654	74.361	507.702	10.012	3.095.332
TOTAL	14.649.169	9.111.521	3.591.568	7.120.655	1.839.270	76.300.284

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (porcentajes)**

	Castilla- Castilla y				
	Andalucía	Aragón	Canarias	La Mancha	León
Remuneraciones personal	35,4	34,2	38,9	32,7	33,6
Bienes y servicios	10,3	10,5	15,9	9,7	9,4
Intereses	2,6	1,6	1,0	0,7	0,8
Transferencias corrientes	27,8	31,2	25,9	34,7	29,0
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OPERACIONES CORRIENTES	76,1	77,5	81,7	77,8	72,8
Inversiones reales	7,8	8,8	9,7	11,3	14,5
Transferencias de capital	10,9	10,8	8,6	9,6	11,6
OPERACIONES DE CAPITAL	18,7	19,6	18,2	20,9	26,1
Activos financieros	0,1	0,8	0,1	0,2	0,1
Pasivos financieros	5,1	2,1	0,0	1,1	1,0
OPERACIONES FINANCIERAS	5,2	2,9	0,1	1,3	1,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (porcentajes)**

	Comunidad					Total
	Cataluña	Valenciana	Extrem.	Galicia	Islas Baleares	
Remuneraciones personal	29,0	35,8	33,5	34,3	36,7	33,8
Bienes y servicios	24,0	11,7	9,7	12,0	16,7	13,6
Intereses	3,0	3,0	1,4	2,2	2,0	2,2
Transferencias corrientes	27,3	29,2	31,7	20,3	21,5	27,8
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OPERACIONES CORRIENTES	83,3	79,7	76,2	68,8	76,8	77,4
Inversiones reales	7,5	9,2	14,4	11,9	10,1	9,7
Transferencias de capital	3,2	7,1	7,3	12,1	12,5	8,8
OPERACIONES DE CAPITAL	10,7	16,3	21,7	24,1	22,6	18,5
Activos financieros	1,9	2,7	0,5	1,3	0,2	0,9
Pasivos financieros	4,2	1,3	1,6	5,8	0,3	3,1
OPERACIONES FINANCIERAS	6,1	4,0	2,1	7,1	0,5	4,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (euros/Hab.)**

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla y León
	Remuneraciones personal	916	1.051	1.031	989
Bienes y servicios	266	321	421	295	285
Intereses	67	49	27	21	25
Transferencias corrientes	719	960	687	1.048	878
Amortizaciones	0	0	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	1.967	2.382	2.166	2.353	2.205
Inversiones reales	202	271	256	340	440
Transferencias de capital	281	331	228	292	351
OPERACIONES DE CAPITAL	484	601	484	632	791
Activos financieros	3	24	2	7	2
Pasivos financieros	132	65	0	33	31
OPERACIONES FINANCIERAS	135	89	2	39	33
TOTAL	2.586	3.072	2.651	3.025	3.030

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (euros/Hab.)**

	Comunidad				Islas	Total
	Cataluña	Valenciana	Extremad.	Galicia	Baleares	
Remuneraciones personal	669	784	1.136	905	801	873
Bienes y servicios	554	255	329	318	366	350
Intereses	69	67	46	57	43	56
Transferencias corrientes	630	639	1.074	537	469	718
Amortizaciones	0	0	0	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	1.923	1.744	2.585	1.817	1.679	1.998
Inversiones reales	172	202	490	315	221	251
Transferencias de capital	74	156	248	321	273	227
OPERACIONES DE CAPITAL	247	358	738	636	494	478
Activos financieros	43	59	17	35	4	24
Pasivos financieros	97	28	53	153	8	81
OPERACIONES FINANCIERAS	140	87	70	188	12	105
TOTAL	2.309	2.189	3.393	2.641	2.185	2.580

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	644.664	1.336.799	1.981.463
Bienes y servicios	188.495	1.848.566	2.037.061
Intereses	49.451	90.242	139.694
Transferencias corrientes	930.535	1.764.313	2.694.848
OPERACIONES CORRIENTES	1.813.145	5.039.920	6.853.066
Inversiones reales	262.426	317.066	579.491
Transferencias de capital	270.612	435.639	706.251
OPERACIONES DE CAPITAL	533.038	752.705	1.285.743
Activos financieros	24.924	259.963	284.887
Pasivos financieros	36	137.931	137.967
OPERACIONES FINANCIERAS	24.960	397.894	422.854
TOTAL	2.371.143	6.190.520	8.561.663

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2003 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	27,2	21,6	23,1
Bienes y servicios	7,9	29,9	23,8
Intereses	2,1	1,5	1,6
Transferencias corrientes	39,2	28,5	31,5
OPERACIONES CORRIENTES	76,5	81,4	80,0
Inversiones reales	11,1	5,1	6,8
Transferencias de capital	11,4	7,0	8,2
OPERACIONES DE CAPITAL	22,5	12,2	15,0
Activos financieros	1,1	4,2	3,3
Pasivos financieros	0,0	2,2	1,6
OPERACIONES FINANCIERAS	1,1	6,4	4,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2003 (euros/Hab.)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	1.160	642	751
Bienes y servicios	339	888	772
Intereses	89	43	53
Transferencias corrientes	1.674	847	1.021
OPERACIONES CORRIENTES	3.262	2.420	2.597
Inversiones reales	472	152	220
Transferencias de capital	487	209	268
OPERACIONES DE CAPITAL	959	361	487
Activos financieros	45	125	108
Pasivos financieros	0	66	52
OPERACIONES FINANCIERAS	45	191	160
TOTAL	4.266	2.973	3.245

**PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PARA EL AÑO 2003. DATOS FINANCIEROS**

	Déficit no financiero miles euros	Déf. n. f./ presupuesto %	Endeudamiento neto miles euros	End. neto per capita euros
CA RÉGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
Asturias	-8.268	-0,3	0,0	0,0
Cantabria	-2.889	-0,3	-99,1	-0,2
La Rioja	1.891	0,2	16.083,1	58,1
Madrid	2.050	0,0	0,0	0,0
Murcia	0	0,0	0,0	0,0
B) Pluriprovinciales				
Andalucía	0	0,0	11.559,0	1,6
Aragón	0	0,0	28.070,6	23,3
Canarias	-4.569	-0,1	0,0	0,0
Castilla-La Mancha	0	0,0	4.963,5	2,8
Castilla y León	-9.669	-0,1	8.000,1	3,3
Cataluña	12.576	0,1	245.873,0	38,8
Comunidad Valenciana	253.822	2,8	-10.000,0	-2,4
Extremadura	0	0,0	0,0	0,0
Galicia	93.389	1,3	0,0	0,0
Islas Baleares	3.593	0,2	-150,3	-0,2
CA RÉGIMEN FORAL				
Navarra	3.131	0,1	-36,1	-0,1
País Vasco	-1.322	0,0	252.069,0	121,0
TOTAL	354.892	-0,3	556.332,9	14,2

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Asturias	Cantabria	La Rioja	Madrid	Murcia	Total
(1) Ingresos corrientes	2.467.711	1.321.829	743.464	11.607.355	2.447.292	18.587.651
(2) Gastos corrientes	2.045.404	1.130.884	583.690	10.490.008	2.172.314	16.422.300
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	422.307	190.945	159.774	1.117.348	274.978	2.165.351
(4) Ingresos de capital	460.371	258.294	59.724	445.019	241.264	1.464.673
(5) Gastos de capital	890.947	452.127	217.607	1.560.316	516.242	3.637.239
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-8.268	-2.889	1.891	2.050	0	-7.215
(7) Variación neta de activos financieros	8.268	2.988	-17.975	-2.050	0	-8.769
(8) Variación neta de pasivos financieros	0	-99	16.083	0	0	15.984

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla-La Mancha	Castilla y León
(1) Ingresos corrientes	16.489.953	3.219.639	4.209.811	4.602.401	6.256.547
(2) Gastos corrientes	14.475.681	2.868.014	3.669.935	4.142.444	5.417.560
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	2.014.272	351.626	539.877	459.957	838.986
(4) Ingresos de capital	1.545.098	372.527	275.258	653.090	1.095.480
(5) Gastos de capital	3.559.369	724.153	819.704	1.113.047	1.944.135
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	0	0	-4.569	0	-9.669
(7) Variación neta de activos financieros	-11.559	-28.071	4.569	-4.963	1.669
(8) Variación neta de pasivos financieros	11.559	28.071	0	4.963	8.000

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Comunidad				Islas	Total
	Cataluña	Valenciana	Extremad.	Galicia	Baleares	
(1) Ingresos corrientes	13.548.136	8.520.861	3.156.116	5.921.329	1.784.963	67.709.756
(2) Gastos corrientes	12.197.879	7.261.483	2.736.554	4.899.639	1.413.061	59.082.251
(3)=(1)-(2) Ahorro corr.	1.350.257	1.259.378	419.561	1.021.689	371.902	8.627.505
(4) Ingresos de capital	226.063	482.829	361.091	785.013	47.888	5.844.336
(5) Gastos de capital	1.563.744	1.488.385	780.653	1.713.313	416.197	14.122.700
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	12.576	253.822	0	93.389	3.593	349.141
(7) Variación neta de activos financieros	-258.449	-243.822	0	-93.389	-3.443	-637.457
(8) Variación neta de pasivos financieros	245.873	-10.000	0	0	-150	288.316

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2003 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
(1) Ingresos corrientes	2.288.083	5.745.680	8.033.763
(2) Gastos corrientes	1.813.145	5.039.920	6.853.066
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	474.938	705.760	1.180.697
(4) Ingresos de capital	61.231	45.623	106.855
(5) Gastos de capital	533.038	752.705	1.285.743
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	3.131	-1.322	1.809
(7) Variación neta de activos financieros	-3.095	-250.747	-253.842
(8) Variación neta de pasivos financieros	-36	252.069	252.033

ANEXO II

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LOS AÑOS 2000 Y 2001

CUADRO 1.A

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2000 (MPTA) (1)					
	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
CA RÉG. COMÚN	11.096.721	11.360.815	11.397.832	13,4	14,4
A) Uniprovinciales					
Asturias	204.764	274.045	274.045	61,5	61,1
Cantabria	145.513	134.946	132.380	18,6	8,3
Madrid	1.078.477	1.011.192	1.011.229	26,4	28,0
Murcia	260.660	248.292	245.273	31,2	31,1
La Rioja	70.084	68.915	75.443	6,9	11,7
Total	1.759.499	1.737.390	1.738.370	29,9	30,0
B) Pluriprovinciales					
<i>Con competencias en sanidad</i>					
Andalucía	2.493.789	2.492.788	2.486.809	2,4	5,0
Canarias	630.919	651.791	648.316	5,0	6,9
Cataluña	2.139.259	2.298.976	2.309.459	12,7	13,7
Galicia	956.568	980.912	974.147	4,8	5,4
Com. Valenciana	1.218.699	1.217.575	1.257.468	6,4	4,6
Total	7.439.234	7.642.042	7.676.199	6,5	7,6
Aragón	350.556	315.917	329.196	5,4	12,5
Islas Baleares	147.686	158.640	156.800	5,9	4,7
Castilla y León	740.776	725.917	707.959	49,6	47,7
Castilla-La Mancha	369.941	454.088	453.974	41,4	37,8
Extremadura	289.029	326.821	335.334	29,0	34,7
Total	1.897.988	1.981.383	1.983.263	31,3	32,5
CA RÉGIMEN FORAL					
Navarra	357.673	380.520	379.555	8,3	8,7
País Vasco	863.183	881.496	883.219	3,9	6,4
Total	1.220.857	1.262.016	1.262.774	5,2	7,1
TOTAL	12.317.578	12.622.831	12.660.606	12,5	13,6

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 1.B

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2001 (MPTA) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
CA RÉG. COMÚN	12.065.753	12.428.666	12.356.196	9,4	8,4
A) Uniprovinciales					
Asturias	295.976	297.886	294.702	8,7	7,5
Cantabria	157.456	140.495	138.137	4,1	4,3
Madrid	1.167.755	1.279.945	1.190.696	26,6	17,7
Murcia	272.674	266.216	262.256	7,2	6,9
La Rioja	76.621	80.606	81.957	17,0	8,6
Total	1.970.482	2.065.148	1.967.748	18,9	13,2
B) Pluriprovinciales					
<i>Con competencias en sanidad</i>					
Andalucía	2.593.400	2.631.596	2.625.573	5,6	5,6
Canarias	673.256	684.282	684.542	5,0	5,6
Cataluña	2.257.500	2.442.801	2.472.512	6,3	7,1
Galicia	1.023.781	1.035.887	1.061.845	5,6	9,0
Com. Valenciana	1.297.222	1.360.178	1.336.566	11,7	6,3
Total	7.845.159	8.154.745	8.181.039	6,7	6,6
Aragón	376.752	341.198	347.567	8,0	5,6
Islas Baleares	158.149	177.133	168.598	11,7	7,5
Castilla y León	807.479	799.847	796.486	10,2	12,5
Castilla-La Mancha	534.095	524.721	525.465	15,6	15,7
Extremadura	373.638	365.875	369.294	11,9	10,1
Total	2.250.113	2.208.774	2.207.410	11,5	11,3
CA RÉGIMEN FORAL					
Navarra	394.525	382.913	393.927	0,6	3,8
País Vasco	863.183	943.330	954.395	7,0	8,1
Total	1.257.708	1.326.243	1.348.322	5,1	6,8
TOTAL	13.323.461	13.754.910	13.704.519	9,0	8,2

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2.A

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2000 (MPTA)

	Ingresos tributarios	Transfer. corrientes	Transfer. capital	Ingresos financieros	Otros ingresos	Total
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	73.330	110.963	51.722	37.926	1.805	275.746
Cantabria	45.859	66.498	13.294	8.932	363	134.946
Madrid	572.155	332.348	29.817	44.214	32.658	1.011.192
Murcia	63.172	141.158	22.906	19.358	1.698	248.292
La Rioja	22.025	38.702	4.595	2.313	1.280	68.915
Total	776.541	689.669	122.334	112.743	37.804	1.739.091
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en sanidad</i>						
Andalucía	248.699	1.896.007	203.516	132.643	11.923	2.492.788
Canarias	217.059	372.388	34.753	24.743	2.848	651.791
Cataluña	599.860	1.452.554	101.402	119.816	25.344	2.298.976
Galicia	135.681	690.123	97.513	47.812	9.783	980.912
Comunidad Valenciana	311.422	773.142	37.939	93.664	1.408	1.217.575
Total	1.512.721	5.184.214	475.123	418.678	51.306	7.642.042
Aragón	87.795	179.542	23.204	21.710	3.666	315.917
Islas Baleares	92.739	52.184	10.180	3.043	494	158.640
Castilla y León	147.319	459.656	96.190	14.854	7.898	725.917
Castilla-La Mancha	48.888	351.536	35.564	11.369	6.731	454.088
Extremadura	30.701	235.902	44.765	12.095	3.358	326.821
Total	407.442	1.278.820	209.903	63.071	22.147	1.981.383
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	357.063	6.350	7.590	3.810	5.707	380.520
País Vasco	16.005	847.768	6.506	2.281	8.936	881.496
Total	373.068	854.118	14.096	6.091	14.643	1.262.016
TOTAL	3.069.772	8.006.821	821.456	600.583	125.900	12.624.532

CUADRO 2.B

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2001 (MPTA)

	Ingresos tributarios	Transfer. corrientes	Transfer. capital	Ingresos financieros	Otros ingresos	TOTAL
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	71.230	129.360	63.980	31.356	1.960	297.886
Cantabria	41.590	74.699	12.292	11.022	892	140.495
Madrid	619.944	320.833	34.337	274.101	30.730	1.279.945
Murcia	69.326	155.817	22.356	17.413	1.304	266.216
La Rioja	23.785	44.948	6.955	4.587	331	80.606
Total	825.875	725.657	139.920	338.479	35.217	2.065.148
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en sanidad</i>						
Andalucía	295.006	2.008.938	218.358	95.361	13.933	2.631.596
Canarias	234.618	382.546	38.578	23.182	5.358	684.282
Cataluña	624.221	1.539.005	139.020	136.790	3.765	2.442.801
Galicia	144.782	742.705	99.317	40.735	8.348	1.035.887
Comunidad Valenciana	334.476	853.058	71.789	99.197	1.658	1.360.178
Total	1.633.103	5.526.253	567.062	395.265	33.062	8.154.745
Aragón	93.399	198.456	29.616	12.535	7.192	341.198
Islas Baleares	89.335	53.285	10.272	23.829	412	177.133
Castilla y León	158.263	489.136	116.535	25.471	10.442	799.847
Castilla-La Mancha	54.178	392.700	60.324	11.932	5.587	524.721
Extremadura	32.746	279.106	41.225	9.654	3.144	365.875
Total	427.921	1.412.683	257.972	83.421	26.777	2.208.774
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	358.926	6.556	7.718	3.543	6.170	382.913
País Vasco	17.697	862.865	11.074	42.425	9.269	943.330
Total	376.623	869.421	18.792	45.968	15.439	1.326.243
TOTAL	3.263.522	8.534.014	983.746	863.133	110.495	13.754.910

CUADRO 3.A

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2000 (MPTA)

	Gastos de funciona.	Transfer. corrientes	Gastos de capital	Carga financiera	Otros gastos	Total
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	96.681	41.272	103.260	15.005	17.827	274.045
Cantabria	52.310	26.724	39.813	13.128	407	132.382
Madrid	448.648	287.204	190.620	81.362	3.395	1.011.229
Murcia	103.788	57.465	63.176	20.772	72	245.273
La Rioja	32.272	16.550	24.010	2.068	542	75.442
Total	733.699	429.215	420.879	132.335	22.243	1.738.371
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en sanidad</i>						
Andalucía	1.172.417	740.746	390.228	181.308	2.109	2.486.808
Canarias	349.497	155.316	115.228	24.027	4.249	648.317
Cataluña	766.544	1.080.142	252.349	187.704	22.722	2.309.461
Galicia	483.741	205.274	215.334	62.340	7.458	974.147
Comunidad Valenciana	601.442	418.809	183.463	46.170	7.584	1.257.468
Total	3.373.641	2.600.287	1.156.602	501.549	44.122	7.676.201
Aragón	115.320	113.420	72.864	26.245	1.349	329.198
Islas Baleares	66.923	35.905	48.653	4.176	1.143	156.800
Castilla y León	262.699	231.790	193.266	19.258	947	707.960
Castilla-La Mancha	178.259	179.691	83.389	11.937	698	453.974
Extremadura	105.884	119.778	95.461	14.043	169	335.335
Total	729.085	680.584	493.633	75.659	4.306	1.983.267
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	132.145	147.960	75.827	12.668	10.954	379.554
País Vasco	444.123	211.428	125.226	71.882	30.561	883.220
Total	576.268	359.388	201.053	84.550	41.515	1.262.774
TOTAL	5.412.693	4.069.474	2.272.167	794.093	112.186	12.660.613

CUADRO 3.B

**LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2001 (MPTA)**

	Gastos de funciona.	Transfer. corrientes	Gastos de capital	Carga financiera	Otros gastos	TOTAL
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	107.230	49.265	121.856	15.712	639	294.702
Cantabria	55.265	28.546	41.418	12.460	448	138.137
Madrid	490.659	299.587	269.430	85.162	45.859	1.190.697
Murcia	110.140	65.506	68.189	18.333	88	262.256
La Rioja	34.921	19.400	24.186	3.044	406	81.957
Total	798.215	462.304	525.079	134.711	47.440	1.967.749
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en sanidad</i>						
Andalucía	1.239.229	795.641	421.371	166.013	3.319	2.625.573
Canarias	364.744	164.824	124.619	25.354	5.001	684.542
Cataluña	816.591	1.139.628	274.008	211.303	30.981	2.472.511
Galicia	516.601	210.703	247.944	65.394	21.203	1.061.845
Comunidad Valenciana	638.364	449.628	191.983	53.915	2.676	1.336.566
Total	3.575.529	2.760.425	1.259.925	521.979	63.180	8.181.038
Aragón	129.938	120.736	74.465	19.991	2.437	347.567
Islas Baleares	71.926	41.396	49.954	3.615	1.708	168.599
Castilla y León	276.066	241.604	243.153	35.155	507	796.485
Castilla-La Mancha	192.247	202.684	112.227	16.895	1.413	525.466
Extremadura	131.950	135.567	86.932	14.641	204	369.294
Total	802.127	741.987	566.731	90.297	6.269	2.207.411
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	141.405	161.858	75.951	9.140	5.573	393.927
País Vasco	486.024	225.898	126.710	79.138	36.625	954.395
Total	627.429	387.756	202.661	88.278	42.198	1.348.322
TOTAL	5.803.300	4.352.472	2.554.396	835.265	159.087	13.704.520

CUADRO 4.A

CUENTA FINANCIERA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2000 (MPTA)

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro	Ingresos capital	Gastos capital	Déficit no finan.
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	185.031	142.417	42.614	52.789	103.260	-7.857
Cantabria	112.699	84.951	27.748	13.314	39.813	1.249
Madrid	918.891	767.926	150.965	48.087	190.620	8.432
Murcia	205.424	165.879	39.545	23.513	63.176	-118
La Rioja	60.976	49.705	11.271	5.625	24.010	-7.114
Total	1.483.021	1.210.878	272.143	143.328	420.879	-5.408
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en sanidad</i>						
Andalucía	2.153.089	1.989.525	163.564	207.057	390.228	-19.607
Canarias	591.742	510.646	81.096	35.306	115.228	1.174
Cataluña	2.057.450	1.918.217	139.233	121.710	252.349	8.594
Galicia	827.706	718.170	109.536	105.394	215.334	-404
Com. Valenciana	1.085.960	1.058.460	27.500	37.950	183.463	-118.013
Total	6.715.947	6.195.018	520.929	507.417	1.156.602	-128.256
Aragón	270.918	236.382	34.536	23.288	72.864	-15.040
Islas Baleares	145.377	105.519	39.858	10.220	48.653	1.425
Castilla y León	609.593	503.727	105.866	101.470	193.266	14.070
Castilla-La Mancha	402.861	362.113	40.748	39.859	83.389	-2.782
Extremadura	268.781	230.604	38.177	45.946	95.461	-11.338
Total	1.697.530	1.438.345	259.185	220.783	493.633	-13.665
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	368.472	289.744	78.728	8.238	75.827	11.139
País Vasco	872.235	672.433	199.802	6.981	125.226	81.557
Total	1.240.707	962.177	278.530	15.219	201.053	92.696
TOTAL	11.137.205	9.806.418	1.330.787	886.747	2.272.167	-54.633

CUADRO 4.B

CUENTA FINANCIERA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2001 (MPTA)

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro	Ingresos capital	Gastos capital	Déficit no finan.
CA RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	201.331	161.705	39.626	65.199	121.856	-17.031
Cantabria	116.815	90.841	25.974	12.659	41.418	-2.785
Madrid	960.473	821.854	138.619	45.372	269.430	-85.439
Murcia	225.877	181.283	44.594	22.926	68.189	-669
La Rioja	68.995	55.533	13.462	7.025	24.186	-3.699
Total	1.573.491	1.311.216	262.275	153.181	525.079	-109.623
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en sanidad</i>						
Andalucía	2.314.143	2.110.817	203.326	222.093	421.371	4.048
Canarias	620.239	535.779	84.460	40.861	124.619	702
Cataluña	2.165.767	2.028.236	137.531	140.243	274.008	3.766
Galicia	890.034	756.838	133.196	105.117	247.944	-9.631
Comunidad Valenciana	1.189.164	1.139.122	50.042	71.818	191.983	-70.123
Total	7.179.348	6.570.793	608.555	580.132	1.259.925	-71.238
Aragón	295.293	258.819	36.474	33.369	74.465	-4.622
Islas Baleares	143.020	116.270	26.750	10.284	49.954	-12.920
Castilla y León	650.418	527.527	122.891	123.960	243.153	3.698
Castilla-La Mancha	449.000	400.445	48.555	63.789	112.227	117
Extremadura	313.374	273.223	40.151	42.848	86.932	-3.933
Total	1.851.105	1.576.284	274.821	274.250	566.731	-17.660
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	370.370	311.513	58.857	9.001	75.951	-8.093
País Vasco	889.660	726.060	163.600	11.245	126.710	48.135
Total	1.260.030	1.037.573	222.457	20.246	202.661	40.042
TOTAL	11.863.974	10.495.866	1.368.108	1.027.809	2.554.396	-158.479

CUADRO 5.A

DÉFICIT LIQUIDADO
POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2000

	MPTA	PTA/hab.
CA RÉGIMEN COMÚN		
A) Uniprovinciales		
Asturias	-7.857	-7.391
Cantabria	1.249	2.334
Madrid	8.432	1.555
Murcia	-118	-99
La Rioja	-7.114	-25.710
Total	-5.408	-637
B) Pluriprovinciales		
<i>Con competencias en sanidad</i>		
Andalucía	-19.607	-2.665
Canarias	1.174	693
Cataluña	8.594	1.355
Galicia	-404	-150
Comunidad Valenciana	-118.013	-28.350
Total	-128.256	-5.763
Aragón	-15.040	-12.489
Islas Baleares	1.425	1.693
Castilla y León	14.070	5.728
Castilla-La Mancha	-2.782	-1.580
Extremadura	-11.338	-10.711
Total	-13.665	-1.866
CA RÉGIMEN FORAL		
Navarra	11.139	20.040
País Vasco	81.557	39.161
Total	92.696	35.133
TOTAL	-54.633	-1.342

CUADRO 5.B

DÉFICIT LIQUIDADO
POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2001

	MPTA	PTA/hab.
CA RÉGIMEN COMÚN		
A) Uniprovinciales		
Asturias	-17.031	-16.022
Cantabria	-2.785	-5.204
Madrid	-85.439	-15.754
Murcia	-669	-559
La Rioja	-3.699	-13.368
Total	-109.623	-12.903
B) Pluriprovinciales		
<i>Con competencias en sanidad</i>		
Andalucía	4.048	550
Canarias	702	414
Cataluña	3.766	594
Galicia	-9.631	-3.572
Comunidad Valenciana	-70.123	-16.845
Total	-71.238	-3.201
Aragón	-4.622	-3.838
Islas Baleares	-12.920	-15.350
Castilla y León	3.698	1.505
Castilla-La Mancha	117	66
Extremadura	-3.933	-3.716
Total	-17.660	-2.412
CA RÉGIMEN FORAL		
Navarra	-8.093	-14.560
País Vasco	48.135	23.113
Total	40.042	15.177
TOTAL	-158.479	-3.893

CUADRO 6.A

ENDEUDAMIENTO NETO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2000		
	MPTA	PTA/hab.
CA RÉGIMEN COMÚN		
A) Uniprovinciales		
Asturias	10.659	10.027
Cantabria	1.108	2.071
Madrid	-6.484	-1.196
Murcia	3.096	2.585
La Rioja	1.001	3.618
Total	9.380	1.104
B) Pluriprovinciales		
<i>Con competencias en sanidad</i>		
Andalucía	23.374	3.177
Canarias	2.947	1.739
Cataluña	1.219	192
Galicia	10.000	3.709
Comunidad Valenciana	85.505	20.540
Total	123.045	5.529
Aragón	2.547	2.115
Islas Baleares	1.499	1.781
Castilla y León	4.100	1.669
Castilla-La Mancha	2.971	1.688
Extremadura	2.025	1.913
Total	13.142	1.795
CA RÉGIMEN FORAL		
Navarra	-3.029	-5.450
País Vasco	-55.000	-26.409
Total	-58.029	-21.994
TOTAL	87.538	2.150

CUADRO 6.A**ENDEUDAMIENTO NETO
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2001**

	MPTA	PTA/hab.
CA RÉGIMEN COMÚN		
A) Uniprovinciales		
Asturias	20.653	19.429
Cantabria	4.952	9.254
Madrid	216.482	39.916
Murcia	4.516	3.771
La Rioja	2.630	9.505
Total	249.233	29.336
B) Pluriprovinciales		
<i>Con competencias en sanidad</i>		
Andalucía	3.497	475
Canarias	257	152
Cataluña	-5.726	-903
Galicia	0	0
Com. Valenciana	96.215	23.113
Total	94.243	4.235
Aragón	-33	-27
Islas Baleares	23.146	27.500
Castilla y León	-211	-86
Castilla-La Mancha	-71	-40
Extremadura	0	0
Total	22.831	3.118
CA RÉGIMEN FORAL		
Navarra	-890	-1.601
País Vasco	-25.067	-12.036
Total	-25.957	-9.838
TOTAL	340.350	8.360

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2003: UNA PERSPECTIVA GENERAL

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Aspectos generales

El 25 de Mayo de 2003 se celebraban las sextas elecciones autonómicas en las 13 Comunidades Autónomas de ritmo electoral conjunto, y simultáneamente a las elecciones municipales en el conjunto de España. A nivel autonómico se trataba de renovar las 13 Asambleas autonómicas, con un total de 792 escaños, que debían a su vez investir a los nuevos 13 gobiernos autonómicos.

Se trataba, por otra parte, de las primeras elecciones que se celebraban desde la consecución de la mayoría absoluta por parte del PP y desde la elección de José Luis Rodríguez Zapatero como nuevo líder del PSOE. También eran las últimas elecciones en las que Aznar iba a estar al frente del ejecutivo y del PP ante su anunciada retirada después de dos mandatos, que cumplían al final de la segunda legislatura en Marzo de 2004.

La coyuntura estaba marcada por la inmediatez de la guerra de Irak i la involucración de España en la misma a partir de una decisión del gobierno del PP contestada por el resto de las fuerzas políticas y contra la opinión de la gran mayoría de los ciudadanos. El inicial éxito militar de la misma se trasladaba por el gobierno y el PP a la opinión pública como el derrocamiento de una feroz dictadura, a pesar de que no aparecían las armas de destrucción masiva supuestamente en manos del régimen derrocado y que fue el argumento fundamental para la invasión.

La campaña

Globalmente la gestión del gobierno del PP presentaba unos contrastes muy marcados. En la cara positiva una mejora, en términos genéricos, de la situación económica del país en el marco de una favorable coyuntura a nivel europeo. Pero por otra parte, los efectos negativos derivados de la mala gestión en el caso del *Prestige* y la involucración de España en la invasión de Irak. Tanto en el caso del *Prestige* como en el de la invasión de Irak había habido importantes acciones y manifestaciones ciudadanas contra la política del gobierno. Después de la mala imagen cosechada en el caso del *Prestige*, primero, el enorme rechazo popular a la guerra de Irak y a la implicación española en ella, habían introducido grandes sombras en el luminoso y triunfal escenario sobre el que a principios de 2003 el PP preparaba su campaña de las autonómicas y municipales. Si bien recuperan-

do popularidad después de la derrota militar del régimen irakí, durante las semanas de fase álgida de la invasión las encuestas habían mostrado un descenso muy importante en la valoración del gobierno y el PSOE había superado al PP en intención de voto cara a unas generales. Ello creaba lógicamente preocupación en el PP.

En este marco, y sobre la base de un sólido liderazgo al frente del partido y del gobierno Aznar asumió plenamente el protagonismo en la defensa de política de Bush para invadir Irak y la implicación española en la misma. Ante las elecciones, y en el marco de un continuado rechazo de la opinión pública a esta intervención y el peso que este tema pudiera tener en la campaña y en el voto de los ciudadanos, Aznar asumió también un gran protagonismo en la campaña para explicar su decisión y ofrecer un referente a su partido que se había encerrado en si mismo, temeroso y acomplejado ante el rechazo ciudadano. Sobre esta base Aznar libraba su última batalla electoral desde la presidencia del gobierno, esperando que la rápida victoria inicial debía conllevar un efecto a favor del «carro vencedor» con una fuerte intervención mediática y la consolidación a corto plazo del papel de Bush.

En el planteamiento general de su campaña, Aznar y el PP traducían el temor latente, y las grandes ideas-fuerza de la campaña tenían un cariz esencialmente defensivo: sobre la lógica simplista del «yo o el caos» subrayaba los peligros del terrorismo nacionalista, de la quiebra de la unidad de España, de la inseguridad económica y de las pensiones, de la inestabilidad política y constitucional, si el PP no conseguía la victoria y afianzaba su dominio político. Como aval aporta los datos de la favorable evolución económica y la reducción o eliminación de impuestos que ha realizado y que plantea profundizar mediante la supresión del Impuesto de Sucesiones. Además de Aznar, la plana mayor del gobierno y del PP realiza una intensa campaña electoral por toda la geografía, especialmente en aquellas CCAA consideradas objetivo de especial interés en estas elecciones.

Por su parte el PSOE ha intentado cerrar en esta campaña la crisis política y de liderazgo que se expresó en los malos resultados de las generales de 2000. Una de las consecuencias de esta crisis de liderazgo en los últimos años ha sido al creciente protagonismo adquirido por los presidentes de las comunidades autónomas con gobierno socialista (Chaves, Bono, Rodríguez-Ibarra) que han ido asumiendo un mayor poder interno derivado de la conservación de sus cuotas de poder autonómico frente a la pérdida de poder institucional del partido en el nivel central. En el marco de una coyuntura politizada a nivel general los socialistas encuentran la plataforma para una creciente intervención de su nuevo líder, cuya imagen y discurso no tenían todavía un elevado nivel de difusión y conocimiento entre la opinión pública. Su imagen, todavía poco consolidada, fue adquiriendo progresivamente notoriedad aunque apuntando a las elecciones generales de 2004 y no a las inmediatas de junio 2003.

La campaña socialista, y en especial de Rodríguez Zapatero, es una campaña «de promoción» de liderazgo y de proyecto que se desarrolló de menos a más en intensidad y en dureza, dentro de un planteamiento de campaña «tranquila», en consonancia con la personalidad del nuevo líder. De todas maneras el proyecto socialista está poco perfilado. La gran movilización ciudadana contra la gue-

rra otorgaba iniciativa a la oposición, sin embargo cuando de la guerra llega al «final» el PSOE no dispone de nuevas ideas-fuerza y facilita la recuperación del dominio de la agenda por el PP.

En este marco Zapatero intenta marcar las diferencias en cuestiones de estilo de gobierno. En su «batalla por la agenda» frente al PP introduce sus explicaciones y planteamientos sobre políticas sociales, vivienda o seguridad ciudadana, más que críticas y descalificaciones al PP, aunque los temas del *Prestige* y de la guerra de Irak están permanentemente presentes en la campaña socialista.

La campaña de IU queda más en segundo plano en el tratamiento mediático. No es una campaña tan personalizada como la de PP y PSOE, pero en sus planteamientos generales también está muy centrada en Llamazares. Se trata de una campaña que combina en su planteamiento y contenido aspectos clásicos de la izquierda (políticas sociales redistributivas, fiscalidad más progresiva) junto a nuevos temas (igualdad de género, de orientación sexual, la contaminación ambiental, políticas para a los jóvenes,...). EL escaso eco mediático de su campaña y la escasa notoriedad pública de buena parte de sus candidatos, configuran un círculo vicioso del que IU encuentra dificultades para salir.

En conjunto, coyuntura y personalización de las grandes opciones otorgaron a las elecciones autonómicas (y las simultáneas locales) un cariz de confrontación a nivel general como nunca habían tenido estas elecciones hasta entonces. La polémica decisión de la Junta Electoral Central sobre la prohibición de pegatinas y pancartas contra la guerra en los colegios y sus inmediaciones, es un buen ejemplo del clima electoral.

Sin embargo se trataba de elecciones autonómicas (y locales) y en la competencia política y electoral se dilucidaban recursos de representación y de gobierno muy valiosos. A algunos de ellos se les otorgaba además un especial valor, en si mismos, pero también en cuanto elemento simbólico en el reparto de poder autonómico, y cuya pugna y resultados, además, se trasladaban hacia el escenario principal de las generales previstas para Marzo de 2004. La pugna por la Comunidad de Madrid, cuya recuperación era objetivo principal y simbólico para el PSOE, así como la gran ofensiva del PP para recuperar Baleares son buenos ejemplos. A pesar de situarse en el nivel local, otra batalla singular en estas elecciones se libraba en el País Vasco. Las elecciones municipales en Bilbao, San Sebastián y Vitoria, por un lado, así como las elecciones a las Juntas Generales de los tres territorios históricos donde el mantenimiento de la Diputación General de Álava es el objetivo principal del PP, centraban la atención. A nadie escapa que no es una pugna local. Aznar y el PP han hecho girar la política española sobre una ambigua asociación nacionalismo-terrorismo. La ubicación de Aznar en el último puesto de la lista municipal por Bilbao es una nueva muestra de la «estalización» de estas elecciones.

En este marco general, las elecciones del 25 de Mayo iban a dar una indicación sobre los apoyos electorales y su evolución. Por una parte en relación a las instancias y puestos a elegir en los diferentes niveles institucionales autonómicos (y locales). Pero también, en tanto que elecciones «intermedias» iban a marcar el tono ante las elecciones generales previstas para la primavera del 2004.

Los resultados

La participación/abstención

El denso clima político en que se celebraron estas elecciones generó incentivos a la movilización y ello se tradujo en un elevado nivel de participación (71,2%) dentro de la tónica de las elecciones autonómicas en estas CCAA. Dejaron pues de acudir a las urnas el 28,8% de los electores, un nivel de abstención que se ubica entre los más bajos en la trayectoria evolutiva de este tipo de elecciones. Si bien este porcentaje es algo superior (+1,7) al de las elecciones «de cambio» en 1995, es claramente inferior (-5,4 puntos) al que se produjo en las «de continuidad» en 1999; teniendo en cuenta que tanto el «cambio» como la «continuidad» van referidas a la situación en la arena central, la determinante y referente principal –aunque no exclusivo– en la evolución de las fluctuaciones del comportamiento en las elecciones autonómicas, especialmente en estas CCAA de celebración conjunta y de forma simultánea a las municipales en todo el país. Sin duda la mayor politización (a nivel general) de esas elecciones es el factor explicativo del incremento de la participación en relación a 1999.

Elecciones autonómicas en 13 Comunidades Autónomas:

EVOLUCIÓN DE LA ABSTENCIÓN 1983-99 (%)

	A-03	A-99	A-95	A-91	A-87	A-83
% Abstención	28,8	34,2	27,1	35,0	28,2	30,3

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio del Interior y de los DD.OO. de las diferentes CCAA.

El mapa de la participación/abstención por CCAA es muy similar al de anteriores elecciones pero con un descenso general y bastante homogéneo del nivel de abstención, indicando el carácter general de los factores que han impulsado al incremento participativo. Baleares y Canarias continúan situándose como las más abstencionistas. A ellas vuelve unirse Asturias, después de una fase más participativa del Principado en 1995 y 1999. En esta CA los conflictos internos han favorecido una desmovilización que ha superado incluso los incentivos generales a la participación derivados de la coyuntura general, siendo la única CA donde se produce un incremento de la abstención. Caso contrario es el de la CA de Madrid, donde se registra un fuerte aumento de la participación en el marco de la fuerte competitividad entre el PP y la izquierda, tanto en la CAM como en el ayuntamiento de Madrid, con un simbolismo que trasciende el nivel autonómico y el local. En este marco Madrid es la CA donde se registra un mayor descenso de la abstención en relación a 1999, aunque su nivel queda todavía situado ligeramente por encima de la media de las 13 CCAA.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 1983-1999:
EVOLUCIÓN DE LA ABSTENCIÓN POR CCAA (%)

Abstención	A-2003	(Diferencia 2003-1999)	A-1999	A-1995	A-1991	A-1987	A-1983
Aragón	28,7	(-6,4)	35,1	28,9	35,6	30,3	33,2
Asturias	36,2	(+2,1)	34,1	30,6	40,9	33,4	35,0
Baleares	37,2	(-5,3)	42,5	36,6	39,6	33,1	35,2
Canarias	33,6	(-5,3)	38,9	35,8	38,3	34,6	37,3
Cantabria	24,6	(-6,6)	31,2	26,0	27,4	23,7	26,4
Castilla y León	25,3	(-7,0)	32,3	26,5	32,4	25,9	29,9
Castilla-La Mancha	23,0	(-2,2)	25,1	21,2	29,0	24,0	26,6
Extremadura	23,0	(-3,5)	26,6	21,7	29,0	25,6	28,1
Madrid (5-03)	30,8	(-8,3)	39,1	29,6	41,2	30,5	30,3
Murcia	29,1	(-3,2)	32,3	24,7	32,8	27,4	31,5
Navarra	27,7	(-6,0)	33,8	31,6	33,3	27,1	29,1
La Rioja	23,6	(-7,9)	31,5	23,8	31,1	27,6	29,8
Com.Valenciana	27,7	(-4,5)	32,2	24,0	30,8	24,7	27,3
TOTAL	28,8	(-5,4)	34,2	27,1	35,0	28,2	30,3

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio del Interior y de los DD.OO. de las diferentes CCAA.

Las CCAA más participativas continúan siendo Extremadura y Castilla-La Mancha, con un nivel de abstención claramente inferior a la media, tal como se expresa también en todo tipo de elecciones. La Rioja, que experimenta una gran movilización, se une ahora a las dos citadas. A continuación se sitúan Cantabria y Castilla-León expresando igualmente un comportamiento más participativo que la media, pauta que se ha venido expresando hasta ahora en todo tipo de elecciones.

Las demás CCAA (Aragón, Murcia, Navarra y la Com. Valenciana) presentan niveles cercanos a la media manteniendo igualmente la pauta de anteriores elecciones.

La orientación del voto

En el conjunto de elecciones autonómicas celebradas el 25 de Mayo el PP ha vuelto a ser el partido más votado, obteniendo también esta posición en 8 de las 13 CCAA que celebraban elecciones.

En el conjunto de estas CCAA el PP obtuvo el 44,1% de los votos frente a los 37,4% del PSOE, mientras IU quedaba muy lejos con el 5,4% y el conjunto de los PANE obtuvieron el 9,1%.

En el denso clima electoral, si bien los resultados de las elecciones no han ofrecido cambios muy importantes presentan unas ligeras tendencias de cambio: ligero retroceso del PP (-1,2) y ligero avance del PSOE (+2). En conjunto la ventaja del PP sobre el PSOE se reduce ligeramente en relación a 1999, pasando de 9 a 6 puntos en el conjunto de estas CCAA. Por su parte IU no consigue recuperarse del retroceso de 1999, presentando incluso muy ligeras pérdidas en conjunto.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 1983-2003
RESULTADOS GLOBALES EN 13 CCAA (% s/votantes)

	2003	1999	1995	1991	1987	1983
AP/PP	43,3	44,6	45,0	32,2	27,0	33,2
PSOE	37,4	35,8	32,0	40,2	37,8	47,3
PCE/IU	5,4	5,8	11,2	8,4	6,2	6,3
PANE	9,1	9,4	8,9	9,0	8,5	6,0

Elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia (1983) y de los DD.OO. de las Comunidades Autónomas (1987, 91, 95, 99, 2003). En este cuadro los resultados a la Asamblea de Madrid son los de Junio-2003.

En las simultáneas municipales –que se celebraban en todas las Comunidades– el PSOE ha sido el partido más votado por primera vez desde 1993. Este cambio de partido más votado no deriva de grandes variaciones en el comportamiento de los electores. El ligero avance del PSOE que se manifiesta en las autonómicas de las 13 CCAA se manifiesta también en las municipales tanto en estas CCAA como en las otras cuatro. De esta manera del «empate técnico» de 1999 se pasa a una ligera ventaja del PSOE en 2003.¹

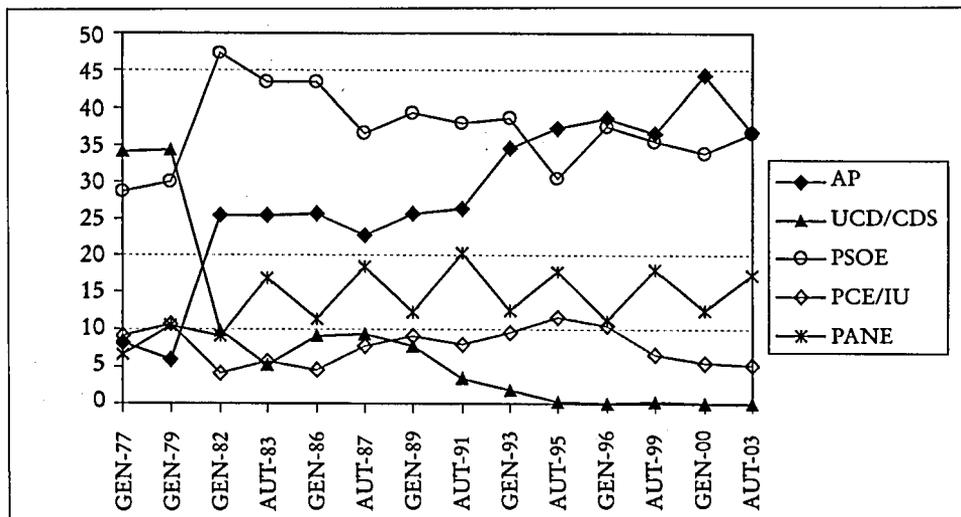
Estas eran las suaves tendencias de evolución de la orientación del voto que expresaban las elecciones de Mayo 2003. Si bien no pueden compararse linealmente los resultados de las autonómicas o municipales con los de las generales, este tipo de elecciones situadas entre elecciones generales muestran las tendencias de evolución general del electorado. Además la elevada politización general de las elecciones de junio de 2003 posibilitaba mejor la comparación.

Por Comunidades, se mantienen en general las pautas de implantación de los partidos y se expresan las tendencias generales de evolución aunque algunas CCAA presentan evoluciones muy específicas.

El PSOE es el partido más votado en Extremadura, Castilla-La Mancha, Aragón y, con muy ligera ventaja, en Asturias. Por su parte el PP es el más votado en Baleares Murcia, Comunidad Valenciana, Madrid, Castilla y León, Navarra, La Rioja y Cantabria.

1. Lo que parece una diferencia de resultados entre las autonómicas y municipales no es mas que una apariencia debido a que en los resultados de las autonómicas sólo computamos 13 CCAA, mientras que en los resultados de las municipales están incluidas las 17 CCAA.

ELECCIONES GENERALES Y AUTONÓMICAS: 1977-2003*



* Para este gráfico se han tenido en cuenta también los resultados en las 4 CCAA que celebran elecciones separadamente.

Agrupando los partidos por grandes tendencias ideológicas, este mapa no experimenta modificaciones cualitativas, tan sólo cuantitativas: se reduce la ventaja del centro-derecha o bien aumenta la ventaja del centro-izquierda. En conjunto, se marcan ventajas claras de una u otra tendencia, con la única excepción del gran equilibrio existente en Madrid.

A nivel evolutivo, respecto de 1999, las pautas de retroceso del PP y/o avance del PSOE que se producen a nivel general se manifiestan también en la mayoría de las CCAA, aunque en diverso grado. Aragón es la CA donde estas pautas son más evidentes y han posibilitado que el PSOE se convierta otra vez en el partido más votado superando al PP. En cambio en Murcia, donde son mayoritarias las posiciones a favor del trasvase del Ebro, el PP aumenta todavía su ventaja sobre el PSOE. La segunda excepción la constituye Asturias donde el PSOE retrocede y avanza el PP que consigue prácticamente igualarlo. Finalmente Canarias constituye también una excepción pues tanto PSOE, como PP avanzan ante el retroceso de CC, aunque las variaciones son modestas cuantitativamente.

El PP continúa obteniendo sus mejores resultados en Murcia (56,3%), así como en Castilla y León, La Rioja, Valencia y Madrid, en todas ellas con 45-48% de los votos. En cambio Canarias y Aragón marcan sus zonas más débiles con el 30-31% de los votos.

La implantación del PSOE, más irregular que la del PP, mantiene también sus características. Continúa presentando sus mejores resultados superando el 50% de los votos en Castilla-La Mancha (57,4) y Extremadura (51,2). En cambio en Navarra, Baleares y Canarias queda en el 20-25%.

**ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 25 DE MAYO DE 2003 POR CCAA.
RESULTADOS PRINCIPALES OPCIONES (% s/votantes)**

Elecc. autonómicas	PP	PSOE	IU	PANE1	PANE2	PANE3
Aragón	30,6	37,7	3,0	11,1(PAR)	13,7(ChA)	
Asturias	38,9	40,2	11,0			
Baleares	44,4	24,4	4,8	7,4(UM)	7,9(PSM)	3,6(PPE)
Canarias	30,6	25,4	1,3	32,4(CC)		
Cantabria	42,1	29,7	3,6	19,3(PRC)		
Castilla y León	48,1	37,0	3,4	3,9(UPL)		
Castilla-La Mancha	36,4	57,4	3,0			
Extremadura	38,4	51,2	6,2			
Madrid (5-03)	46,5	39,8	7,6			
Murcia	56,3	33,8	5,6			
Navarra	38,7	19,8	8,2	7,2(CDN)	7,0(PNV-EA)	7,2(Ar)
La Rioja	48,0	38,0	2,7	6,8(PR)		
Valencia	46,9	35,7	6,3	3,0(UV)	4,7(BNV)	
CCAA-143	44,1	37,4	5,4			9,1(Total PANE)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA.

**ELECCIONES AUTONÓMICAS MÁS RECIENTES HASTA 2003
EN LAS DEMÁS CCAA**

Elecc. autonómicas	PP	PSOE	IU	PANE1	PANE2	PANE3
Andalucía (2000)	37,8	44,0	8,1	7,4 (PA)		
Cataluña (2003)	11,9	31,1	7,3	30,9 (CiU)	16,4(ERC)	
Galicia (2001)	51,3	21,7	0,7	22,4 (BNG)		
País Vasco (2001)	22,8	17,7	5,5	42,2 (PNV-EA)	10,0(EH)	
CCAA-151	29,4	32,9	6,3			28,9 (Total PANE)
Madrid (10-03)	48,7	39,2	8,5			

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA.

Por lo que se refiere a IU, con una tendencia general a un muy ligero retroceso, mantiene las pautas de su muy irregular implantación. Asturias (11%) sigue siendo la Comunidad donde obtiene mejores resultados (aunque sin llegar al nivel del 15% que había mantenido en la primera mitad de los 90), seguida de Madrid y Navarra (8%). En la otra cara Canarias (1,3%) es la CCAA donde su implantación es más baja, pero también en La Rioja, Aragón, Castilla-LA Mancha, Castilla y León y Cantabria, se sitúa entre 3-4%.

La geografía de los PANE en estas Comunidades presenta aspectos de continuidad pero también de cambio. Así, en Baleares, Aragón, Navarra, Cantabria y Canarias, se mantienen como las Comunidades donde existe una presencia significativa de PANE's, que representan el 20% de los votos, o más, en cada Comunidad.

El más importante de todos ellos es Coalición Canaria, que a pesar de un cierto retroceso obtiene el 32,4% de los votos y se consolida como primera fuerza en *Canarias*. En *Cantabria* el PRC (Partido Regionalista de Cantabria) continúa su consolidación con un avance electoral importante y una fuerte y decisiva posición para inclinar mayoría de gobierno que le reportará la presidencia de la Comunidad. En *Aragón* se mantiene la competencia en el espacio autonomista entre el PAR (11,1%) y la ChA (13,7). El ligero retroceso del PAR y el avance de la ChA permite a este último convertirse en la tercera fuerza de Aragón.

Más diverso aún es el espacio de los PANE en Navarra y Baleares. En *Navarra*, los regionalistas de CDN y los nacionalistas vascos tanto de EA/PNV como de la nueva formación Aralar (escisión de Batasuna que rechaza la violencia etarra) presentan un gran equilibrio de fuerzas entre ellos. Debe tenerse en cuenta, además, las candidaturas alrededor de la Plataforma por la Autodeterminación (AuB; ilegalizadas la gran mayoría de ellas, impulsadas por el mundo de Batasuna que se niega a condenar la violencia de ETA), que recogen algo más del 4% de los votos a sus propias papeleteas contabilizadas como votos nulos. En *Baleares* la fragmentación entre los PANE es también importante. Las dos principales fuerzas son UM (7,4%) que se mantiene y los nacionalistas del PSM (7,9) que experimenta un sensible retroceso (-4). El PPE experimenta también un retroceso en Ibiza, lo mismo que la Coordinadora d'Organitzacions Progressistes en Formentera donde se ve superada por la conservadora Agrupació Independent Popular. Es decir, entre los antiguos integrantes de la coalición de gobierno durante la anterior legislatura, tan sólo el PSOE avanza en estas elecciones.

Efectos sobre los sistemas de partidos

Como consecuencia de esta evolución la estructura del sistema de partidos en las CCAA no ha experimentado grandes cambios por lo que se refiere a sus características fundamentales. Los cambios, en general, son variaciones en la correlación de fuerzas que no han alterado de manera significativa las estructuras de los sistemas de partidos articuladas sobre los dos grandes partidos estatales y una minoritaria IU, desarrollando los PANE un papel importante en algunas CCAA pero que sólo en el caso de Canarias se sitúa como principal. Este mapa de la competencia electoral, con sus homogeneidades y diversidades, se expresa de manera muy parecida en todo tipo de elección, con gran estabilidad en el tiempo, y se basa en las características de implantación territorial de los partidos en la geografía española.

De todas maneras, como ya hemos indicado en anteriores estudios, esta estructura básica experimenta variaciones en función, principalmente, de la coyun-

tura general española, pero también en función de elementos específicos del proceso político de la CA. Así, la ola de cambio favorable al PP en 1995 y la elevada volatilidad en todas las CCAA, la menor volatilidad en 1999 junto a la tendencia a la estabilidad del PP, una cierta recuperación del PSOE y el descenso de IU en la mayoría de las CCAA, así como una profundización de esta línea, salvo mayor estabilidad para IU, en el 2003.

ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA ELECTORAL EN LAS CCAA

Dos partidos principales	Vencedor (ventaja al 2º)	Vencedor (ventaja al 2º)	Concentración		Volatilidad		
			2003	1999	2003	1999	
PSOE-PP	Extremadura	PSOE (+13)	PSOE (+8)	90	88	3,6	8,6
	Andalucía	PSOE (+6)	PSOE (+10)	82	78	5,7	6,2
	Castilla-La Man.	PSOE (+21)	PSOE (+13)	94	93	4,7	8,6
	Asturias	PSOE (+1)	PSOE (+14)	79	78	10,3	19,6
	Aragón	PSOE (+7)	PP (+8)	68	68	10,3	12,6
	Murcia	PP (+22)	PP (+17)	90	88	4,6	6,8
	Com. Valenciana	PP (+11)	PP (+14)	83	81	2,7	10,6
	La Rioja	PP (+10)	PP (+16)	86	86	4,3	4,8
	Baleares	PP (+20)	PP (+22)	69	66	4,3	8,6
	Castilla y León	PP (+11)	PP (+18)	85	83	5,6	5,3
	Madrid (6-03)	PP (+7)	PP (+15)	86	87	3,6	8,2
	Madrid (10-03)	PP (+9)	PP (+15)	88	87		
	Cantabria	PP (+12)	PP (+9)	72	75	5,9	18,9
	Navarra	UPN/PP (+19)	UPN/PP (+22)	59	61	16,1	15,1
PP-BNG	Galicia	PP (+29 a BNG)	PP (+27 a BNG)	74	77	3,7	7,4
CiU-PSC	Cataluña	PSC = CiU (0)	PSC = CiU (0)	62	75	15,2	14,8
PNV-PP (o PSOE)	País Vasco	PNV (+19 al PP)	PNV (+8 al PP)	65	47	17,9	8,4
CC-PP	Canarias	CC (+2)	CC (+10)	63	63	7,4	9,5

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte factores específicos de CA explican las particularidades en las variaciones en cada Comunidad. En este sentido la variación más «estructural» es la que se ha venido produciendo en aquellas CCAA con presencia significativa de PANE's que hemos indicado y se expresa en el incremento del voto a estos partidos en las elecciones autonómicas con respecto a las generales, en detrimento de los grandes partidos estatales. Además factores coyunturales específicos al proceso de cada CA han causado también algunas variaciones significativas en la estructura del sistema o en sus relaciones de fuerza (el hundimiento de la URAS

en Asturias, el surgimiento de Aralar en Navarra son buenos ejemplos en 2003 de los efectos de este tipo de factores).

En su evolución estas estructuras han presentado una creciente *concentración* bipartidista del voto entre PP y PSOE en casi todas las CCAA. Las elecciones de 2003 han marcado también un avance, aunque suave, en este sentido: en su conjunto PP y PSOE concentran el 81,6 % de los votos en estas CCAA frente al 80,1 que representaban en 1999. Téngase en cuenta que PP y PSOE concentran el 63% de los votos si tomamos en su conjunto las 4 CCAA que celebran elecciones separadamente; y tan sólo el 40% en los casos de Cataluña y el País Vasco.

Por su parte, dados los suaves cambios que se han producido en los apoyos electorales en relación a 1999, los índices de *volatilidad* se han reducido situándose en los niveles más bajos hasta ahora en las elecciones autonómicas en estas CCAA. Además de expresar la reducida dimensión cuantitativa de los cambios, ello expresa igualmente una estabilidad de la oferta partidista y la estructura de los sistemas de partidos en las CCAA.

El nivel institucional

Las Asambleas autonómicas

Los limitados cambios en los resultados electorales del 25 de Mayo se han traducido igualmente en cambios modestos en la composición de las asambleas autonómicas.

Así, de los 792 escaños que reúnen conjuntamente las asambleas de las 13 CCAA, el PP con 370 (-1) y el PSOE con 312 (+13), copan prácticamente los puestos de diputados aumentando también la concentración de la representación parlamentaria en estos dos partidos. Por su parte IU se mantiene relativamente estable con 30 diputados autonómicos (+2), aunque está representado en una Comunidad menos (8), al perder el escaño que había obtenido en Castilla y León en 1999.

ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003:
COMPOSICIÓN DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS

Aut 2003	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE	PANE	TOTAL
Aragón	22	27	1	8(PAR)	9(ChA)			67
Asturias	19	22	4					45
Baleares	29	15	2	3(UM)	4(PSM)	5(PPE)	1(AIPF)	59
Canarias	17	17		23(CC)	3 (FNC)			60
Cantabria	18	13		8 (PRC)				39
Castilla y León	48	32		2 (UPL)				82
Castilla-La Mancha	18	29						47
Extremadura	26	36	3					65
Madrid (5-03)	55	47	9					111

Aut 2003	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE	PANE	TOTAL
Madrid (10-03)	57	45	9					111
Murcia	28	16	1					45
Navarra	23	11	4	4(CDN)	4(EA/PNV)	4 (Aralar)		50
La Rioja	17	14		2(PR)				33
C.Valenciana	48	35	6					89
<i>TOTAL 13 CCAA</i>	<i>370</i>	<i>312</i>	<i>30</i>				<i>(Total PANE)</i>	
							80	792
Andalucía (00)	46	52	6	5(PA)				109
Cataluña (03)	15	42	9	46(CIU)	23(ERC)			135
Galicia (01)	41	17		17(BNG)				75
P. Vasco (01)	19	13	3	33(PNV-EA)	7(B)			75
<i>Total 4 CCAA</i>	<i>121</i>	<i>124</i>	<i>18</i>				<i>(Total PANE)</i>	
							131	394
<i>ESPAÑA</i>	<i>491</i>	<i>436</i>	<i>48</i>				<i>(Total PANE)</i>	
							211	1186

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA.

Por su parte los PANE obtienen representación en 7 de las 13 CCAA, una menos que en las elecciones de 1999 pues Asturias queda sin representación de PANE's al perder la URAS la representación que tenía y no conseguir recuperarla el P. Asturianista. En conjunto los PANE obtienen 80 diputados, 6 menos que en la anterior legislatura. Tan sólo hay un cambio entre los PANE que obtienen representación, pues todos ellos ya la habían obtenido también en 1999 con la excepción de Aralar en Navarra. En cambio, además de la URAS pierde también la representación TC-PNC en Castilla y León, mientras la ilegalizada HB/EH no puede acceder a renovar la representación que venía obteniendo en el Parlamento de Navarra.

Por CCAA, se han configurado mayorías absolutas de un partido en 7 CCAA, una menos que en 1999. El PP renueva esta mayoría en las 5 CCAA en que ya la tenía: Castilla y León, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana. También en Baleares puede decirse que el PP obtiene la mayoría absoluta si se tiene en cuenta el escaño de Formentera obtenido por la AIP, afín al PP. Por su parte el PSOE renueva su mayoría absoluta en Castilla-La Mancha y Extremadura, pero la pierde en Asturias, quedando a 1 escaño de esta mayoría. Ningún PANE obtiene la mayoría absoluta.

Sin embargo en las elecciones de Mayo PSOE e IU obtienen los escaños necesarios para tener la mayoría de gobierno en la Asamblea de Madrid. El asunto de los «tránsfugas» evita que se materialice provocando un agrio conflicto que lleva finalmente a nuevas elecciones, en las que es el PP el obtiene finalmente la mayoría absoluta.

MAYORÍAS ABSOLUTAS EN LAS 13 CCAA (1983-2003)

	1983	1987	1991	1995	1999	2003
PP	1	1	1	5	5	6
PSOE	7	3	4	1	3	2

Pactos y Mayorías de gobierno

Mientras se forman gobiernos monocolor en las CCAA donde un partido ha alcanzado mayoría absoluta, en todas las demás se configuran gobiernos de coalición, sin que se presenten otras formas. A través de esta fórmula el PSOE está presente en el gobierno de 3 CCAA: Aragón, Asturias y Cantabria, asumiendo la Presidencia en las dos primeras, mientras apoya al candidato regionalista en la Presidencia de Cantabria. Por su parte el PP participa 2 gobiernos de coalición: Navarra y Canarias, presidiendo el de Navarra y apoyando al candidato de CC en Canarias. En conjunto, pues, el PP está en el gobierno en 8 de las 13 CCAA, mientras el PSOE lo está en la 5 restantes. Por su parte, Cantabria y Canarias son las únicas de estas CCAA la presidencia de cuyo gobierno la detentan los PANE.

Este mapa de gobiernos casi no ha variado en relación a 1999. Los únicos cambios se producen en Baleares y Cantabria en donde se intercambian las posiciones de gobierno y oposición. El PP recupera en solitario el gobierno de Baleares, pero en cambio pierde Cantabria donde el PSOE accede al gobierno con la presidencia para el PRC.

Como en anteriores elecciones, la negociación de acuerdos ha incluido también el nivel local (Ayuntamientos y Diputaciones), además de la Presidencia y los diversos puestos en la Mesa de las Asambleas autonómicas y sus comisiones así como, en su caso, de las carteras de gobierno. Los objetivos de un pacto a los dos niveles son la congruencia entre el nivel autonómico y el local, además de una mayor capacidad de irradiación política de los partidos implicados. En esta dirección, la diversidad de situaciones a nivel local, si bien añade complejidad también supone disponer de un mayor abanico de posibilidades para compensaciones.

GOBIERNOS AUTONÓMICOS 1983-1999:
PARTIDOS, MAYORÍAS Y COALICIONES

	1983	1987	1991	1995	1999	2003
PSOE-PP						
Extremadura	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A	PSOE-A
Andalucía	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PSOE-m
Castilla-La Man.	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A
Asturias	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-m	PSOE-A	PSOE+IU
Murcia	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PP-A	PP-A	PP-A
Valencia	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A	PP+UV	PP-A	PP-A
Madrid	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-A	PP-A	PSOE+IU(5-03) PP-A (10-03)

	1983	1987	1991	1995	1999	2003
La Rioja	PSOE-A	AP-m PSOE-m	PSOE-m	PP-A	PP-A	PP-A
Castilla y León	PSOE-m	AP-m	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
Galicia	AP-m	CP-m PSOE+CG +PNG	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
Baleares	AP-m	AP+UM	PP/UM-A	PP-A	PSOE+PSM +UM +EU-V	PP-(A)
Cantabria	AP-A AP-m	AP-A PSOE+PP +PRC+CDS	UPCA-m	PP+PRC	PP+PRC	PRC+PSOE
Navarra	PSOE-m	PSOE-m	UPN(PP)-m	CDN+PSOE +EA	UPN (PP)-m	UPN(PP) +CDN

ESPECÍFICAS

Aragón	PSOE-m	PAR-m	PAR+PP PSOE-m	PP+PAR	PSOE+PAR	PSOE+PAR
Canarias	PSOE-m	CDS+AIC +AP CDS+AIC	AIC+PSOE CC	CC+PP	CC+PP	CC+PP
Cataluña (1980: CiU-m)	CiU-MA	CiU-MA	CiU-MA	CiU-m	CiU-m (+ PP)	PSC+ERC+IC
País Vasco (1980: PNV-m)	PNV-m	PNV+PSOE	PNV+EA+EE PNV+PSE+EE PNV+PSE	PNV+PSE+EA	PNV+EA (+EH)	PNV/EA+IU

A: mayoría absoluta

+ : acuerdo de gobierno

m: mayor minoría

(+...): apoyo parlamentario

En principio, pues, los gobiernos autonómicos parecen tener una base sólida. En previsión de normalidad, sólo la dinámica política que se genere a partir de los resultados de las elecciones generales de Marzo de 2004 podría comportar algún cambio en las bases sobre las que se sustentan los acuerdos o los desacuerdos.

La composición del Senado

Aparte de su reflejo sobre las instituciones autonómicas, los resultados de las elecciones autonómicas tienen también influencia sobre la composición de las instituciones centrales del Estado, en tanto en cuanto una parte de los escaños del Senado corresponde designarlos a las Asambleas de las CCAA. Sin embargo la prácticamente nula importancia del Senado en su actual configuración quita relevancia a esta influencia.

Como consecuencia de los resultados de las elecciones de 2003 –y de los producidos en las elecciones vascas de 2001, andaluzas de 2000, gallegas de 2001 y

catalanas de 2003— el PP suma ahora 23 senadores de designación autonómica por 19 el PSOE. Sumados a los escaños de elección que obtuvieron estos partidos en las pasadas elecciones generales de 2000, el PP ha continuado manteniendo una cómoda mayoría absoluta en el Senado durante los meses que restaban para el final de la legislatura en Marzo-2004. De todas maneras, la parálisis veraniega, las elecciones madrileñas y catalanas de otoño, y la disolución de las cámaras en Febrero 2004, configuran un escenario de difícil consolidación y actividad para el «nuevo» Senado tras las elecciones autonómicas de 2003.

COMPOSICIÓN DEL SENADO TRAS LAS ELECCIONES DE 2003

Senado 2000 - 2003				Senado: A partir de marzo 2004			
Designados	Elección 2000	TOTAL		Designados 2003 ²	Elección 2004	TOTAL	
PP	23	127	150	PP	24	102	126
PSOE	19	60	79	PSOE	16	89	105
CiU	3	8	11	CiU	2	4	6
PNV	2	6	8	PNV	1	6	7
CC	1	5	6	CC	1	3	4
IU	2	—	2	IU / IC-V	4	1	5
ERC	1	1	2	ERC	1	3	4
PIL	—	1	1	BNG	1	—	1
				PAR	1	—	1
				PIL	—	—	—
TOTAL	51	208	259	TOTAL	51	208	259

Elaboración propia sobre listas de la Secretaria General del Senado.

Sin embargo, como se elige un mucho mayor número de senadores en las elecciones generales la configuración política del Senado en la que más tiempo van a insertarse los senadores designados por las CCAA en 2003 será la establecida tras las elecciones generales de 2004. En la nueva configuración el PP continúa teniendo la mayoría pero ya no dispone de la mayoría absoluta.

En todo caso el papel de las CCAA en la configuración de la «cámara de representación territorial» es marginal.

Actualmente en las elecciones autonómicas están en juego recursos de representación y de poder muy importantes. Por ello, y además en un contexto de equilibrio de fuerzas, las elecciones autonómicas han ido cobrando un papel más importante en el proceso político general. Pero todavía la influencia de las elecciones autonómicas mira casi exclusivamente hacia el interior de las Comu-

2. Los 8 senadores a designar por el Parlamento andaluz se han incorporado según la distribución en la pasada legislatura a falta de la nueva designación tras las elecciones de 2004 en el momento de cerrarse este estudio.

nidades dada la escasa relevancia de las CCAA en la configuración de la voluntad general del Estado. La conversión del Senado en una cámara de las Autonomías otorgaría a las elecciones autonómicas un papel mucho más importante al proyectarse entonces directamente sus resultados —en una u otra forma— hacia las instituciones centrales del Estado.

RESULTADOS

ARAGÓN Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS A NIVEL DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	1.000.656		
Participación	713.626	71,32	
PSOE	268.827	37,91	27
PP	218.047	30,75	22
IU	21.521	3,04	1
PAR	79.384	11,2	8
ChA	97.481	13,8	9
Verdes	4.121	0,58	
Otros	1.568	0,003	
Nulos	4.668	0,64	
Blancos	13.617	2,09	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Huesca	Teruel	Zaragoza	ARAGÓN
Electores	173.029	113.409	714.218	1.000.656
Participación	72,9	76,2	70,2	71,3
% s/voto				
PP	29,56	33,26	30,34	30,55
PSOE	42,07	34,32	37,14	37,67
IU	2,53	3,63	3,03	3,02
PAR	12,21	18,10	9,65	11,12
ChA	9,89	7,58	15,66	13,66

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	IU	PAR	ChA
Huesca	6	8	0	2	2
Teruel	7	5	0	3	0
Zaragoza	11	14	1	3	6
ARAGÓN	22	27	1	8	9

Verdes: S.O.S. Naturaleza - Los Verdes

Otros: Partido Humanista, Izquierda Republicana, Iniciativa Alto Aragón, Partido Familia y Vida, Centro Democrático y Social

Fuente: Gobierno de Aragón.

ASTURIAS

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	976.104		
Participación	623.149	65,9%	
	votos	% s/voto	Diputados
PSOE	250.474	40,2	22
PP	242.396	38,9	19
IU	68.360	11,0	4
CDS	642	0,1	
URAS	17.552	2,8	
PAS	11.376	1,8	
PANE Diversos	4.704	0,8	
Diversos Derecha	477	0,1	
Diversos Izquierda	1.211	0,2	
Verdes	6.561	1,1	
Otros	1.297	0,2	
Nulos	4.433	0,7	
Blancos	14.143	2,3	

	PSOE	PP	IU
ASTURIAS	22	19	4
PANE Diversos:	Conceyu Astur, Andecha Astur, Convergencia Democrática Asturiana		
Diversos Izquierda:	Partido Comunista de los Pueblos de España		
Verdes:	Los Verdes de Asturias		
Otros:	Plataforma en Defensa de la Tercera Edad		

CANARIAS

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	1.439.784		
Participación	930.449	66,44	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	283.186	30,44	17
PSOE	235.234	25,28	17
IU	12.188	1,31	
CC	304.413	32,72	23
FNC	44.703	4,80	3
Verdes	18.340	1,97	
PANE Diversos	8.278	0,89	
Diversos Izquierda	4.483	0,48	
Otros	2.230	0,24	
Diversos Derecha	409		
Nulos	5.168	0,56	
Blancos	11.843	1,27	

RESULTADOS POR PROVINCIA			
	Las Palmas	Tenerife	CANARIAS
Electores	727.170	106.497	1.439.784
Participación	67,53	65,63	66,44
% s/voto			
PP	43,68	16,26	24,47
PSOE	20,80	30,39	45,73
IU	1,31	1,25	1,89
CC	21,76	44,12	66,41
FNC	8,21	3,86	5,81

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DIPUTADOS POR PARTIDO				
	PP	PSOE	CC	FNC
Las Palmas	12	7	8	3
Tenerife	5	10	15	
CANARIAS	17	17	23	3

PANE diversos: Alternativa Pop. Canaria, Coalición de Asamblea Conejera-pda-pcl, Unión Tinerfeña

Otros Izquier.: Alternativa Ciudadana 25 de Mayo, Partido Comunista del Pueblo Canario (PCPC)

Diver. Derecha: Democracia Nacional

Verdes: Los Verdes de Canarias

Otros: Partido Humanista, Partido la Gente, Partido Político Tagoror Pensionista de Canarias

Fuente: Junta Electoral Canaria/Elaboración Propia.

CANTABRIA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA			
Electores	460.026		
Participación	346.887	75,41	
	votos	% s. voto	Diputados
PP	146.012	42,09	18
PSOE	102.918	29,67	13
IU	12.375	3,57	
CDS	658	0,19	
PRC	67.003	19,32	8
UPCA	5.477	1,58	
PANE Diversos	1.644	0,47	
Otros	801	0,23	
Nulos	2.776	0,80	
Blancos	7.223	2,08	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DIPUTADOS POR PARTIDO

	PP	PSOE	PRC
CANTABRIA	18	13	8

PANE diversos: Conceju Nacionaliegu Cántabru
Otros: Ciudadanos Independientes de Cantabria

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

CASTILLA Y LEÓN

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	2.089.993		
Participación	1.560.856	74,7%	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	751.518	48,1	48
PSOE	577.786	37,0	32
IU	53.105	3,4	
CDS	2.979	0,2	
UPL	60.057	3,8	2
TC	18.357	1,2	
PANE Diversos	38.878	2,5	
Diversos Derecha	2.293	0,1	
Diversos Izquierda	4.104	0,3	
Verdes	9.198	0,6	
Otros	2.591	0,2	
Nulos	13.240	0,8	
Blancos	35.978	2,3	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	CAST. y LEÓN
Electores	138.665	294.606	421.768	148.460	293.000	122.318	75.687	423.422	172.067	2.089.993
Participación	79,4	73,1	73,8	76,8	73,7	77,3	73,0	74,3	75,3	67,70
% s/voto										
PP	59,6	53,3	38,9	48,6	51,8	50,8	53,4	46,3	50,9	48,6
PSOE	32,0	33,5	35,9	41,6	36,7	36,4	36,7	39,9	36,5	36,7
IU	4,0	4,1	3,1	3,2	2,0	3,8	2,1	4,7	2,5	3,4
UPL	0,0	0,0	18,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	3,88
TC	1,2	4,5	0,0	2,2	0,1	1,1	0,5	1,0	0,1	1,2
PANE diversos	0,0	0,3	1,7	0,2	5,3	1,7	3,6	4,5	4,5	2,7

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS			
	PP	PSOE	UPL
Ávila	5	2	
Burgos	7	4	
León	6	6	2
Palencia	4	3	
Salamanca	7	4	
Segovia	4	2	
Soria	3	2	
Valladolid	8	6	
Zamora	4	3	
CAST. Y LEÓN	48	32	2
PANE diversos:	Partido del Bierzo, Partido Regionalista del País Leonés, Unidad Regionalista de Castilla y León, Partido Nacionalista de Castilla y León, Unión del Pueblo Zamorano, Zamora Unida, Izquierda Castellana, Ciudadanos Independientes Unidos Leoneses, Unión del Pueblo Salmantino, Candidatura Independiente, Partido Regionalista del Bierzo, Iniciativa por el Desarrollo de Soria, Alternativa Segoviana		
Diversos Derecha:	Falange Española, Partido Demócrata Español, Falange Auténtica, Falange Española Independiente-Falange 2000		
Verdes:	Los Verdes-Foro de Izquierdas, Los Verdes - Grupo Verde, Los Verdes-CIVES		
Otros:	Partido Humanista		

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

CASTILLA-LA MANCHA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS A NIVEL DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	1.447.786		
Participación	1.104.109	76,26	
	votos	% s/voto	Diputados
PSOE	634.132	57,43	29
PP	402.047	36,41	18
IU	33.413	3,03	
Verdes	1.684	0,15	
Diversos Derecha	2.022	0,18	
Diversos Izquierda	457	0,04	
Diversos Aut.	6.907	0,63	
Otros	1.358	0,12	
Nulos	7.146	0,65	
Blancos	14.549	1,32	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	CAST.-LA MANCHA
Electores	297.619	391.679	165.503	147.706	445.279	1.447.786
Participación	74,1	73,8	81,2	75,6	78,2	76,3
% s/voto						
PP	29,56	33,26	30,34	30,55	30,55	30,55
PSOE	42,07	34,32	37,14	37,67	37,67	37,67
IU	2,53	3,63	3,03	3,02	3,02	3,02
PAR	12,21	18,10	9,65	11,12	11,12	11,12
ChA	9,89	7,58	15,66	13,66	13,66	13,66

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PSOE	PP
Albacete	6	4
Ciudad Real	7	4
Cuenca	5	3
Guadalajara	4	3
Toledo	7	4
CASTILLA-LA MANCHA	29	18

Verdes: Los Verdes-Grupo Verde
 Diversos Derecha: Democracia Nacional, Falange Española, Falange Auténtica, Partido Demócrata Español
 Diversos Izquierda: Izquierda Republicana
 Diversos Aut.: Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, Iniciativa por Cuenca, Izquierda Castellana, Partido Regionalista de Guadalajara, Unidad Castellana, URI
 Otros: Partido Familia y Vida

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

CATALUNYA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS A NIVEL DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	5.307.837		
Participación	3.319.276	62,54	
	votos	% s/voto	Diputados
PSOE	1.031.454	31,07	42
CiU	1.024.425	30,86	46
ERC	544.324	16,40	23
PP	393.499	11,85	15
ICV - EUiA	241.163	7,27	9
Verdes:	20.356	0,61	
Diversos Izquierda:	12.928	0,39	
Diversos Derecha:	6.299	0,19	
Otros:	3.933	0,12	
PANE diversos:	1.890	0,06	
Nulos	8.793	0,26	
Blancos	30.212	0,91	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Barcelona	Tarragona	Lleida	Girona	CATALUNYA
Electores	4.010.834	514.103	312.438	470.462	5.307.837
Participación	62,1	59,7	65,5	67,4	62,5
% s/voto					
PSC	33,1	28,1	22,4	23,6	31,1
CiU	28,7	33,6	41,3	38,5	30,9
ERC	15,1	19,0	19,8	21,8	16,4
PP	12,5	11,7	9,6	8,0	11,9
ICV	8,0	5,2	4,3	5,3	7,3

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PSC	CiU	ERC	PP	ICV
Barcelona	29	25	13	11	7
Tarragona	5	7	3	2	1
Lleida	4	7	3	1	0
Girona	4	7	4	1	1
CATALUNYA	42	46	23	15	9

Verdes:	Els Verds-Confederació Ecologista de Catalunya, Els Verds-Alternativa Verda
PANE diversos:	Estat Català
Otros:	Partit Humanista de Catalunya, Centro Democrático y Social, Partido Nacionalista Caló, Ciudadanos en Blanco
Diversos Derecha:	Plataforma per Catalunya, Moviment Social Republicà, Españoles Bajo el Separatismo
Diversos Izquierda:	Partit Obrer Socialista Internacionalista, Partit Comunista, del Poble de Catalunya Lluita Internacionalista, Izquierda Republicana-Partit Republicà d'Esquerra, Una Democràcia és Possible, Escons Insubmisos

Fuente: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Administracions Públiques.

COMUNIDAD VALENCIANA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS A NIVEL DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	3.370.841		
Participación	2.438.368	71,32	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	1.144.110	46,92	48
PSPV-PSOE	870.589	35,70	35
L'Entesa (IU)	153.496	6,30	6
BNV	113.792	4,67	
UV	72.438	2,97	
Aut. Diversos	10.283	0,42	
Diversos Derechas	5.703	0,23	
Diversos Izquierda	4.375	0,18	
Otros	7.419	0,30	
Nulos	15.222	0,62	
Blancos	37.839	1,55	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Castelló	València	Alacant	C. VALENCIANA
Electores	395.624	1.845.581	1.129.636	3.370.841
Participación	73,61	73,24	70,42	72,34
% s/voto				
PP	47,77	46,07	48,06	46,92
PSPV-PSOE	36,14	34,90	36,91	35,70
L'Entesa (IU)	4,34	6,97	5,86	6,30
BNV	5,79	4,89	3,87	4,67
UV	2,03	3,88	1,77	2,97

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	IU
Alacant	6	8	0
Castelló	7	5	0
València	11	14	1
C. VALENCIANA	22	27	1

L'Entesa:	Esquerra Unida del País Valencià, Els Verds i Esquerra Valenciana
BNV:	Bloc Nacionalista Valencià -Esquerra Verda
UV:	Unio Valenciana, Unio Comunitat Valenciana, Unión Centro Liberal
Aut. Diversos:	Esquerra Republicana del País Valencià, Partido Regionalista de la Com. Valenciana
Diversos Derecha:	España 2000, Democracia Nacional, Falange Auténtica
Diversos Izquierda:	Partido Republicano Federal, Partido Comunista de los Pueblos de España
Otros:	Partido Humanista, Partido Familia y Vida, Centro Democrático y Social, Otra Democracia es Posible

Fuente: Generalitat Valenciana.

EXTREMADURA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS A NIVEL DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	861.309		
Participación	662.942	76,97	
	votos	% s/voto	Diputados
PSOE	339.447	51,20	36
PP	254.744	38,43	26
IU	41.238	6,22	3
EU	11.992	1,81	
Otros	1.040	0,16	
Nulos	5.412	0,82	
Blancos	9.069	1,37	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Cáceres	Badajoz	EXTREMADURA
Electores	334.106	527.203	861.309
Participación	78,38	76,08	76,97
% s/voto			
PSOE	48,33	53,08	51,20
PP	40,78	36,89	38,43
IU	5,25	6,85	6,22
EU	3,37	0,79	1,81

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PSOE	PP	IU
Cáceres	16	13	1
Badajoz	20	13	2
EXTREMADURA	36	26	3

EU: Extremadura Unida

Otros: Partido Humanista

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

ISLAS BALEARES

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA			
Electores	682.857		
Participación	429.135	62,84	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	190.562	44,58	29
PSOE	104.614	23,86	15
IU	20.797	6,58	2
UM	31.781	5,29	3
PSM-EN	33.920	12,55	4
Verdes	2.784	3,09	
PACTE	15.513		5
AIPF	1.647		
COP	1.298		
PANE Diversos	8.457	1,52	
Diversos Derecha	6.707	0,12	
Otros	1.605	0,54	
Nulos	2.795	0,44	
Blancos	7.093	1,35	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DIPUTADOS POR PARTIDO

	PP	PSOE	IU	UM	PSM	Verdes
BALEARES	30	16	3	2	6	1

PANE Diversos: Partido Renovador Eivissa y Formentera, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Clau de Mallorca, Partido Renovador Illes Balears, Unió Centristes de Menorca, Partit Menorquí, Unió Pueblo Balear

Diversos Derecha: Agrupación Social Independiente ASI 6.707 1,60

Verdes: Els Verds de les Illes Balears (EVIB), Grupo Verde Europeo

Otros: Ciudadanos en Blanco, Unión Cívica UC, Coalició Treballadors per a la Democràcia

Fuente: Junta Electoral de les Illes Balears.

LA RIOJA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA			
Electores	227.736		
Participación	174.040	76,42	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	83.596	48,03	17
PSOE	66.103	37,98	4
IU	4.684	2,69	0
Partido Riojano	11.811	6,79	2
Verdes	2.812	1,62	
Otros	264	0,15	
Nulos	1.417	0,81	
Blancos	3.353	1,93	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DIPUTADOS POR PARTIDO

	PP	PSOE	IU	Partido Riojano
LA RIOJA	17	14	0	2

Verdes: Los Verdes de la Rioja

Otros: Movimiento al Socialismo Humanista

Fuente: Junta Electoral de La Rioja.

MADRID**Elecciones Autonómicas Mayo 2003****RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA**

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	4.447.644		
Participación	3.077.421	69,19%	
PP	1.429.346	46,45	55
PSOE	1.225.629	39,83	47
IU	234.944	7,63	9
PANE diversos	4.990	0,16	
Diversos Derecha	13.418	0,44	
Diversos Izquierda	6.545	0,21	
Verdes	70.583	2,29	
Otros	10.858	0,35	
Nulos	13.977	0,45	
Blancos	60.942	1,98	

**DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS
DIPUTADOS POR PARTIDO**

	PP	PSOE	IU
MADRID	55	47	9

PANE diversos:	Partido Regional Independiente Madrileño, Unidad Regional Independiente, Izquierda Castellana, Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano
Diversos Derecha:	La Falange, Falange Española Independiente - Falange 2000, Partido Demócrata Español, Democracia Nacional
Diversos Izquierda:	Partido Comunista de los Pueblos de España, Izquierda Republicana, Otra Democracia es Posible
Verdes:	Los Verdes, Los Verdes de la Comunidad de Madrid
Otros:	Partido «Familia y Vida», Partido Humanista, Partido de la Asociación de Viudas y Esposas Legales, Unidad Ciudadana

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

MADRID

Elecciones Autonómicas Octubre 2003

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA			
Electores	4.460.349		
Participación	2.729.189	61,19	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	1.346.588	49,34	57
PSOE	1.083.205	39,69	45
IU	236.013	8,65	9
Nuevo Socialismo	6.176	0,23	
PANE diversos	2.390	0,09	
Diversos Derecha	7.851	0,29	
Diversos Izquierda	4.642	0,17	
Verdes	26.732	0,98	
Otros	15.501	0,57	
Nulos	11.048	0,40	
Blancos	48.370	1,77	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DIPUTADOS POR PARTIDO

	PP	PSOE	IU
MADRID	57	45	9
PANE diversos:	Partido Regional Independiente Madrileño Unidad Regional Independiente, Izquierda Castellana, Tierra Comunera-Partido Nacio- nalista Castellano		
Diversos Derecha:	La Falange, Falange Española de las JONS, Democracia Nacional		
Diversos Izquierda:	Partido Comunista de los Pueblos de España, Izquierda Republicana, Otra Democracia es Posible, Progresistas Federales		
Verdes:	Los Verdes, Los Verdes de la Comunidad de Madrid		
Otros:	Partido «Familia y Vida», Partido Humanista, Partido de la Asociación de Viudas y Esposas Legales, Unidad Ciudadana Partido del Mútuo Apoyo Romántico, Ciudadanos en Blanco		

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

MURCIA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	917.948		
Participación	650.584	70,9	
PP	366.314	56,31	28
PSOE	219.707	33,77	16
IU	36.551	5,62	1
Verdes	9.988	1,54	
Diversos Derecha	227	0,03	
PANE Diversos	1.162	0,18	
Otros	1.539	0,24	
Nulos	5.173	0,80	
Blancos	9.923	1,53	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DIPUTADOS POR PARTIDO

	PP	PSOE	IU
MURCIA	28	16	1
PANE diversos:	Convergencia Ciudadana del Sureste		
Otros:	Partido Humanista, Partido «Familia y Vida», Centro Democrático y Social		

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

NAVARRA

Elecciones Autonómicas 2003

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA			
Electores	452.665		
Participación	327.201	72,28	
	votos	% s/voto	Diputados
UPN-PP	126.725	38,73	23
PSOE	64.663	19,76	11
IU	26.834	8,20	4
CDN	23.437	7,16	4
PNV/EA	22.727	6,95	4
ARALAR	23.697	7,24	4
Diversos Izquierda	7.897	2,41	
Otros	2.579	0,79	
Nulos	21.289	6,51	
Blancos	7.353	2,25	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS DIPUTADOS POR PARTIDO

	UPN-PP	PSOE	CDN	IU	Aralar	PNV/EA
NAVARRA	23	11	4	4	4	4
Diversos Izquierda: Batzarre						
Otros:	Partido Humanista, EKA-Partido Carlista					

Fuente: Junta Electoral de Navarra.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2003 EN ARAGÓN

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Aragón llega a las elecciones de Mayo de 2003 tras una legislatura de gobierno de coalición entre el PSOE i el PAR, presidido por Marcelino Iglesias (PSOE).

Tras unos inicios complejos, la relación entre los dos socios de gobierno ha sido buena, hasta el punto que ambos se muestran dispuestos a repetir la experiencia si es posible, puesto que ha sido una de las legislaturas más estables políticamente de la experiencia autonómica aragonesa.

Se llega a las elecciones en un clima político fuertemente marcado por el Plan Hidrológico Nacional, promovido por el PP y al que se han opuesto todos los demás partidos aragoneses, encabezados por el gobierno de Iglesias. Aragón ha vivido una serie de manifestaciones que se cuentan entre las mayores de la historia.

Las fuerzas políticas y la campaña

El Partido Socialista presenta de nuevo como cabeza de lista al presidente saliente Marcelino Iglesias (con más de un 90% de conocimiento y muy buena valoración en la opinión pública), que aspira así a convertirse en el primer presidente aragonés, en veinte años, que repite en el cargo. La confección de las listas, marcadas por la continuidad, se ha desarrollado en un ambiente de unidad y consenso inédito en la tradicionalmente convulsa federación aragonesa del PSOE gracias a las buenas expectativas con que se enfrentan a estos comicios y al acuerdo entre los principales líderes del partido que han permitido cerrar definitivamente las crisis a que se enfrentó este partido en los años noventa. En tercera posición en la lista por Zaragoza, el consejero de economía Eduardo Bandrés se perfila como uno de los hombres clave en el partido y en el futuro gobierno.

La campaña socialista tiene como eje fundamental la oposición al trasvase del Ebro, que ha sido el tema principal de la política aragonesa desde la aprobación del PHN en el congreso de los diputados en 2001. Marcelino Iglesias, que se ha situado al frente de las movilizaciones sociales en contra del trasvase, espera aprovechar el clima de rechazo que se ha generado en la sociedad aragonesa para consolidar su posición política. Otros ejes de la campaña socialista son la vivienda, la educación (libros de texto gratuitos hasta los 16 años), la sanidad y las infraestructuras (metro ligero de Zaragoza, trenes de cercanías) para consolidar así el crecimiento económico de Aragón.

El PP se enfrenta a los comicios con una situación más complicada, debido a

los problemas internos y al riesgo de perder espacio en las instituciones. El candidato a presidir la Diputación General de Aragón es Gustavo Alcalde, presidente del PP en Aragón, que sucede en el cargo a Manuel Giménez Abad, asesinado por ETA en mayo de 2001. En la confección de las listas, el PP ha operado una importante renovación (más de la mitad de sus cargos electos no repiten en las listas) con el objetivo de reconciliar los diversos sectores del partido, principalmente el liderado por el alcalde de Zaragoza José Atarés, y los de otros dirigentes importantes del PP aragonés, como Luisa Fernanda Rudi.

La campaña del PP se centra en minimizar el impacto negativo del PHN en los resultados electorales, y en criticar la gestión de Marcelino Iglesias al frente de la DGA. Además, se resaltan las inversiones del gobierno central en la comunidad (AVE, autovía Zaragoza-Huesca). Este último aspecto viene reforzado por la presencia, en la campaña electoral de un buen número de ministros del gobierno de Aznar, para reforzar las candidaturas autonómicas y locales del PP. Su objetivo es mantener las alcaldías de Teruel y Zaragoza y recuperar el gobierno de la DGA.

El PAR se presenta a estas elecciones con el objetivo de frenar su progresiva pérdida de votos, y rentabilizar su tarea en el gobierno de Iglesias, así como los votos de centro-derecha que el PP pueda perder en esta comunidad a causa del PHN. Así, el PAR se ha sometido a una importante renovación, encabezada por el hasta ahora vicepresidente de la DGA José Ángel Biel (cabeza de lista por Teruel y candidato a la presidencia de la DGA). Alfredo Boné y Antonio Ruspira, de 48 y 35 años, encabezan las listas de Zaragoza y Huesca respectivamente.

La campaña del PAR se centra también en la oposición al trasvase del Ebro y la defensa del «Pacto del Agua». Reclama más autogobierno para Aragón como camino para solucionar los problemas de la comunidad. Sus ataques se centran especialmente en el PP y, en menor medida, en la CHA. El objetivo es recuperar posiciones y situarse en condiciones de decidir el próximo gobierno autonómico.

La CHA se presenta ante los comicios de mayo de 2003 con unas buenas expectativas de crecimiento, tras dos legislaturas en las cortes de Aragón y una con José Antonio Labordeta en el congreso de los diputados. La Chunta pretende consolidar su espacio de izquierda aragonesista, y extenderlo más allá de las zonas urbanas. Su oposición al trasvase del Ebro y a los grandes pantanos previstos en el Pirineo, junto con la defensa de una política más contundente en la construcción de viviendas protegidas son los ejes entorno a los cuales gira la campaña de la CHA, que presenta como candidato a su secretario de política institucional, Chesús Bernal Bernal.

Izquierda Unida de Aragón tiene como candidato a presidir la DGA a Adolfo Barrena, su coordinador general desde mayo de 2002. Barrena, que proviene del mundo sindical, se presenta a los comicios con el objetivo de repetir en el cargo de diputado autonómico, y sobretodo, de participar en un gobierno «plural de izquierdas». Los ejes de su campaña son los temas de política nacional e internacional (PHN, *Prestige*, guerra de Irak) y a nivel autonómico, dan prioridad a temas medioambientales y de defensa de la educación pública.

Los resultados

La participación

La participación ha sido del 71,3%, más de 6 puntos por encima de la registrada en las anteriores elecciones autonómicas. Este incremento es paralelo al que se produce también en las demás CCAA, aunque ligeramente superior a la media. El electorado aragonés se hace pues eco de la mayor politización de la elección tanto por la coyuntura general como por la derivada de la situación particular generada por el conflicto sobre el trasvase del Ebro. En este marco se recuperan los niveles de participación de 1995, incluso superándolos ligeramente, apareciendo como las más participadas de la serie de elecciones autonómicas celebradas hasta ahora. La participación en las elecciones autonómicas se sitúa así al mismo nivel que en las elecciones generales de 2000, aunque es inferior a la de las elecciones generales con expectativa de cambio.

El repunte de la participación ha sido general en las tres circunscripciones, pero si bien en Huesca y Teruel la participación ha aumentado ligeramente por encima de los 4 puntos, ha sido en Zaragoza donde más ha aumentado la movilización (+7), en la pauta de la mayor dependencia de la coyuntura que manifiestan los electorados urbanos. Los factores coyunturales (generales y/o autonómicos) y su mayor repercusión en zonas urbanas explican las oscilaciones en los niveles de participación en Aragón entre, en nuestro caso, unas elecciones autonómicas y otras.

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	71,3%	6,4	-0,1	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	30,6	-7,5	-16	22 (-6)
PSOE	37,7	+7,2	+7	27 (+4)
IU	3,0	-0,8	0	1 (+0)
PAR	11,1	-2,1	+6	8 (-2)
Cha	13,7	+2,7	+3	9 (+4)

La orientación del voto

Con un 37,67% del voto, el PSOE recupera en Aragón su posición como partido más votado, que había perdido en 1995 frente al PP. Aún así, el PSOE se sitúa aún lejos de la mayoría absoluta.

Estos resultados suponen una recuperación de más de siete puntos porcentuales para los socialistas, que obtienen en esta ocasión 268.000 votos, casi 70.000 más que en 1999 (y 44.000 más que en las elecciones generales de 2000).

El incremento se concentra en las provincias de Huesca y Zaragoza, donde los socialistas recuperan ocho y siete puntos porcentuales respectivamente, mientras que en Teruel el avance se sitúa en los 4 puntos.

El PP, por el contrario, sufre un notable descenso, de 7,45 puntos respecto a 1999 y de 16 puntos respecto a las elecciones generales de 2000. Esta pérdida, de más de 30.000 votos (a pesar del notable incremento de la participación), se concentra fundamentalmente en la provincia de Zaragoza, donde el PP pierde más de 8 puntos (en Teruel pierde 6,5 puntos, mientras que en Huesca la cifra se sitúa en 4,06 puntos). Esta variación reequilibra a la baja la implantación territorial del PP en Aragón, que se sitúa entre el 29,5% de Huesca y el 33,2 de Teruel.

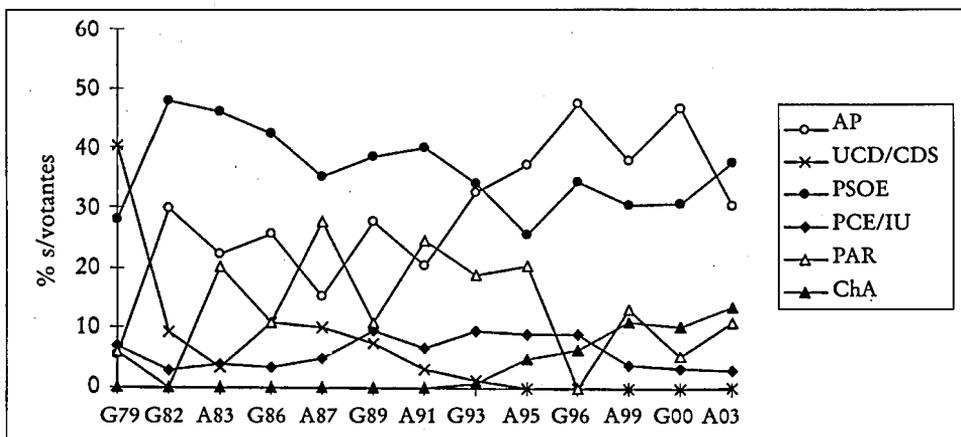
Este descenso hace perder al PP la posición de partido más votado que ostentaba en la última década en Aragón.

En el ámbito de los PANE, cabe destacar el notable incremento de la Chunta Aragonesista que, con 97.500 votos, se sitúa como la tercera fuerza política de Aragón. El incremento de la ChA se concentra en las provincias de Teruel (+3,28%) y Zaragoza (+2,86%), cosa que en parte viene a compensar la deficiente implantación que la ChA tenía en la provincia de Teruel. Aún así, la pauta de implantación territorial del partido aragonésista continúa siendo muy desigual: mientras que en Zaragoza supera el 15% de los votos, en Teruel se queda en la mitad (7,58%) y en Huesca no llega al 10% (9,89%).

El PAR, por su parte, y a pesar de su oposición al trasvase del Ebro, sigue su tendencia decreciente, aunque en esta ocasión el descenso (-2 puntos) es menos pronunciado del que experimentó en 1999. El 11,1% (79.000 votos) supone su peor resultado en elecciones autonómicas. En términos relativos su mayor retroceso lo experimenta en Huesca (-3,7) mientras pierde dos puntos en Zaragoza. En cambio mantiene su porcentaje de voto en Teruel que se mantiene como la provincia donde obtiene mejores porcentajes de voto como ya sucedió en 1999.

IU, por su parte, sigue su tendencia decreciente en Aragón, aunque en esta ocasión el descenso es mucho menos acusado que en 1999 (cuando perdió casi dos terceras partes de los votos que obtuvo en 1995), y pierde alrededor de 3.000 votos, un descenso inferior a un punto porcentual y bastante equilibrado en las tres provincias.

ARAGÓN: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



El nivel institucional

El nuevo parlamento aragonés refleja un mapa político con algunas variaciones respecto al anterior: El PP pierde el primer lugar en la cámara, y con 22 escaños (-6) pasa a la segunda posición, superado en esta ocasión por el PSOE, que pasa de 23 a 27 diputados. El tercer lugar cambia también, y pasa en esta ocasión a manos de la CHA, con 9 escaños (+4). El PAR pierde este lugar, y se queda con 8 (-2), mientras que IU conserva su único representante en las Cortes de Aragón.

Esta configuración parlamentaria deja al PSOE como único partido con opción real de formar gobierno. La incógnita era si los socialistas optarían por renovar su acuerdo con los regionalistas de centro-derecha del PAR o por pactar con la izquierda aragonesista de la CHA. Finalmente el PSOE decidió reeditar el pacto que tuvo la legislatura pasada con el PAR, y Marcelino Iglesias fue investido de nuevo presidente aragonés con los votos de su partido y el PAR, convirtiéndose así en el primer presidente de la DGA que repite en el cargo.

En principio, dada la actual configuración parlamentaria, no parece concebible la formación de una mayoría alternativa, y por lo tanto el gobierno de Iglesias tiene unas perspectivas razonables de estabilidad. La única incógnita sería si la buena sintonía mantenida entre el PSOE y el PAR se podría mantener una vez *apagado* el conflicto del PHN que ha actuado como aglutinador de fuerzas políticas muy distintas en Aragón.

La victoria socialista ha tenido también su reflejo municipal, y a parte de mantener su tradicional feudo de Huesca, ha recuperado –de la mano de Juan Alberto Belloch– la alcaldía de Zaragoza. En el ayuntamiento de Zaragoza, Belloch fue investido con los votos del PAR, aunque posteriormente rubricó un acuerdo de gobierno con la CHA. También Teruel será gobernada por el PSOE, tras el apoyo del PAR a la investidura de Lucía Gómez como alcaldesa.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Tras las anteriores elecciones de 1999, el PSOE consiguió la mayoría absoluta en las juntas Generales de Asturias, y por lo tanto ha podido gobernar con comodidad los últimos cuatro años. El PP por su parte, ha tratado de recomponerse tras los graves problemas internos que lo llevaron al descalabro electoral de 1999.

Las elecciones de 2003 se planteaban en un escenario de continuidad, en que el PSOE parecía tener pocas probabilidades de perder el poder que recuperó cuatro años antes. La incógnita principal era si el PP se recompondría o bien seguiría arrastrando los efectos de su crisis.

Junto a estas circunstancias internas, en las elecciones asturianas están presentes también los grandes temas de la política española del momento –fundamentalmente la crisis de Irak y la catástrofe del *Prestige*–, tal y como sucedió en todo el Estado.

Las fuerzas políticas y la campaña electoral

El PSOE asturiano apuesta por unas listas esencialmente continuistas, encabezadas por el presidente autonómico Vicente Álvarez Areces y con sólo seis nombres nuevos en las candidaturas. La elaboración de las listas ha estado marcada por un amplio consenso en el seno de la Federación Socialista Asturiana, aunque la agrupación de Oviedo se mostró crítica con algunos aspectos de estas candidaturas.

Areces se presenta a las elecciones con el objetivo y la expectativa (a tenor de las encuestas) de revalidar, o mejorar, su mayoría absoluta. Por lo tanto, su estrategia de campaña es fundamentalmente defensiva y se basa en propuestas referentes a temas sociales (con un papel destacado del problema de la vivienda) y de empleo, así como en la defensa de su labor de gobierno (especialmente por la estabilidad y la puesta en marcha de infraestructuras y servicios sociales). Centra sus críticas en el PP, al que acusa de no haber superado los problemas internos que generaron la crisis del gobierno de Marqués y la escisión de URAS en 1998. Se ataca también a Francisco Álvarez Cascos por su protagonismo en la campaña y por sus intentos de ingerencia, desde el ministerio de fomento, en asuntos asturianos.

El PP, por su parte, presenta una lista esencialmente continuista, encabezada, como en los comicios de 1999, por Ovidio Sánchez. El proceso de elaboración de listas se ha visto afectado por la oposición del sector liderado por Álvarez Cascos a la lista de Gigjón propuesta por la ejecutiva regional del PP, cosa que ha

hecho recordar la crisis del PP asturiano de 1998. El protagonismo adquirido por Álvarez Cascos en la campaña electoral ha sido fuertemente criticado por el resto de partidos y ha generado tensiones en el PP.

Los objetivos del PP para estas elecciones se basan en dar por cerrada la crisis y mejorar los resultados obtenidos en 1999, tanto a nivel municipal como autonómico. Una de las claves de esto se encuentra, sin duda, en la recuperación de los votos que fueron traspasados a URAS en los anteriores comicios.

Para ello, el PP realiza una campaña dura, en la cual centra sus críticas en la gestión socialista del gobierno del Principado, especialmente en materia de empleo e infraestructuras. A esto, opone la gestión del gobierno central y sus inversiones, realizadas o previstas, en Asturias, especialmente en lo que a infraestructuras de comunicación se refiere (autovía del Cantábrico, variante de Pajares, AVE...).

IU, tras la marcha de Gaspar Llamazares a Madrid para ejercer de coordinador general de la coalición, presenta como candidato a su sustituto en la portavocía del grupo parlamentario: Francisco Javier García Valledor. El objetivo de Valledor (poco conocido entre la opinión pública) es mejorar los resultados de 1999 para evitar una nueva mayoría absoluta del PSOE i generar así un gobierno «de la izquierda plural».

Para ello, busca principalmente el voto desencantado con las políticas del PSOE y, sobretodo, el voto de los jóvenes, a los que se dirige en numerosas ocasiones durante la campaña.

Para la Unión Renovadora Asturiana (URAS) del expresidente Sergio Marqués, los comicios de mayo tienen una importancia especial, puesto que en ellos se juega la continuidad y viabilidad del proyecto regionalista conservador que trata de impulsar Marqués desde su salida del PP en 1998. El principal activo de URAS es su líder, Sergio Marqués, que cuenta con un alto grado de conocimiento entre la opinión pública (por encima del propio partido). Junto al liderazgo de Marqués, URAS intenta explotar el sentimiento regionalista asturiano para mantenerse en la Junta General del Principado.

El Partíu Asturianista (PAS), es el otro partido de ámbito no estatal (PANE) que concurre a los comicios asturianos con el objetivo de recuperar su presencia en el parlamento autonómico, perdida en 1999. Con un discurso nacionalista (en el que la defensa de la lengua asturiana tiene un papel destacado) y progresista, compite con URAS por el voto asturianista y con el PSOE por los votos progresistas. Su líder y candidato, el ex portavoz del grupo socialista Xuan Xosé Sánchez Vicente, es también su principal activo, por ser muy conocido entre la población asturiana.

Los resultados

Aspectos generales

El PSOE vuelve a vencer los comicios autonómicos en Asturias, aunque pierde la mayoría absoluta y se ve obligado a alcanzar acuerdos con IU. Por su parte, el PP se recupera y, a pesar de seguir en segunda posición, se acerca al PSOE, hasta situarse a tan sólo 1,3 puntos de distancia.

IU avanza dos puntos, mientras que el gran derrotado de estos comicios es URAS que pierde más de cuatro puntos y queda sin representación en la cámara asturiana. Lo mismo le sucede al PAS que queda por debajo del 2%.

La participación

La participación, situada en el 63%, se sitúa dos puntos por debajo de la registrada en 1999 seguramente debido a que en aquella ocasión la expectativa de cambio generó una movilización del electorado poco habitual en unos comicios autonómicos en Asturias, que tradicionalmente ha sido una de las CCAA menos participativas del conjunto del Estado.

PRINCIPADO DE ASTURIAS: ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	63,84%	-2,1	-3,1	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	38,9	6,8	-7,1	19 (+4)
PSOE	40,2	-5,5	+3,4	22 (-2)
IU	11,0	+2,0	+0,8	4 (+1)
URAS	2,8	-4,3	+0,9	0 (-3)
PAS	1,8	-0,8	+0,8	

La orientación del voto

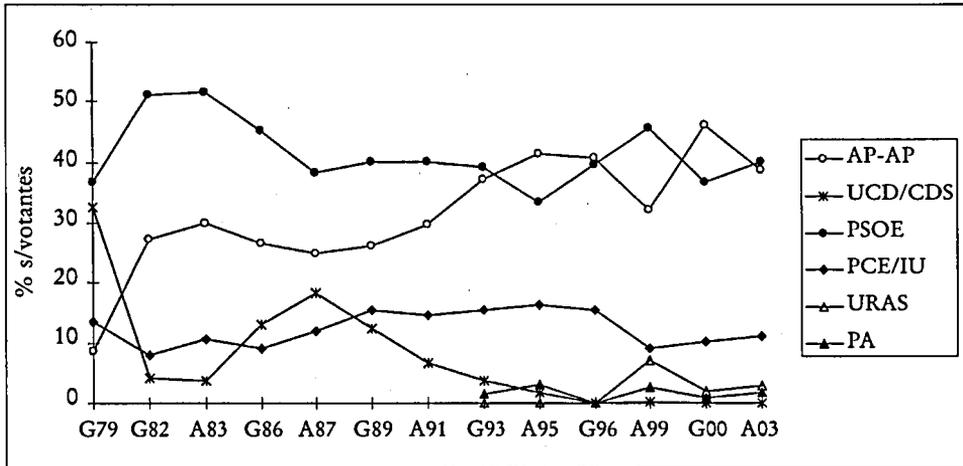
El PSOE, con el 40% de los votos, ha sido de nuevo el partido más votado en Asturias, aunque sufre un retroceso de 5,5 puntos respecto a 1999 y, por lo tanto, la distancia con respecto al PP queda muy reducida. El PSOE ha perdido 30.000 votos, la mitad de los que ganó en 1999.

El PP es el gran beneficiado del retroceso socialista (y de URAS), y gana casi 7 puntos porcentuales respecto a 1999, quedando en el 38,9% de los votos, que corresponde a 242.000 votos, aproximadamente (45.000 más que en los anteriores comicios autonómicos).

IU, por su parte, recupera una parte de los votos perdidos en 1999, y se sitúa en el 11% de los votos, con 68.000 votos (13.000 más que en 1999 pero aún lejos de los 106.000 que obtuvo en 1995).

En el ámbito de los PANE, URAS pierde más de cuatro puntos, y pasa del 7,1% de los votos que obtuvo en 1999 a un 2,8%, que deja a la formación de Sergio Marqués sin representación parlamentaria y con poco más de 17.000 votos (frente a los 43.800 de las anteriores elecciones autonómicas). El PAS, por su parte, sigue en su tendencia de pérdida progresiva de votos, lo que mantiene a esta formación asturianista fuera de la cámara regional.

ASTURIAS: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003

*El nivel institucional*

Con estos resultados, el PSOE se queda con 22 escaños (-2), con lo que pierde su mayoría absoluta y se ve obligado a pactar con IU –que consigue 4 actas de diputado (+1)- para formar gobierno en el Principado. El PP, por su parte, se recupera definitivamente del descalabro de 1999 y sube hasta los 19 escaños (+4). URAS queda fuera de la cámara, al igual que el PAS, que no consigue su objetivo de obtener representación institucional.

Finalmente se forma un gobierno de coalición PSOE-IU, presidido por Vicente Álvarez Areces y con dos consejeros de IU (Francisco Javier García Valledor al frente de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores y Laura González en Vivienda y Bienestar Social).

A nivel municipal el mapa en los principales municipios asturianos no varía mucho: el PSOE, aunque pierde terreno, mantiene la alcaldía de Gijón y Avilés (en ambos casos gracias a un acuerdo con IU) y el PP revalida (y amplía) la mayoría absoluta de Gabino De Lorenzo en Oviedo, a pesar de sus doce años al frente del consistorio.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN CANARIAS

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Tras las elecciones de 1999, ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en el parlamento canario, por lo que se formó un gobierno de coalición formado por el grupo mayoritario en la cámara (Coalición Canaria) y el Partido Popular, receditando la fórmula que había estado vigente en la anterior legislatura.

Sin embargo, esta legislatura no ha sido tan estable como la anterior, y en esta ocasión las diferencias entre los socios de gobierno han provocado importantes crisis políticas en el archipiélago, especialmente la que se derivó del caso «Tendaya», un escándalo de corrupción que afectó a CC y que generó una división en el seno del PP entre los diputados leales al partido y los que formaban parte del gobierno, que votaron junto a CC. La fuerte crisis que esto originó se cerró el 25 de enero de 2001 con la firma de un nuevo «Pacto de Estabilidad» en virtud del cual se formó un gobierno monocolor de CC con el apoyo externo del PP (a cambio del apoyo que CC presta al PP a nivel estatal). De esta manera, CC optó por seguir sus acuerdos con el PP, rechazando las ofertas socialistas de formar una nueva coalición de gobierno.

Junto a esta crisis de gobierno, durante la legislatura se han vivido otros momentos de inestabilidad, vinculados a la moción de censura presentada por el PSC-PSOE en ocasión del debate sobre el estado de la nacionalidad de 2001; a supuestos casos de corrupción, a crisis políticas en municipios relevantes (como es el caso de San Bartolomé de Tirajana) o a conflictos como la huelga de médicos de atención primaria y especialidades del Servicio Canario de Salud (SCS), que duró ocho meses.

Las fuerzas políticas y la campaña

Coalición Canaria, partido que ha gobernado Canarias los últimos años gracias a acuerdos de diversa índole con el PP, se presenta en esta ocasión con el objetivo de conseguir la mayoría absoluta en el parlamento de Canarias, aunque reconoce la dificultad de lograr este objetivo, y no se pronuncia de antemano sobre su política de pactos postelectorales. Encabeza la lista Adán Martín, hasta la fecha vicepresidente del gobierno, mientras que el que ha sido en esta última legislatura presidente del gobierno canario, Roman Rodríguez, opta en esta ocasión a la vicepresidencia y a la Consejería de Economía y Hacienda.

CC hace una campaña basada en la defensa de su actuación en el gobierno, y

en los réditos de su colaboración con el PP en el Congreso de los Diputados, en Madrid. Critica al PP por la inestabilidad generada durante la pasada legislatura y por su dependencia de Madrid, y especialmente al PSOE por su gestión en los años en que estuvo en el gobierno autonómico.

Sus ejes programáticos son la creación de la policía autonómica (cuestión que la enfrenta al PP) y el control de la inmigración, la ampliación del autogobierno, el desarrollo sostenible y las relaciones con Europa, especialmente por lo que se refiere a la preservación de sus privilegios como región «ultraperiférica» en la nueva constitución europea.

El PP, por su parte, asume el objetivo de ganar las elecciones con mayoría absoluta para conseguir la presidencia del archipiélago. Para ello, tiene como candidato a José Manuel Soria, que abandonará la Alcaldía de Las Palmas, que ocupa desde 1995, y, en caso de cumplirse sus objetivos, haría «doblete» al encabezar también la lista al Cabildo de Gran Canaria por lo que renunciaría a la presidencia del Cabildo, dada la incompatibilidad legal de ambos cargos.

El PP se presenta ante los electores como un partido cohesionado, que ha superado sus divisiones internas y preparado para gobernar el archipiélago. Critica duramente la gestión de CC en el gobierno autonómico (especialmente desde que salieron del gobierno) y defiende la conveniencia de una mayoría absoluta del PP como garantía de estabilidad para Canarias.

Su campaña se basa en resaltar los logros de la gestión del PP allá donde ha gobernado, y especialmente en el gobierno central. Se destaca el incremento de las inversiones en Canarias con los gobiernos del PP y se hace especial hincapié en la necesidad de trasladar a la esfera autonómica las políticas del gobierno del PP, especialmente en materia de empleo y política fiscal. Se enfrenta a CC por la cuestión de la policía autonómica y pide un mayor control de la inmigración.

El PSOE, por su parte, aspira a crecer electoralmente y a situarse como primera fuerza del archipiélago, lo que le habría de permitir gobernar en minoría. Acusa al PP y CC de tener ya un acuerdo de gobierno preparado para después de las elecciones, por lo que se presenta como única alternativa a la actual gestión del gobierno canario. El candidato del PSC-PSOE a la presidencia autonómica es Juan Carlos Alemán, secretario regional del PSC-PSOE, diputado desde 1995 y portavoz de su grupo en el Cabildo tinerfeño.

A parte de la crítica al «eje» PP-CC, el PSC-PSOE tiene como tema prioritario de su campaña la mejora del sistema sanitario canario (y en especial la reducción de las listas de espera), que ha sido objeto de importantes polémicas y conflictos como la larga huelga de médicos de 2001. Otros aspectos destacados de su campaña son las políticas a favor del pequeño comercio, o la petición de referéndums autonómicos para decidir sobre aspectos como la posible extracción de petróleo de las aguas del archipiélago. El acento en las políticas sociales es una de las características esenciales de la campaña socialista en Canarias.

Los resultados

La participación

La participación electoral sigue siendo baja en Canarias (66,6%), a pesar de que el contexto general de movilización y repunte de la participación ha afectado también al archipiélago y la abstención en esta ocasión ha caído más de 5 puntos respecto a la registrada en 1999 y se aproxima más a los niveles que, hasta el año 2000, habían sido habituales en las elecciones generales (alrededor del 30-32%), mientras que queda significativamente por debajo de los niveles tradicionalmente registrados en citas autonómicas (que solían oscilar entre el 35 y el 38%). En términos absolutos, este incremento de la participación, junto a un ligero incremento del censo electoral, se traduce en un total de 81.000 votantes más que en 1999.

Por provincias, se mantiene la pauta tradicional, siendo Tenerife ligeramente más abstencionista que Las Palmas (un 1,9% más). En Las Palmas el descenso de la abstención con respecto a 1999 ha sido de casi 6 puntos mientras que en Tenerife este se ha situado en los 5,05 puntos.

Por islas, Lanzarote sigue como la más abstencionista (con un 41,3%), mientras que en esta ocasión la más participativa ya no es, como tradicionalmente había ocurrido, ni El Hierro ni Fuerteventura, sino Gran Canaria, donde un fuerte incremento de la participación (de 6,65 puntos) ha situado la abstención en un 31,1%, frente al 33,1 de El Hierro o el 35,95 de Fuerteventura, que destaca por ser la única isla en la que la abstención no se ha reducido respecto a 1999, sino que incluso ha subido alguna décima.

CANARIAS: ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	66,61%	5,52	5,99	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	30,44	3,80	-10,89	17 (+2)
PSOE	25,28	1,66	3,31	17 (-2)
IU	1,31	-1,43	-1,11	0 (=)
CC	32,72	-4,15	3,02	23 (-1)
FNC	4,80	1,38	5,99	3 (+3)

La orientación del voto

CC repite como fuerza más votada en Canarias, con 298.000 votos, repite como fuerza más votada en el archipiélago, a pesar del retroceso de más de 4 puntos experimentado con respecto a 1999. Esto parece indicar el «techo» de CC, que en 1999 obtuvo su mejor resultado y que en esta ocasión no ha logrado repetir. Este retroceso se produce a pesar de la incorporación de la Agrupación

Herreña Independiente en CC. La AHÍ, primera fuerza en El Hierro, a pesar de representar pocos votos a nivel absoluto, es una fuerza con una cierta importancia en la política canaria, dado que el especial sistema electoral canario le permitía tener representación parlamentaria (en la pasada legislatura obtuvo 2 escaños con un 0,3% de los votos totales).

De nuevo es en la provincia de Tenerife donde CC obtiene sus mejores resultados (44,12%). La distancia de resultados entre una y otra provincia se ha agudizado, puesto que el retroceso de CC se concentra en la provincia de Las Palmas, donde pierde 9,6 puntos y se queda en un 21,7%; mientras que en la de Tenerife avanza dos puntos porcentuales con respecto a 1999.

Como segunda fuerza se queda el PP, que obtiene el 30,6% de los votos logrando recuperar prácticamente los 4 puntos perdidos en 1999 (recupera 3,8 puntos porcentuales). Esto, unido al ya mencionado retroceso de CC, sitúa la distancia entre ambas formaciones en tan solo 1,7 puntos (aproximadamente 16.000 votos).

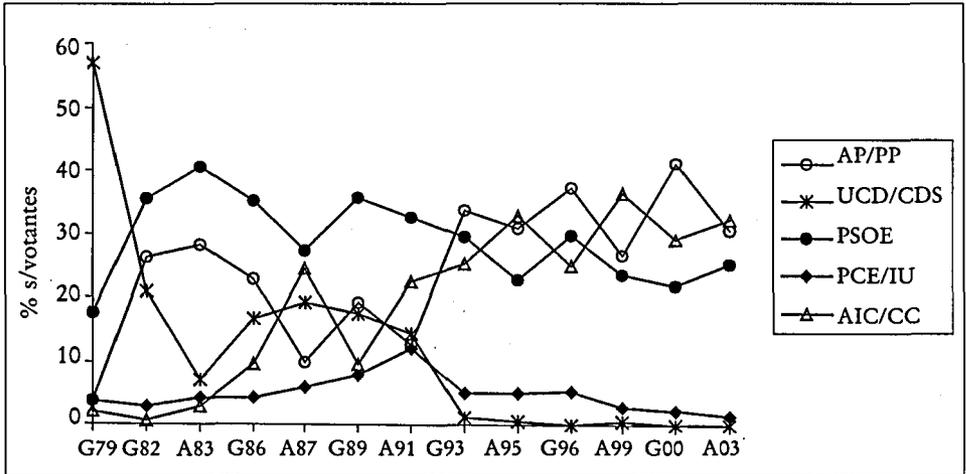
La distribución territorial del voto popular sigue su pauta tradicional: los mejores resultados los obtiene en la provincia de Las Palmas, y especialmente en Gran Canaria. Esta pauta se ha visto agudizada en esta ocasión porque el avance del PP se ha concentrado esencialmente en este territorio, en el que gana 7,25 puntos, mientras que en la provincia de Tenerife sufre una ligera pérdida de porcentaje de voto (-0,25%). En Gran Canaria, el PP obtiene sus mejores resultados, con el 47,3% de los votos (más de 7 puntos más que en 1999) mientras que el peor resultado para los populares es el registrado en La Gomera, donde obtienen el 7,73% (3 puntos menos que en 1999).

El PSOE se mantiene en tercera posición, con el 25,3% de los votos (233.353 votos), lo que supone un ligero avance de 1,66 puntos con respecto a 1999 pero dado el avance del PP la distancia entre ambas fuerzas ha crecido en esta ocasión, pasando de 3 a casi 5 puntos. Este resultado parece confirmar que el PSOE ha parado la fuerte tendencia descendente que venía experimentando en Canarias desde principios de los años noventa, aunque sigue sin mostrarse en disposición de revertir totalmente la tendencia y recuperar el terreno perdido (recordemos que desde 1982 hasta 1993, el PSOE fue la primera fuerza en el archipiélago).

Por provincias, se mantiene la mejor implantación en Tenerife (30,39%) que en Las Palmas (20,8%), mientras que por islas los resultados oscilan entre el 20,5 de Gran Canaria y el 55% de La Gomera (tradicionalmente estas han sido las islas donde el PSOE ha obtenido sus peores y mejores resultados respectivamente). El resto de islas se mueven entre el 21 y el 30% aproximadamente.

Entre las otras fuerzas, destacar que en Canarias IU no ha conseguido aún revertir su progresiva pérdida de apoyos y en esta ocasión vuelve a perder la mitad de sus votos, quedando en 11.785 votos, que suponen un 1,28% de los sufragios. El FNC recupera posiciones, llega al 6,14% de los votos y consigue 3 escaños, todos ellos pertenecientes al PIL de Dimas Martín.

CANARIAS: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003

*El nivel institucional*

CC gana las elecciones y obtiene 23 diputados (-1). Así pues, sufre un desgaste mínimo pero queda lejos de la mayoría absoluta. El PP, por su parte, gana dos escaños y se queda en 17, aún lejos de la primera fuerza.

Empatado a escaños con el PP se sitúa el PSOE, que con 17 escaños, pierde dos respecto a los anteriores comicios. La novedad es la entrada de la Federación Nacionalista Canaria en la cámara, con 3 escaños (+3), todos ellos obtenidos en Lanzarote por el Partido de Independientes de Lanzarote (PIL) liderado por Dimas Martín y que en esta ocasión sí que cumple los requisitos de la Ley electoral canaria para entrar en la cámara, al ser la primera fuerza en su isla. La Agrupación Herreña Independiente se integra en esta ocasión en CC.

Así pues, la cámara canaria se conforma sin mayorías absolutas. Tras los comicios se consuma de nuevo un pacto de gobierno entre CC y el PP, aunque en esta ocasión sí que prevé la entrada de miembros del PP en el ejecutivo autónomo. Este pacto se consuma, a pesar de la crisis interna que desata en CC, debido a la exclusión de Román Rodríguez de los cargos de vicepresidente y consejero de economía y hacienda que le corresponderían según los pactos internos de CC. Finalmente, Adan Martín es investido con los votos de CC, el PP y el PIL de Dimas Martín, cosa que genera también una fuerte polémica interna en CC.

En cuanto a los cabildos insulares, CC obtiene la victoria en El Hierro (de la mano de AHÍ), La Palma, Tenerife y Fuerteventura (aunque en este caso sin mayoría absoluta). El PSOE gana en La Gomera mientras que en Lanzarote la victoria es para el PIL de Dimas Martín, apoyado por CC y el PP que rompen así el «Pacto por Lanzarote» que pretendía cerrar el paso de Dimas Martín dados sus antecedentes por corrupción.

El acuerdo PP-CC se extiende también a los cabildos y a la mayoría de ayuntamientos en que las dos formaciones pueden formar mayorías.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN CANTABRIA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político y la campaña electoral

Tras las elecciones de 1999, se reeditó el gobierno de coalición PP-PRC. El pacto se ha mantenido estable durante toda la legislatura, aunque en la recta final de la misma, y durante la campaña, las relaciones entre los dos socios de gobierno se han enrarecido y se han multiplicado los cruces de acusaciones entre ambos partidos, lo cual abre un escenario de incertidumbre ante los comicios del 25 de Mayo.

El PP, tras ocho años al frente del gobierno regional, presenta de nuevo a José Joaquín Martínez Sieso como candidato a presidir la comunidad. Las crisis generadas en la «etapa Hormaechea» han quedado atrás definitivamente, y se persigue la continuidad ante estos comicios. El gran objetivo electoral del PP es conseguir la mayoría absoluta en el parlamento cántabro. A pesar de que las encuestas no dan muchos indicios de ello, el PP se apoya en la buena valoración de la gestión de gobierno que reflejan las encuestas (casi el 40% de los ciudadanos consideraba buena o muy buena la acción de gobierno antes de la campaña).

La campaña electoral del PP, pues, se centra en reivindicar para sí la gestión del gobierno saliente. Junto a esto, se destacan las inversiones del gobierno central en infraestructuras en la región, especialmente la autovía del Cantábrico y los planes para hacer llegar la Alta Velocidad a Cantabria. Este último aspecto se ve reforzado por la presencia de ministros del ejecutivo de Aznar en la campaña cántabra. Los temas más destacados son, por lo tanto, las mejoras conseguidas en resultados económicos, creación de empleo y algunas medidas sociales tomadas por el ejecutivo regional, como la paga de 100 euros que más tarde el Ejecutivo central generalizó. Se trata, pues, de una campaña centrada en explicar la gestión. Sus críticas se centran en el PSOE y, en menor medida en el PRC y básicamente se refieren al riesgo de retroceso económico y social que supondría, según ellos, un gobierno alternativo al del PP.

El PSOE de Cantabria, por su parte, parece haber culminado su proceso de renovación interna y las antiguas tensiones en el seno del partido han quedado muy amortiguadas, al menos en apariencia. Presenta como cabeza de lista a una mujer, la miembro del comité federal del PSOE Dolores Gorostiaga Sáiz. A parte de la cabeza de lista, también el resto de la candidatura presenta un perfil profundamente renovado, con el que el PSOE pretende acabar con la hegemonía del PP en la región.

Para conseguir sus objetivos, el PSOE desarrolla una campaña dura, marcada por las críticas al gobierno saliente y a su gestión, aprovechando las difíciles relaciones entre los dos socios del gobierno, PP y PRC. Los temas principales de la

campaña son la especulación del suelo (especialmente del litoral cántabro) y la vivienda, el empleo, los servicios sociales (tales como la atención domiciliaria a la tercera edad) y, especialmente el desequilibrio territorial entre la Cantabria costera y la rural, con tasas importantes de despoblación. En este sentido, el PSC-PSOE defiende un pacto para evitar la caída de los precios de la leche, cuestión que preocupa a los ganaderos cántabros y que ha sido motivo de protestas antes y durante la campaña.

El Partido Regionalista de Cantabria, por su parte, afronta estos comicios con expectativas de crecimiento tras su participación en el gobierno, y aprovechando el tirón de su líder y candidato a la presidencia de Cantabria, Miguel Ángel Revilla, que es uno de los líderes más conocidos de la región y que lleva dos legislaturas como vicepresidente y Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo.

Tras dos legislaturas de acuerdos estables de gobierno con el PP, el PRC opta, en esta campaña, por atacar duramente al PP por cuestiones referidas al funcionamiento de la coalición y la gestión en las áreas de gobierno que han correspondido a éste partido. Se trata de una campaña muy centrada en la figura del candidato Revilla, que desarrolla una intensa actividad por casi todos los municipios cántabros priorizando el contacto directo para tratar de rentabilizar electoralmente el nivel de popularidad de Revilla.

IU, que en Cantabria carece de representación parlamentaria desde la escisión de Izquierda Democrática Cántabra a mitad de la legislatura 1995-1999, trata de recuperarla con su coordinador en Cantabria, Norberto García, como candidato. La campaña de IU, que tiene poca presencia mediática, trata de buscar apoyos entre el electorado ubicado a la izquierda, y acusa al PSOE de ubicarse en el centro-izquierda.

Los resultados

La participación

El 75,4% de participación registrado en estos comicios consolida Cantabria como una de las CCAA más participativas de todo el mapa autonómico, y supera en más de 6 puntos a la registrada en 1999: en 2003 ha habido en Cantabria casi 27.000 votantes más que en 1999, en un censo que ha decrecido ligeramente (5.000 personas menos).

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	75,41%	6,62	3,60	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	42,09	-0,08	-14,20	18 (-1)
PSOE	29,67	-3,15	-3,48	13 (-1)
IU	3,57	-0,09	-1,40	0 (+0)
PRC	19,32	5,91	19,32	8 (+2)
UPCA	1,58	-1,47	1,58	0 (+0)

La orientación del voto

No se han registrado grandes cambios en estos comicios en Cantabria, aunque los movimientos menores hayan afectado profundamente la formación de gobierno. El sistema de partidos cántabro sigue caracterizándose por una baja fragmentación, con dos grandes partidos (PP y PSOE) y un partido *bisagra* menor (PRC) que tiene la capacidad de decantar la formación de gobierno hacia uno u otro partido.

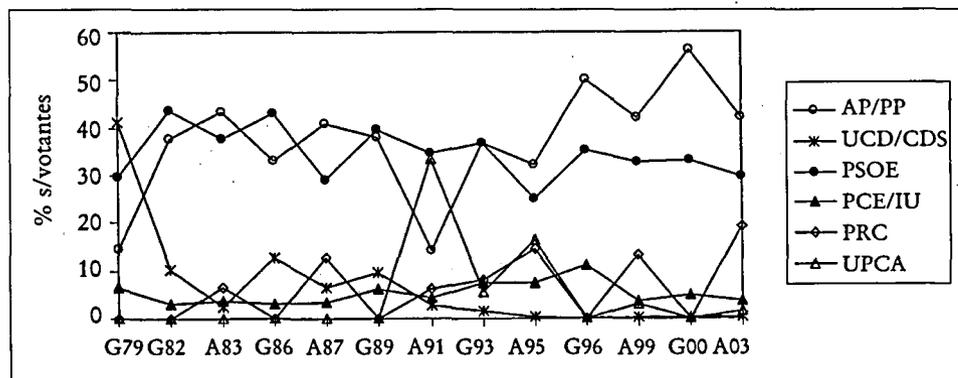
El partido más votado ha sido, de nuevo, el PP (42,09%) aunque parece haber agotado su ciclo de gran crecimiento y, esencialmente, ha mantenido sus resultados de 1999, a pesar de haber registrado unos 11.000 votos más que entonces, el aumento de la participación ha hecho que este incremento de sufragios, en términos relativos, se haya traducido en un ligero descenso en el porcentaje de votos (-0,08%).

El PSOE, por su parte, sigue en su posición de segunda fuerza cántabra, a unos 12 puntos de distancia con respecto al PP. Con 102.918 votos, los socialistas cántabros se sitúan cerca del 30% de los sufragios, cosa que les supone un descenso del 3% con respecto a 1999, aunque este descenso se deba fundamentalmente al incremento de la participación, puesto que en términos absolutos la pérdida de votos ha sido muy escasa (alrededor de los 2.000 votos).

El PRC (19,32% de los votos) consolida su posición como partido «bisagra» y rentabiliza su posición durante esta legislatura, puesto que registra un avance del 5,91% que representan 24.000 votos más siendo, por tanto, el principal beneficiario del incremento de la participación.

IU mantiene esencialmente sus resultados de 1999, que llevaron a la coalición a perder su representación parlamentaria al no superar la barrera legal que en Cantabria está establecida en el 5% de los votos. En esta ocasión IU consigue el 3,57% de los votos, que suponen 12.375 sufragios. La UPCA prosigue su tendencia descendente, y en esta ocasión se sitúa en el 1,58% de los votos, aproximadamente la mitad de lo obtenido en 1999 y que culmina su progresiva «desaparición» del sistema cántabro de partidos y confirma su dependencia de la figura de Hormaechea.

CANTABRIA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



El nivel institucional

Los resultados electorales dibujan de nuevo un parlamento regional sin mayorías absolutas. El PP, que en la legislatura anterior había rozado la mayoría absoluta, se queda esta vez con 18 escaños (-1). El PSOE, por su parte, pierde también un diputado y dispondrá en esta legislatura de 13 escaños. Los escaños perdidos por los dos partidos mayoritarios van a parar al PRC, que pasa de 6 a 8 escaños (+2) y consolida su posición de partido «bisagra» en el hemicycle cántabro. IU sigue fuera del parlamento otra legislatura más.

Tras las elecciones, el PRC comunica al PP su decisión de no reeditar el acuerdo de gobierno que mantenían desde 1995, por considerar agotado el modelo y por importantes diferencias, tanto programáticas como personales entre ambas formaciones. Dada esta situación, y tras un breve e infructuoso encuentro entre los líderes del PP y el PSOE, las negociaciones se centran en la búsqueda de un pacto PSOE-PRC.

Finalmente ambos partidos sellan un pacto de gobierno en virtud del cual Miguel Ángel Revilla se convierte en el Presidente de Cantabria pese a contar solamente con 8 de los 39 diputados del Parlamento regional. Además de la presidencia de la comunidad, el PRC consigue la gestión de cuatro consejerías: Obras Públicas y Vivienda; Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Ganadería, Agricultura y Pesca; y Cultura, Turismo y Deporte.

Por parte del PSC-PSOE, Dolores Gorostiaga ostentará la vicepresidencia de la comunidad, además de ejercer de portavoz del Gobierno y responsable de Administración Local y Asuntos Sociales. Los socialistas controlarán cinco consejerías: Economía y Hacienda, Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico; Educación; Medio Ambiente y Sanidad, Consumo y Servicios Sociales.

En el consistorio de la capital, Santander, se repite la mayoría absoluta del PP y Gonzalo Piñeiro repite como alcalde. En Torrelavega, el PSOE recupera la alcaldía de la mano de Blanca Rosa Gómez Morante, antigua alcaldesa de la localidad.

La extensión del pacto autonómico al nivel municipal hace que socialistas y regionalistas gobiernen en 56 de los 102 municipios cántabros, haciendo perder al PP una importante cuota de su poder municipal.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN CASTILLA Y LEÓN

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

La Comunidad Autónoma de Castilla y León se mantiene como una de las principales plazas fuertes del PP a nivel estatal, puesto que gobierna de manera ininterrumpida la región desde hace 16 años.

Las anteriores elecciones autonómicas revalidaron la mayoría absoluta del PP y por lo tanto, el presidente Juan José Lucas fue reelegido en su cargo. Se preveía pues una legislatura tranquila para el PP. Aún así, en febrero de 2001, José María Aznar nombró a Juan José Lucas ministro de Administraciones públicas, cargo del que fue cesado en julio de 2002, para pasar, en octubre del mismo año, a ser Presidente del Senado en substitución de Esperanza Aguirre.

Tras la marcha de Juan José Lucas, la presidencia autonómica pasó a ser ocupada por Juan Vicente Herrera, anterior portavoz del grupo parlamentario popular en las cortes castellanoleonesas, siendo éste el principal cambio político de la legislatura, que en general se ha mantenido en unos términos de estabilidad habituales en la comunidad.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP, aunque consciente de que Castilla y León es un terreno tradicionalmente fácil, y no tiene muchas dudas de su victoria, se ve parcialmente amenazado por las crisis del *Prestige* y de Irak. El cambio de candidato (de Juan José Lucas a Juan Vicente Herrera) genera también algunas dudas en el seno del PP, que aún así plantean una campaña bastante tranquila, basa en la evaluación positiva de la propia gestión y en los ataques al PSOE e IU, especialmente respecto a la posibilidad de pactos postelectorales en el caso que el PP perdiese la mayoría absoluta. El gran objetivo del PP es, a parte de revalidar su mayoría en las Cortes (evitando el desgaste por las crisis estatales y el cambio de candidato), recuperar la porción del poder municipal perdida en los anteriores comicios (Burgos, Palencia y Soria, básicamente). Las candidaturas del PP en son una combinación de cambio y continuidad, habiéndose renovado cuatro de los nueve cabezas de cartel provinciales, así como el 37% de los puestos «de salida» de las listas.

El candidato popular, que ha aprovechado sus dos años de mandato para hacerse conocido entre la población, basa su campaña en la defensa de la gestión popular al frente del ejecutivo autonómico, así como de las inversiones realizadas por el gobierno central en Castilla y León (AVE Madrid-Valladolid, autopis-

tas, etc). Así pues, infraestructuras y creación de empleo –junto con la promesa de estabilidad– son los puntos principales de la campaña popular.

El PSOE de Castilla y León, por su parte, presenta una candidatura renovada para tratar de mejorar los resultados de 1999 y desbancar así al PP de la presidencia de la Comunidad. Según algunas de las encuestas publicadas antes y durante la campaña, existe alguna posibilidad de que el PP perdiese la mayoría absoluta y que un hipotético pacto de izquierdas lograra desbancarlo. El candidato a presidir la Junta es Ángel Villalba, Secretario General del Partido Socialista de Castilla y León desde octubre de 2000, y Senador por esta Comunidad Autónoma desde septiembre de 2001.

La campaña socialista se basa en la crítica al PP por su gestión, y especialmente a su candidato, Juan Vicente Herrera, a quien acusan de tener poco peso político frente al candidato por Valladolid, Tomás Villanueva, y de estar destinado a marcharse a la política estatal tal y como hizo su antecesor Juan José Lucas. Otra línea de crítica al PP es la que se refiere a su estilo de gobierno, al que se acusa de ser distante de los ciudadanos y de talante autoritario. Junto a los grandes temas de política estatal –presentes en todas las CCAA–, como la guerra de Irak o la catástrofe del *Prestige*, los aspectos programáticos más destacados son las inversiones en educación, un plan de comarcalización y el desarrollo económico equilibrado en todos los territorios castellanoleoneses para evitar así la despoblación que sufren algunas provincias.

Izquierda Unida, por su parte, se presenta con el objetivo de crecer, y mejorar los resultados obtenidos en 1999, que le hicieron perder 4 de los cinco escaños que consiguió en 1995. Presenta un nuevo candidato, Jose Luis Conde –coordinador regional de la coalición–, con lo que se acaba con la situación de bicefalia de los anteriores comicios, en los que el candidato fue Antonio Herreros.

Para conseguir este objetivo, IU confía en el tirón de las movilizaciones sociales que tuvieron lugar en Castilla y León, como en todo el estado, con motivo de la guerra de Irak y, especialmente, en el voto de los jóvenes. Sus principales propuestas se refieren a la creación de empleo estable, a evitar la fuga de jóvenes licenciados a otras comunidades autónomas y al impulso de políticas sociales como la de vivienda. Se muestra dispuesto a llegar a acuerdos con el PSOE para desplazar al PP del gobierno autonómico y de los ayuntamientos.

La Unión del Pueblo Leonés (UPL) aspira a mantener, o aumentar su representación en las cortes castellanoleonesas, y así convertirse en llave de formación de mayorías en caso de que el PP perdiese su mayoría absoluta. De todos modos, la UPL no contempla la posibilidad de entrar en el gobierno autonómico, puesto que su prioridad es la celebración de un referéndum para conseguir una autonomía propia para el «País Leonés», que incluye las provincias de León, Salamanca y Zamora. Los ejes de su campaña son, como en anteriores ocasiones, las críticas al centralismo vallisoletano y a la marginación social, económica y política de León.

El otro partido de ámbito no estatal (PANE) que consiguió representación parlamentaria –en este caso por la provincia de Burgos– en los anteriores comicios autonómicos fue Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, de la mano del que también en esta ocasión es su candidato a presidente de la junta,

Juan Carlos Rad. TC-PNC se presenta a estos comicios con el objetivo de mantener o aumentar su presencia institucional, y con un programa castellanista y progresista, muy centrado en la crítica a los gobiernos del PP y a la marginación a la que tienen, desde su punto de vista, sometida a Castilla.

Los resultados

La participación

Castilla y León ha sido tradicionalmente una de las CCAA más participativas, a pesar de la gran estabilidad política que ha caracterizado la vida política de la región. Tras haberse registrado un descenso en la participación del 6% en 1999, en esta ocasión se recuperan (y se superan) los niveles de 1995, y la participación se sitúa en el 74,7%, siete puntos por encima de los anteriores comicios.

Este descenso de la abstención oscila entre el 8,6% de Soria y el 5,38% de Palencia. Soria sigue siendo la provincia más abstencionista pero se sitúa, con este descenso, en unos parámetros 26,98% de abstención) muy comparables a los de otras provincias, como Salamanca (26,3%) o León (26,16%).

CASTILLA Y LEÓN: ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	74,7%	7,0	2,1	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	48,1	-1,7	-7,1	48 (+0)
PSOE	37,0	4,1	5,1	32 (+2)
IU	3,4	-2,0	-1,0	0 (-1)
UPL	3,8	0,1	1,2	2 (-1)
TC	1,2	-0,2	0,2	0 (-1)

La orientación del voto

De nuevo Castilla y León se muestra como una de las CCAA con una menor volatilidad, y los resultados de 2003 son muy similares a los de 1999.

El PP, de nuevo, se sitúa como fuerza más votada en Castilla y León, con un porcentaje de voto (48,5%) bastante similar al de 1999: ha ganado unos 13.000 votos con respecto a aquella convocatoria pero, a causa del incremento en la participación, esto se ha traducido en la pérdida de algo menos de 2 puntos porcentuales.

Por provincias, en todos los casos se observa un retroceso de entre 2 y 3,5 puntos por parte del PP. Esto se ve parcialmente compensado por el avance registrado en Burgos donde los populares obtienen en esta ocasión 4,5 puntos más que en 1999, situándose por encima del 50% en esta provincia.

La circunscripción más favorable al PP sigue siendo Ávila, donde obtiene prácticamente el 59% de los votos, mientras que en la provincia de León es, de nuevo, donde los resultados del Partido Popular son peores (38,6%), en el marco de la implantación y crecimiento de la UPL en este territorio.

El PSOE sigue como segunda fuerza, con el 36,7% de los sufragios, lo que le sitúa a más de 11 puntos por detrás de los populares. Aún así, en estos comicios el PSOE mantiene su dinámica de lento crecimiento (+4,1), tras el mínimo histórico de las elecciones autonómicas de 1995, año en que se situó por debajo del 30% de los votos en Castilla y León.

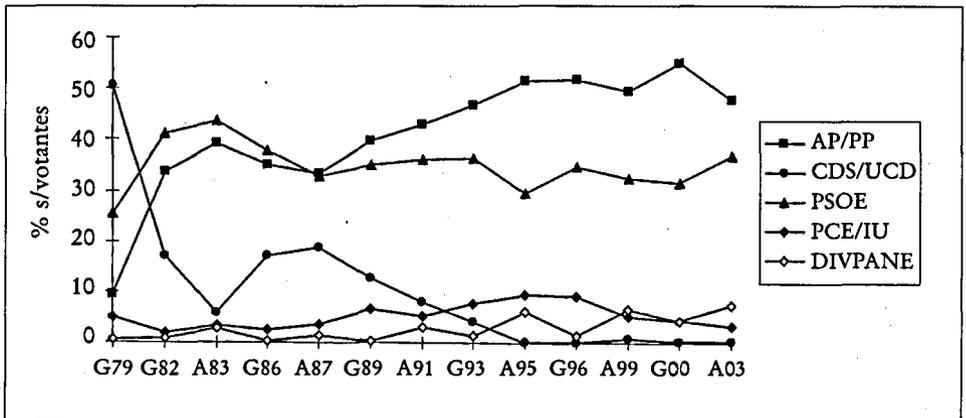
Por provincias, el PSOE se sitúa entre el 31% de Ávila y el 41% de Palencia. En lo que se refiere al crecimiento, este ha sido bastante regular en torno a la media (oscila desde el 2% de Burgos al 5% de Ávila), excepto en el caso de la provincia de León, donde el PSOE recupera un 7,98% de los votos.

IU, por su parte, sigue su progresiva pérdida de votos, hasta situarse cerca de sus mínimos históricos de principios de los años ochenta. En esta ocasión ha obtenido el 3,4% de los sufragios, dos puntos menos que en 1999. En total ha obtenido poco más de 53.000 votos en el conjunto de la CCAA. Por provincias, en ninguna llega al 5%, y sólo en Salamanca se sitúa por debajo del 2% (concretamente, en el 1,96%).

En lo que respecta a los PANE, la Unión del Pueblo Leonés sigue creciendo y se sitúa muy cerca del 4% de los votos a nivel de toda la CCAA. Estos votos, lógicamente, están muy concentrados en la provincia de León, donde UPL se sitúa por encima del 18% de los votos.

En cambio, Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, tras haber obtenido, hace cuatro años, un diputado por la provincia de Burgos (donde consiguió el 8% de los sufragios), en esta ocasión ha perdido casi la mitad de sus electores y se ha situado por debajo del 5% en aquella provincia (y en un 1,2% en el conjunto de la CCAA).

CASTILLA Y LEÓN: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



El nivel institucional

A la luz de estos resultados, el panorama político-institucional castellanoleonés no sufre modificaciones sustanciales: El PP mantiene su holgada mayoría absoluta, con 48 procuradores en las Cortes (los mismos de que disponía en la anterior legislatura). El PSOE, por su parte, obtiene 32 escaños pero a pesar de su avance queda aún lejos de poder cuestionar la hegemonía del PP. Por su parte, IU, culmina su descalabro iniciado en 1999, y se queda sin representación parlamentaria en las Cortes de Castilla y León.

En el ámbito de los PANE, la UPL obtiene 2 escaños uno menos que en 1999 pero mantiene su condición de parlamentario, en cambio TC-PNC pierde el escaño que obtuvo en los anteriores comicios y, por lo tanto, vuelve a ser una fuerza extraparlamentaria.

El escenario es, pues, de estabilidad y continuidad del PP como partido hegemónico en la Comunidad. A nivel municipal, el PP mantiene las mayorías absolutas en Ávila, Salamanca, Valladolid y Zamora, mientras que en Burgos la recupera (tras haberla perdido en 1999). En Soria recupera la alcaldía gracias a un pacto con la IDES. De todos modos, el PP pierde la alcaldía de León, dado que en esta ocasión la UPL ha optado por pactar con el PSOE, así como la de Segovia, y sigue sin ganar en Palencia.

El PP, además, mantiene el gobierno en las nueve diputaciones provinciales, a pesar de que ha perdido escaños en todas ellas a excepción de en Zamora y Burgos.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN CASTILLA-LA MANCHA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Tras 10 años de mayorías absolutas del PSOE en Castilla-La Mancha, parece haberse consolidado un sistema de partido hegemónico en el que la estabilidad ha sido la tónica dominante en una legislatura en la que el PSOE ha disfrutado de una amplia mayoría absoluta, conseguida en 1999 y que alejó las posibilidades de cambio abiertas tras el crecimiento del PP en las elecciones de 1995.

Los únicos momentos de incertidumbre a lo largo de esta legislatura se vivieron ante la posibilidad de que José Bono abandonase la presidencia autonómica cuando se presentó para secretario general del PSOE, pero en perder, ante José Luis Rodríguez Zapatero, el congreso federal socialista, Bono optó por mantenerse en el cargo.

Las fuerzas políticas y la campaña

En el PSOE de Castilla-La Mancha destaca ante todo la figura de José Bono, presidente de la comunidad desde 1983 quien, tras intentar conseguir la secretaría general del PSOE, se queda en la política castellano-manchega, y vuelve a encabezar la candidatura de su partido a presidir la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a pesar de que en mayo de 2003 sólo le quedan unos meses para cumplir los ocho años consecutivos de permanencia en el cargo desde 1995, año en que el mismo impulsó una ley que limitaba los años de mandato.

La campaña socialista, como viene siendo habitual, está muy personalizada en la figura de José Bono, y en su papel de defensor de los intereses castellano-manchegos por encima de los de su partido. Bono se muestra seguro de revalidar su mayoría, y juega a fondo la baza de su popularidad y carisma personal, pero aún así realiza una campaña intensa, en la que defiende su gestión de los últimos veinte años y lanza propuestas vinculadas a la mejora de ayudas a los agricultores, el acceso a la vivienda, la mejora de infraestructuras y servicios sociosanitarios. En pocas ocasiones Bono ataca a sus rivales políticos, y esta tarea va a cargo del resto de miembros de la candidatura, que acusan a los candidatos del PP de no presentar sus declaraciones de renta y patrimonio –tal y como exige la Ley electoral de Castilla-La Mancha– y al candidato del PP, Adolfo Suárez Illana, de no tener vinculación con la región.

El PP, tras el retroceso sufrido en las anteriores elecciones, que lo alejaron de la posibilidad de arrebatar la mayoría absoluta a José Bono, apuesta en esta ocasión por un nuevo candidato, externo al PP de Castilla-La Mancha: Adolfo Suárez-Illana, hijo del expresidente del gobierno español Adolfo Suárez. Suárez-Illana, que es presentado como una apuesta personal de José María Aznar en uno de los territorios tradicionalmente más complicados para el PP, desplaza al exalcalde de Toledo Agustín Conde y aspira a mejorar los resultados de 1999 y desbancar a Bono de la presidencia de la Junta de Comunidades.

Adolfo Suárez-Illana, que cuenta con un grado de conocimiento del 77,3% y con el apoyo de Aznar y de varios de sus ministros en actos electorales, realiza una campaña dura contra la figura de José Bono y su gestión de los últimos veinte años al frente de la Comunidad, especialmente en lo que a infraestructuras se refiere (autovías, suministro de agua, carreteras para el medio rural, etc). Se critica duramente también el estilo de gobierno de Bono, que es considerado «sectario» y alejado de los ciudadanos, a lo que él contraponen su larga precampaña, desde que fue elegido candidato, en la que ha recorrido la mayoría de las localidades castellano-manchegas.

IU de Castilla-La Mancha aspira en esta ocasión a recuperar su presencia en las Cortes, perdida en los comicios de 1999 a pesar de que antes de aquellos comicios su diputado había dejado ya la coalición para pasar, con Nueva Izquierda, al grupo del PSOE-progresistas. En ser un partido extraparlamentario, IU cuenta con muy poca cobertura mediática, y su candidata, María Angeles Yagüe, apenas cuenta con un 13% de conocimiento entre la población, según las encuestas.

El sistema de partidos castellano-manchego se configura cómo un sistema bipartidista PP-PSOE, en que hay poco espacio para terceros partidos, debido a la composición del electorado, la inexistencia de partidos de ámbito no estatal y la Ley electoral, que configura un sistema con fuerte tendencia mayoritaria debido a una suma de factores diversos (alta proporción electores/diputados, ley de Hondt, etc).

Los resultados

Con una participación algo superior a la registrada en las elecciones autonómicas de 1999, José Bono obtiene el mejor resultado de su historia, consolidando así su hegemonía política en esta comunidad.

La participación

También en Castilla-La Mancha la participación se ha recuperado con respecto a 1999, aunque aquí la recuperación ha sido más modesta, probablemente debido a que se ha mantenido siempre como una de las CCAA más participativas del conjunto del Estado, llegando en esta ocasión a un 76,26% de votantes, sólo muy ligeramente por debajo del 76,31% registrado en los comicios generales de 2000.

CASTILLA-LA MANCHA: ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	76,26%	+1,4	-0,1	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	36,4	-3,7	-15,5	29 (+3)
PSOE	57,4	+4,4	+17	18 (-3)
IU	3,0	-0,4	-1,3	0 (=)

La orientación del voto

Algunos fuertes movimientos en la distribución de los sufragios entre partidos tienen como consecuencia la consolidación de tendencias anteriores y, en consonancia con esto, de una hegemonía clara en las elecciones autonómicas del PSOE. Hay que destacar que esta hegemonía contrasta fuertemente con la victoria clara del PP en las elecciones generales en esta comunidad, situación que se viene repitiendo des de 1996 y que de consolidarse en el tiempo supondría la aparición de un nuevo fenómeno sistemático de voto dual en una comunidad. En cualquier caso, habrá que esperar a la consolidación de este fenómeno, y a observar si esta dualidad sobrevive a la retirada de José Bono de la política castellano-manchega o, por el contrario, es un fenómeno exclusivamente vinculado a su liderazgo personal.

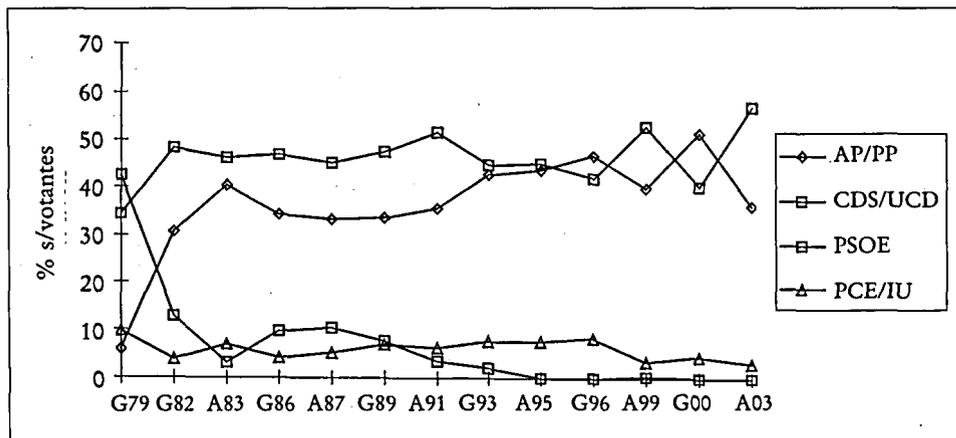
En estos comicios el PSOE recupera 4,4 puntos de voto –unos 72.000 votos– y se sitúa en un 57,4% del voto, lo que le da una amplia mayoría absoluta en las Cortes de Castilla-La Mancha. Se trata de los mejores resultados obtenidos por el PSOE en toda su historia y convierten a José Bono en el presidente autonómico más votado de todo el estado, seguido por el murciano Ramón Luis Valcárcel que se queda en el 56,3% de los votos. Destaca la recuperación de voto con respecto a los comicios generales de 2000 (17 puntos) que, como hemos dicho, puede estar confirmando una tendencia a la dualidad consolidada.

Las subidas más fuertes las experimenta en Ciudad Real (+5,85%) y Guadalajara (+5%), mientras que la menor se registra en Albacete (+2,18%) que en esta ocasión pierde, a favor de Ciudad Real, el puesto de circunscripción con más porcentaje de voto socialista.

El Partido Popular, por su parte, no logra rentabilizar la candidatura de Adolfo Suárez-Illana ni retener los votos logrados en las elecciones generales de 2000, y pierde más de 22.000 votos, lo que supone un retroceso del 3,7%. De nuevo, el retroceso es más espectacular si lo comparamos con los resultados obtenidos en las elecciones generales de 2000: el PP ha perdido 15,5 puntos de porcentaje de voto.

Se trata de un descenso generalizado, aunque muy desigual en los diversos territorios que componen la CA: mientras que en Ciudad Real y Guadalajara el PP pierde más de cinco puntos, en Albacete el descenso se queda en el 0,7%. Cabe destacar la fuerte correspondencia entre bajadas del PP y subidas del PSOE

CASTILLA-LA MANCHA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1977-2003



en todas las provincias, excepto en Albacete, lo que nos indica que en Castilla-La Mancha se ha consolidado un sistema claramente bipartidista aunque con un partido hegemónico en las elecciones autonómicas.

IU, por su parte, experimenta una (nueva) ligera pérdida de votos —unos 2500 en esta ocasión—, lo que le supone su peor resultado en la historia electoral castellanomanchega, quedándose en el 3% del voto (0,4 puntos por debajo de 1999, y más de un punto menos de los resultados obtenidos en las elecciones generales de 2000).

El nivel institucional

Estos resultados refuerzan la mayoría absoluta de José Bono, que obtiene en esta ocasión los mejores resultados de su historia, con 29 diputados (+3). El PP sufre un importante retroceso, y se queda con 18 escaños (-3). Izquierda Unida no consigue recuperar su presencia parlamentaria y seguirá otra legislatura como fuerza extraparlamentaria.

En base a estos resultados, José Bono seguirá al frente de la comunidad por sexta legislatura consecutiva. Por su parte, Adolfo Suárez-Illana, decidió no tomar posesión de su escaño y retirarse de la vida política, tras el rechazo de José María Aznar a su propuesta para presidir y reorganizar el PP castellano-manchego.

A nivel municipal, el PSOE recupera la mayoría absoluta en Albacete (a costa del concejal que pierde IU) y mantiene (e incluso amplía) la de Cuenca. En Guadalajara, el PP pierde la mayoría absoluta y el PSOE recupera la alcaldía gracias a un pacto con IU. Donde sí mantiene el PP sus mayorías absolutas es en Ciudad Real (aunque en este caso el PSOE reduce la diferencia de cinco a un concejal) y Toledo.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político y la campaña electoral

Las elecciones de 1999 dieron al PP la mayoría absoluta y la presidencia de la Generalitat a Eduardo Zaplana.

El PP ha tenido una legislatura cómoda debido a su amplia mayoría en las Cortes Valencianas. Aún así, en la recta final de la legislatura, la marcha de Eduardo Zaplana a Madrid, para ejercer el cargo de Ministro de Trabajo ha causado ciertos movimientos en el PP de la CV. Así, mientras Zaplana (que conserva el cargo de presidente del PP CV) cedió el cargo de presidente de la Generalitat al ex-conseller José Luis Olivas, propuso como candidato a su sucesión a Francisco Camps, siendo aceptado sin problemas por el partido.

El objetivo del PP era revalidar su mayoría absoluta, intentando que el cambio de liderazgo tuviese el menor costo posible. Así, Camps –hombre próximo a Zaplana– empezó su precampaña ya en el mes de Agosto de 2002, en una larga carrera por hacerse conocido entre los valencianos. Además, la presencia de Zaplana a lo largo de la campaña ha sido muy intensa.

La campaña del PP se basa en el balance de la gestión de gobierno, especialmente en los aspectos de grandes infraestructuras (ejecutadas o en proyecto) y de los resultados económicos. Entre estos temas destacan la defensa del PHN frente a la ambivalencia del PSPV-PSOE y del AVE Madrid-Valencia, que está comenzando su fase de ejecución. Así mismo, el PP defiende la creación de la Academia Valenciana de la Lengua como ejemplo de su labor centrada y de consenso. En general es una campaña que pretende evitar los grandes temas estatales o de política internacional para centrarse en la defensa de la gestión del gobierno Zaplana.

El PSPV-PSOE, tras haber superado recientemente un intenso ciclo de convulsiones internas, llegaba a las elecciones con un liderazgo, en principio sólido, de Joan Ignasi Pla quien, tras haber ganado dos congresos y las primarias (frente a Ciprià Ciscar), tenía una posición aparentemente sólida en el partido. Este hecho, junto al contexto general de recuperación del PSOE y el relevo en el PP hacían presagiar un escenario más abierto en las elecciones autonómicas.

Pla basa su campaña en la crítica, dura, a la gestión del PP al frente de la Generalitat y en la supuesta debilidad del liderazgo de Camps, a quien se le señala cómo subordinado a Zaplana. Se hace hincapié en temas de política española (cómo la guerra de Irak o el accidente del *Prestige*) pero también en temas valencianos cómo el retraso en la ejecución del AVE, el endeudamiento del consell, su política de crecimiento urbanístico, la no-resolución de los brotes de *legionela* en Alcoi o la privatización de Canal 9.

EUPV, la federación valenciana de IU, tras haber superado la crisis provocada por la escisión de Nova Esquerra y haber consolidado el liderazgo de Joan Ribó, se presenta a las elecciones bajo la marca de «L'Entesa», en una coalición que agrupa, junto a la propia EUPV, a Els Verds y Esquerra Valenciana, un pequeño partido nacionalista escindido del Bloc Nacionalista. Con esta coalición, se pretende cubrir un espacio mayor, uniendo al tradicional voto de izquierdas, los sectores verdes y parte del nacionalismo de izquierdas.

Realiza una campaña de crítica a la gestión del PP tanto a nivel autonómico como estatal, y defiende la necesidad de un cambio político en la Generalitat. Muestra claramente su disposición a pactar con el PSPV para evitar gobiernos del PP y defiende su papel como garantía para que los gobiernos tengan un carácter más marcadamente de izquierdas, ecologista y valencianista.

El Bloc Nacionalista Valencià, por su parte, centra su campaña en intentar conseguir superar la barrera del 5% de los votos, necesaria para obtener representación parlamentaria. Se presenta como una tercera opción entre los dos grandes partidos, con un discurso más moderado que lo coloca en disposición de llegar a acuerdos con los dos partidos mayoritarios.

Su campaña se centra en la necesidad de la presencia de un partido nacionalista en las Cortes para dar más protagonismo al País Valenciano y reforzar su personalidad diferenciada. Además, hace una apuesta por conseguir el voto joven de los votantes recién incorporados. En la recta final de campaña, el BNV presenta su presencia en las Cortes como la única posibilidad de evitar una nueva mayoría absoluta del PP.

Unió Valenciana, por su parte, pretendía también rebasar el 5% de los votos para regresar a las Cortes. Pretendía, para ello, recoger algunos votos que pudiese perder el PP. Además, intentó reforzarse en las circunscripciones de Castelló y Alacant, donde tradicionalmente no había tenido mucha penetración. Para ello, se presenta con una marca diferente en cada provincia, y en alianza con sectores provenientes del PP. Así, mientras en València mantenía su tradicional marca «Unió Valenciana», en Alacant se presentaba como «Unión Centro Liberal» y en Castelló como «Unió Comunitat Valenciana».

Presentaba como candidato, Valerio Eustaquio, un líder casi desconocido para la opinión pública. El líder del partido, José María Chiquillo se reservaba para una apuesta que en principio parecía más segura, que era la de lograr una concejalía en el Ayuntamiento de València. Su campaña se centra en un reforzamiento de su carácter regionalista y en su rechazo a la Acadèmia Valenciana de la Llengua. Así mismo recupera un discurso crítico con el PP.

Los resultados

La participación

Tras un descenso acusado en 1999, en esta ocasión la participación ha repuntado 4,5 puntos porcentuales en la Comunidad Valenciana, hasta situarse en el 72,3%, unos niveles cercanos a los de otras convocatorias electorales.

Este repunte de la participación es especialmente acusado en la provincia de València, donde ha subido casi seis puntos con respecto a 1999. Hay que tener en cuenta que también fue València la provincia en la que la participación retrocedió en mayor medida en los comicios autonómicos de 1999. En las otras dos provincias, el incremento de la participación se ha situado en torno a los tres puntos (2,74 en Alacant i 3,18 en Castelló).

COMUNIDAD VALENCIANA: RESULTADOS ELECCIONES AUTONÓMICAS 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	72,3%	4,5	-0,4	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	46,9	-0,7	-4,9	48 (-1)
PSPV	35,7	2,0	1,9	35 (=)
EUPV	6,3	0,3	0,5	6 (+1)
UV	3,0	-1,7	0,6	0 (=)
BNV	4,7	0,2	2,3	0 (=)

La orientación del voto

El PP repite como primera fuerza electoral en la Comunidad Valenciana, experimentando un ligero retroceso que no supone ninguna amenaza para el mantenimiento de esta posición. Con el 46,9% de los votos, se sitúa a mucha distancia del PSPV-PSOE y se mantiene por encima del millón de votos.

Tiene una implantación muy homogénea en las tres provincias valencianas, variando desde el 46% de València al 48% de Alacant. Así mismo, las variaciones se producen de manera muy similar en las tres circunscripciones.

El PSPV, por su parte, consigue unos 100.000 sufragios más que en 1999, aunque esto en términos porcentuales represente un 2%, debido al incremento de la participación. Sigue, por tanto, ubicado en la línea del 35% de los votos, y no parece en condiciones de recuperar terreno, por el momento. Su implantación territorial sigue siendo muy homogénea en las tres provincias, y oscila entre el 36,9% de los votos en Alacant y el 34,9% de València.

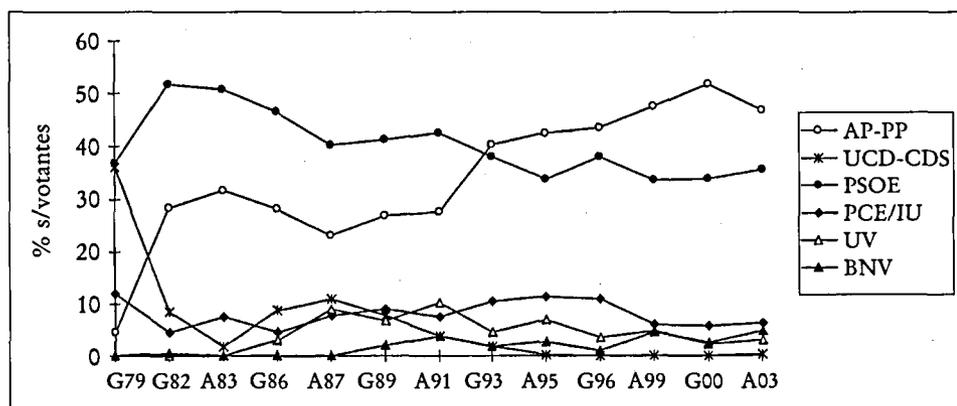
Esquerra Unida del País Valencià, que en esta ocasión concurría bajo el nombre de l'Entesa, junto con Els Verds i Esquerra Valenciana, parece haber cerrado el ciclo de los fuertes retrocesos electorales y se recupera ligeramente (especialmente en València, donde roza el 7% de los votos), situándose entorno a los 50.000 votos. Las pautas de implantación territorial de esta formación no varían substancialmente, y se mantiene con mucha más presencia en la provincia de València (6,97%), seguida por Alacant (5,86) y con mucho menos peso en Castelló (4,37%).

Por lo que respecta a los PANEs, el Bloc Nacionalista Valencià se sitúa como primera fuerza no estatal, superando a los regionalistas de Unió Valenciana. El BNV

prosigue su tendencia ascendente y gana 11.000 votos con respecto a 1999, situándose en los 113.792 sufragios, lo que supone un 4,67% de los votos. A pesar de ello, no consigue superar la barrera legal del 5% a nivel autonómico, necesaria para obtener representación parlamentaria y se vuelve a quedar fuera de las Cortes. A nivel territorial, su implantación oscila entre el 3,87% de Alacant y el 5,8% de Castelló.

Unió Valenciana consolida su progresiva pérdida de peso electoral en la C.V, y en esta ocasión pierde unos 34.000 votos, lo que le supone pasar del 4,6% de 1999 al 2,97% de esta ocasión. A nivel territorial, sigue con su pauta de implantación preferente en València, donde obtiene el 3,88%, muy lejos del 1,77% de Alacant o el 2% de Castelló.

COMUNIDAD VALENCIANA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



El nivel institucional

El PP mantiene su mayoría absoluta en las Cortes Valencianas, con 48 diputados, aunque pierde uno respecto al 1999. De hecho, el PP pierde dos diputados en Valencia y gana uno en Castelló, esto debido a un reajuste en el reparto de escaños por el crecimiento demográfico de la provincia de Castelló, que elegía en esta ocasión un diputado más.

El PSPV-PSOE, por su parte, mantiene sus resultados de 1999, con 35 diputados. L'Entesa, por su parte, consigue 5 diputados (+1), beneficiándose del escaño perdido por el PP. Este escaño ganado por L'Entesa fue un escaño muy disputado, ya que inicialmente fue atribuido al PSPV-PSOE, pero tras una serie de recursos y detallados recuentos acabó por ser asignado a Dolors Pérez, de L'Entesa.

El Bloc Nacionalista Valencià y UV no consiguen superar la barrera del 5% en el conjunto de la CA, y siguen una legislatura más sin representación parlamentaria.

Así, la composición de la cámara es esencialmente la misma que en la anterior legislatura, cosa que presagia otra legislatura cómoda para el PP. En cualquier caso, la única incógnita es cómo afectaría a la CV un hipotético cambio en el gobierno central.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN EXTREMADURA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Tras haber recuperado en 1999 la mayoría absoluta perdida en 1995, el que ha sido desde 1983 presidente de Extremadura, Juan Carlos Rodríguez Ibarra cerraba con estos comicios una legislatura en la que ha recuperado la tranquilidad perdida en 1995 puesto que ha podido gobernar en solitario. Además, habiendo finalizado ya el proceso de reforma del Estatuto, en esta legislatura la Junta se ha centrado en la gestión de los nuevos servicios transferidos.

Extremadura es una de las Comunidades Autónomas con unas pautas electorales más estables y Juan Carlos Rodríguez Ibarra es, junto a José Bono en Castilla-La Mancha, el presidente autonómico que más tiempo lleva en el cargo.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PSOE extremeño afronta estos comicios con el objetivo de mantener su mayoría absoluta en la comunidad, mejorando si es posible, los resultados de 1999. Además, uno de los objetivos prioritarios será recuperar la alcaldía de las cuatro principales ciudades extremeñas (Cáceres, Badajoz, Mérida y Plasencia), en manos del PP. Para ello, el PSOE firma un pacto con el partido regionalista «Coalición Extremeña PREX CREX», en virtud del cual se presentarán a los comicios juntos, bajo el nombre de «PSOE-Progresistas».

Con unas listas renovadas al 52%, y con un 41% de mujeres en las candidaturas, José Luis Rodríguez Ibarra opta a la reelección, por sexta vez, como presidente de la Junta de Extremadura. Una de las principales bazas electorales del PSOE es el liderazgo personal de Ibarra, que cuenta con un amplísimo nivel de conocimiento entre la población, y una valoración media del 6,4, que lo sitúa como el político mejor valorado de la región.

Por este motivo, la campaña socialista está muy personalizada en la figura del candidato. Se desarrolla una campaña basada en la defensa de la propia gestión al frente de la junta y en la confrontación con el gobierno central, del PP, por sus políticas dirigidas a Extremadura. La confrontación de Rodríguez Ibarra con los nacionalismos vasco y catalán es otro de los temas recurrentes en la campaña.

En cuanto a propuestas concretas, el programa del PSOE extremeño se centra fundamentalmente en la creación de empleo (se prometen 50.000 puestos de trabajo en la próxima legislatura), la educación (incorporación de nuevas tecnologías, gratuidad total de ciclo 3-6 años, potenciación de la segunda lengua...), la

sanidad (sobretudo, eliminación de las listas de espera) y en la juventud, a quien se hace un llamamiento específico a la participación, acompañado de incentivos como las promesas de políticas a favor de este grupo social, con el objetivo fundamental de «fijar» a los jóvenes al territorio.

El PP, por su parte, tras haber perdido en 1999 la oportunidad de alterar el mapa político extremeño, atravesó una fuerte crisis interna que culminó con al sustitución de Juan Ignacio Barrero por Carlos Floriano como presidente regional del partido y, posteriormente, como candidato popular a la presidencia de la Junta. El objetivo de Floriano es crecer para que el PSOE pierda su mayoría absoluta en la Asamblea de Extremadura. Florián cuenta con una valoración popular media del 5,3 que, aunque alta, queda lejos del 6,4 de Ibarra.

A parte de este cambio de liderazgo, el PP se ha enfrentado a algunas crisis internas, como la que ha llevado al alcalde de Plasencia, José Luis Díaz, a formar, junto con un grupo de concejales y militantes del PP, un nuevo partido con el que concurre a las elecciones municipales y autonómicas (Compromiso por Plasencia). A pesar de todo, Florián también ha realizado algunas incorporaciones destacadas a sus listas, como la del ex miembro del CDS (y de la ahora coaligada con el PSOE Coalición por Extremadura) Tomás Martín Tamayo, muy conocido en la región.

Su programa electoral se basa en la creación de empleo (básicamente mediante la bajada de impuestos y la reducción de la deuda pública), la mejora de la sanidad (eliminación de listas de espera) y la educación (reducción del fracaso escolar). Para ello, cuenta con el apoyo de varios ministros del gobierno central, que defienden la necesidad de «importar a Extremadura las políticas del gobierno español». También defiende la creación de una televisión pública y el fomento de las zonas rurales.

Realiza una campaña dura, en la que Rodríguez Ibarra es el centro de sus críticas, que se fundamentan sobre todo en su gestión al frente de la junta de Extremadura, de la que se hace una valoración negativa (especialmente en la gestión de la sanidad, la educación y las políticas de empleo). Además de las críticas a la gestión, los ataques a Rodríguez Ibarra se centran en su radicalismo en la oposición a la guerra de Irak, la opacidad de las cuentas públicas y sobretudo en su estilo de gobierno, que es calificado de «clientelar».

Izquierda Unida-Socialistas Independientes de Extremadura (IU-SIEx) afronta los comicios del 25 de mayo con el objetivo de recuperar el terreno perdido en las anteriores elecciones autonómicas, para evitar una nueva mayoría absoluta del PSOE y poder así influir en el gobierno de la junta. Su candidato es el coordinador regional de la formación, Manuel Cañada.

La campaña de IU-SIEx se basa en la crítica a la prepotencia del PSOE en la Junta de Extremadura, y su programa se estructura en torno a cuatro ejes fundamentales: Lucha contra el paro y la precariedad laboral, democracia participativa, defensa de la agricultura extremeña y políticas de bienestar social (especialmente vivienda, pero también defensa de la sanidad y enseñanza públicas).

Los resultados

Aspectos generales

Los resultados suponen un ligero retroceso del PP, la consolidación y ampliación de la mayoría absoluta de Juan Carlos Rodríguez Ibarra y el mantenimiento de IU en los niveles de 1999. Los regionalistas se mantienen fuera de la cámara.

La participación

Con el 76,97% de participación, Extremadura vuelve a situarse entre las CCAA más participativas de todo el mapa autonómico. Este nivel de participación supone un repunte de 3,5 puntos con respecto a 1999, y convierte estos comicios en unas de las elecciones autonómicas con mayores índices de participación de la historia de la autonomía extremeña (aunque por debajo de 1995, año en que la abstención descendió hasta el 21,67%).

Por provincias, Cáceres sigue mostrando niveles de abstención ligeramente inferiores a los de Badajoz (21,62 frente a 23,92%), tal y como viene siendo habitual hasta la fecha.

EXTREMADURA: ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	76,97%	3,5	1,6	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	38,4	-1,3	-8,5	26 (-2)
PSOE	51,2	3,0	6,8	36 (+2)
IU	6,2	0,2	1,6	3 (=)
Extremadura Unida	1,8	0,2	5,5	0 (=)
Coalición Extremeña	0,0	-1,1	-0,4	0 (=)

La orientación del voto

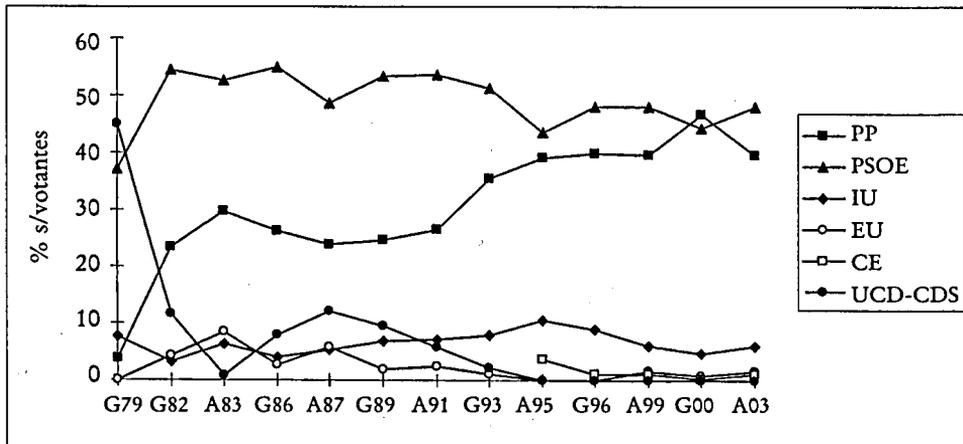
El PSOE repite como partido más votado, mejorando su porcentaje de votos con respecto a 1999. Con estos resultados (51,2%, 339.500 votos), los socialistas extremeños vuelven a situarse por encima del 50% de los votos, cosa que, en unas elecciones autonómicas, no sucedía desde 1991, cuando Rodríguez Ibarra obtuvo el 53,8% de los sufragios. De este modo, el PSOE aumenta su distancia con respecto al PP, hasta situarla en los 13 puntos (recordemos que en 1995 la distancia quedó en tan solo 4 puntos).

Por provincias, el incremento es mas acusado en Badajoz, y el PSOE continúa cosechando en esta provincia sus mejores resultados (53,8%), aunque en Cáceres gana dos puntos y se sitúa en el 48,3%.

El PP, por su parte, sigue como segunda fuerza de Extremadura con el 38,4% de los votos, pero retrocede sensiblemente (1,3 puntos), lo que incrementa su distancia con respecto a los socialistas y por lo tanto supone un revés para las aspiraciones populares de alcanzar al PSOE en Extremadura. A pesar del retroceso en términos relativos, en números absolutos, el PP se mantiene en la línea de los 250.000 votos en la comunidad, y aparece como el principal perjudicado por el incremento de la participación.

IU, siguiendo la tónica general, parece al menos haber detenido su tendencia a la baja y esencialmente mantiene sus resultados de 1999, con un ligero avance de 0,2 puntos, que la sitúa en el 6,2% de los votos. Por provincias, en Badajoz ha mantenido sus 27.000 votos, lo que a causa del incremento de la participación le supone un ligero retroceso en términos relativos. Por el contrario, en Cáceres, gana 2500 votos y avanza casi un punto, hasta situarse en el 5,25%, a pesar de lo cual sigue siendo la provincia menos favorable para IU.

EXTREMADURA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



El nivel institucional

Con 36 diputados, el PSOE revalida y amplía su mayoría absoluta en la Asamblea de Extremadura, obteniendo dos diputados más que en los comicios de 1999. El PP, por su parte, no sólo no mejora los resultados de 1999, sino que pierde dos escaños, quedando en 26. IU-SIEx, por su parte, no consigue aumentar su representación, y se queda en los tres diputados que ya tenía en la Asamblea. Extremadura Unida, por su parte, seguirá otra legislatura sin representación parlamentaria, al no haber superado al barrera mínima del 5% para obtener actas de diputado.

Así pues, se repite la investidura de Juan Carlos Rodríguez Ibarra como presidente de la Junta de Extremadura con un gobierno monocolor socialista. Es la

sexta vez que Rodríguez Ibarra es investido presidente. Así pues, Extremadura afronta una nueva legislatura de continuidad y estabilidad a nivel autonómico.

A nivel municipal, el PP mantiene sus mayorías en las principales ciudades extremeñas, a pesar de que sólo en Badajoz la victoria ha sido clara, mientras que en Mérida y Cáceres, ha estado a punto de perder las mayorías absolutas. En Plasencia el PP pierde la mayoría y el PSOE asume la alcaldía en minoría, aunque con el riesgo de una moción de censura por parte del PP y el grupo Compromiso por Plasencia, del ex -alcalde José Luís Díaz.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN LAS ISLAS BALEARES

Francesc Pallarés
Jordi Muñoz

El marco político y la campaña electoral

Las elecciones autonómicas de 1999 dieron por primera vez la posibilidad en Baleares de conformar una mayoría diferente a la del PP. Así, se formó el gobierno del «Pacte de progrès», presidido por el socialista Francesc Antich y que agrupaba todos los partidos de la oposición al PP (PSIB-PSOE, PSM-EN, UM, EU...). El gobierno Antich había tenido una legislatura con las complicaciones propias de un pacto tan amplio, que abarcaba des de EU o Els Verds a Unió Mallorquina, partido nacionalista de corte centrista liderado por Maria Antònia Munar. Además, el PP ha considerado Baleares una plaza estratégica y ha desarrollado una dura oposición, que en ocasiones se ha tornado enfrentamiento institucional entre el gobierno balear y el gobierno central por asuntos como la *ecotasa*.

Precisamente la *ecotasa* ha sido la medida que más polémica ha causado de las tomadas por el gobierno balear la pasada legislatura, y ha causado la oposición frontal tanto del PP cómo del gremio de hoteleros de las Islas, que atribuyen a la tasa la responsabilidad por el descenso del turismo en las Islas, que genera una situación de incertidumbre económica en las islas.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP, tras pasar serias crisis internas, recupera en cierta medida la estabilidad y repite candidato: el ministro de Medio Ambiente Jaume Matas, que tras dejar la política balear ha regresado con el objetivo de recuperar esta tradicional plaza del PP. Matas refuerza su posición en el interior del partido, y juega con la ventaja de ser un político con un alto grado de conocimiento entre la población y una valoración en general buena.

La campaña del PP ha sido de gran dureza y ha recibido un gran apoyo del PP estatal, con la presencia de hasta 10 ministros, así como dos visitas del presidente del gobierno, J.M. Aznar. La campaña se ha centrado en la crítica a la gestión del gobierno del Pacte de progrès, especialmente por la caída del turismo y los problemas económicos que atraviesan las Islas. La *ecotasa* ha sido el tema central de la campaña, y el PP ha prometido quitarla. Junto a esto, se ha criticado duramente al PSIB-PSOE por estar a merced de fuerzas de izquierda y nacionalistas como EU-Els Verds o el PSM, con lo que ha perdido centralidad. También destacan los ataques al gobierno por la política de normalización lingüística desarrollada por el «Pacte de progrès».

El PSIB-PSOE ha centrado su campaña en defender su gestión al frente del gobierno y en intentar rentabilizarla electoralmente. Así, la defensa del «modelo» balear como ejemplo de política alternativa al PP marcada por un amplio consenso entre diferentes fuerzas políticas y por una apuesta por un turismo compatible con el medio ambiente ha sido la principal baza del partido socialista junto con iniciativas como la ley de paridad electoral o la de los consejos insulares. Además, Antich ha criticado duramente la actitud del gobierno central ante las Islas Baleares, en lo que considera un «boicot» a su gobierno desde Madrid. Sus críticas se han centrado en los recursos a la *ecotasa* y en la gestión de la seguridad ciudadana en las islas, que es competencia del gobierno central y que presenta altos índices de delincuencia. El secretario general del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, ha visitado en dos ocasiones las islas para reforzar al PSIB y tratar de contrarrestar las visitas de ministros del PP y de J.M. Aznar.

Francesc Antich ha vuelto a ser el candidato del PSIB. Tras cuatro años al frente del gobierno, Antich ha reforzado su liderazgo en el partido frente al aparato y se vale de un amplio conocimiento y buena valoración en la opinión pública para repetir en el cargo.

El PSM-ENE se presenta con una campaña centrada en la defensa de su labor en el gobierno y en la importancia de su contribución para reforzar algunas políticas del gobierno, especialmente las referidas a autogobierno y normalización lingüística. Además presentan como uno de sus temas centrales la necesidad de mejorar la financiación autonómica de las Islas Baleares, a través de un nuevo acuerdo en forma de concierto económico. Pere Sampol repite como candidato, aprovechando el conocimiento conseguido tras ejercer el cargo de vicepresidente del gobierno autonómico.

Esquerra Unida se vuelve a presentar coaligada con Els Verds, excepto en Ibiza y Formentera, donde éstos han optado por presentarse por su cuenta. El tradicional líder de EUIB y hasta ahora *conseller* de trabajo, Eberhard Grosske, había optado por presentarse a la alcaldía de Palma y había sido substituido como candidato autonómico por Eduard Rosselló, nuevo coordinador general de la coalición en Baleares. Piden el voto con un discurso centrado en aspectos de política ambiental y laboral, presentándose como necesarios para profundizar la política de protección medioambiental del gobierno.

UM se vuelve a presentar con su tradicional candidata Maria Antonia Munar, presidenta del Consejo Insular de Mallorca y muy conocida entre la población. Este partido, de implantación exclusiva en la isla de Mallorca, se presenta como la garantía de la moderación del gobierno, y aunque hace una valoración positiva del pacto no descarta volver a acuerdos con el PP. Uno de los temas que más ha tratado en la campaña ha sido la necesidad de construir un segundo cinturón de ronda en Palma (aspecto en el que disiente de otros partidos del pacto, como el PSM o EU-EV) así como su ya tradicional reivindicación de trasvase de competencias desde el Govern Balear a los Consells Insulars.

En Ibiza se ha reeditado el Pacte de Progrès per Eivissa —que agrupa las fuerzas de izquierda y nacionalistas—, con la única excepción de Els Verds, que esta vez han optado por presentarse en solitario en ésta isla. Mientras que en

Formentera se repite esencialmente el enfrentamiento entre la Coordinadora d'Organitzacions Progressistes (acuerdo entre fuerzas de izquierda) y la Agrupació Independent Popular de Formentera (afín al PP).

En general ha sido una campaña muy dura en que el PP ha hecho una apuesta fuerte por recuperar una plaza tradicionalmente suya. La campaña ha contado con una intensa presencia de líderes estatales de los dos partidos mayoritarios, y ha estado marcada por el enfrentamiento entre el gobierno anterior y los empresarios del sector hotelero a causa fundamentalmente de la implantación de la *ecotasa*.

Los resultados

Con una participación significativamente mayor que en anteriores ocasiones, se producen ligeros cambios en la correlación de fuerzas que, sin embargo, llevan a un escenario político sustancialmente distinto tras las elecciones.

La participación

Siguiendo la tendencia general de todas las CCAA que celebraban elecciones en 2003, la participación en Baleares aumenta significativamente y se sitúa prácticamente al nivel en que se encontraba en 1995, lo que muestra que el notable incremento del abstencionismo en 1999 fue un fenómeno coyuntural. Aún así, las Baleares se sitúan de nuevo como una de las comunidades menos participativas del conjunto del Estado, con el 63,4% de participación.

ISLAS BALEARES: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	63,4%	+5,9	+2,0	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	44,58	+0,7	-9,1	29 (+1)
PSOE	23,86	+2,5	-4,6	15 (+2)
EU	6,58	-0,5	+2,5	2 (-1)
UM	31,781	+0,1	+3,4	3 (=)
PSM	33,920	-4,0	+2,1	4 (-1)
Pacte	15,513	-0,8	+1,5	5 (=)
COP	1,298	-0,1	+0,2	0 (-1)
AIPF	1,647	+0,1	+0,3	1 (+1)

La orientación del voto

Tampoco en este caso –tal y como sucedió en 1999– encontramos grandes movimientos de voto, lo que confirma las Baleares como uno de los territorios con menor volatilidad electoral. Aún así, el sistema de partidos y electoral de las Islas

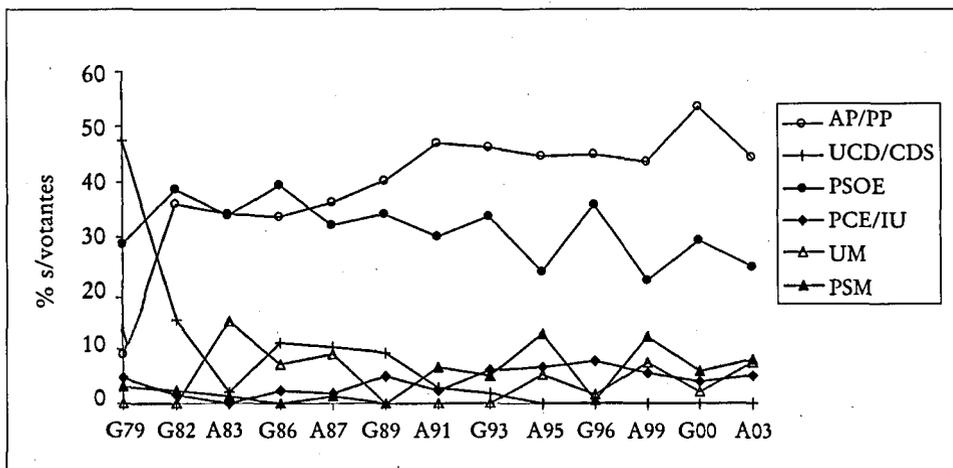
Baleares hace que con ligeros movimientos de voto se produzcan grandes cambios en el nivel institucional. Esto sucedió en 1999 y ha sucedido, de nuevo, en 2003 como veremos cuando analicemos la traducción institucional de los resultados.

El PP repite, como es tradicional en Baleares, como primera fuerza con más del 44% de los votos, y recupera una pequeña porción de voto (el 0,7%), lo que parece un síntoma de haber detenido su tendencia de ligero descenso que venía manteniendo desde inicios de los años noventa. En números absolutos, el PP recupera unos 30.000 votantes respecto a los anteriores comicios, pero debido al incremento del censo y la participación (60.000 nuevos votantes), esto tiene unos efectos muy limitados sobre el porcentaje de voto logrado por este partido. Por primera vez, el PP siente un descenso significativo entre unas elecciones generales y las autonómicas inmediatamente posteriores, problema que padece también el PSOE en las Islas Baleares.

El PSOE sigue como segunda fuerza, pero se encuentra muy distanciado del PP. La gestión de gobierno parece haber beneficiado relativamente más al PSOE que a sus socios de gobierno, y sube 2,5 puntos en porcentaje de voto (22.000 votantes más, aproximadamente). De todos modos, este incremento no se realiza principalmente a costa de su principal rival –el PP– y por lo tanto no sirve para recortar de manera significativa la gran distancia que separa a ambos partidos. A pesar de su menor ganancia en votos, el avance del PSOE en la correlación de fuerzas es superior al del PP, debido a que el incremento del número de votantes presenta una distribución más equilibrada entre los dos partidos que la desigual correlación de fuerzas existente entre ellos.

La tendencia del voto dual que padece el PSOE (votantes socialistas en las generales, que en las autonómicas optan por fuerzas nacionalistas) parece confirmarse en esta ocasión. Por otra parte, a pesar de las oscilaciones por tipo de elección, el PSOE no parece haber revertido de manera clara la tendencia a perder porcentaje de voto que viene padeciendo en Baleares ya desde mediados de los ochenta.

BALEARES: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



IU, por su parte, muestra una pauta de estabilidad sustancial en sus votantes, a pesar de lo que el aumento de la participación le supone un ligero retroceso en porcentaje de voto, pasando del 5,4% de 1999 al 4,9 de 2003.

En cuanto a los PANE's, destaca el sustancial retroceso de los nacionalistas de izquierdas del PSM, que pierden cuatro puntos y se quedan en un 7,9% de los votos, perdiendo 10.000 votos de los 43.854 que tenían en 1999. Este resultado viene a confirmar el final del ciclo de crecimiento del PSM, que duró desde las primeras elecciones autonómicas de 1983 hasta las de 1995, cuando obtuvo el 12,5% de los sufragios.

Por otro lado, los mallorquinistas de UM, con el 7,4% de los votos, se mantienen en una pauta de estabilidad, aunque a nivel absoluto recuperan 5.000 votos y por primera vez desde 1987 se sitúan por encima de los 30.000 votos.

En Ibiza la coalición de izquierdas, el *Pacte*, se presentaba en esta ocasión sin el concurso de *Els Verds*. En esta ocasión obtiene un 3,6% de los votos totales, que equivale a un 37,8% de los sufragios de la isla. Esto supone una pérdida de poco más de 600 votos, pero que en términos relativos, y a causa del incremento de la participación –y del censo– supone un retroceso de 8,5 puntos.

En Formentera concurren a los comicios dos agrupaciones, una de izquierda –el COP– y otra de derecha y afín al PP, la AIPF. Estas dos agrupaciones se disputan por un estrecho margen de votos el diputado que corresponde a esta isla. Si en la ocasión pasada ganó el COP, con el 55,6% de los votos de la isla, en esta ocasión ha sido la AIPF que se ha impuesto, con 1647 votos y el 53,4% de los sufragios de Formentera.

El nivel institucional

Con unos cambios relativamente pequeños en los porcentajes de votos, se configura una cámara muy distinta a la de la pasada legislatura, puesto que el PP obtiene 29 diputados (+1) que, junto al obtenido por la agrupación afín a los populares en Formentera configuran una ajustada mayoría absoluta para los populares y por lo tanto un cambio de gobierno en Baleares, que pasaran a estar presididas de nuevo por el ex- ministro de medio ambiente Jaume Matas.

El PSIB-PSOE consigue 15 diputados (+2), un avance insuficiente para impedir la mayoría absoluta del PP, básicamente porque estos escaños se los arrebató a EU-EV, que pasa de 3 a 2 y al PSM que consigue sólo 4 diputados (-1). UM por su parte, se mantiene en los 3 diputados.

Así como en las pasadas elecciones fueron Ibiza y Formentera las que dieron el vuelco decisivo para la pérdida de la mayoría absoluta del PP, ésta vez han sido también estas islas las claves de la victoria popular, puesto que el *Pacte de Progrès per Eivissa* ha perdido uno de los 6 diputados que obtuvo en 1999 y la COP pierde, como hemos visto, el diputado de Formentera en favor de la agrupación afín al PP.

Esto configura un nuevo mapa político en las Islas Baleares: el gobierno auto-

nómico vuelve, tras una sola legislatura en manos de Francesc Antich, a manos de Jaume Matas, candidato del PP. En lo que respecta a los Consells insulares, el panorama es más variado, y mientras que en Menorca los resultados permiten reeditar el pacto PSOE-PSM para que Joana Barceló (PSOE) repita como presidenta, en Ibiza el consell pasa a manos de Pere Palau, candidato del PP.

El caso del Consell de Mallorca presenta la situación más compleja, en que de nuevo corresponde a UM optar por un pacto con el PP o por reeditar el «pacte de progrés», y finalmente el partido mallorquinista opta por volver a sus acuerdos con el PP, que le cede la presidencia del Consell Insular a cambio de unas limitadas parcelas de poder.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN LA RIOJA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político y la campaña electoral

Pedro Sanz (PP) culminaba su segunda legislatura como presidente del Gobierno de La Rioja con mayoría absoluta en el parlamento regional, lo que le había garantizado una legislatura tranquila y sin sobresaltos políticos en la arena autonómica.

El PP repite por tercera vez candidato a la presidencia del Gobierno de la Rioja con Pedro Sanz quien, tras haber anunciado que no estaría en el cargo más de dos mandatos, se vuelve a presentar a petición de su partido. Presenta unas listas básicamente de continuidad, en las cuales el principal valor es la experiencia en la gestión. Sanz es el líder más conocido y mejor valorado entre la población, y el PP apuesta por él como principal activo para revalidar la mayoría absoluta en esta comunidad.

La campaña del PP se basa en el balance de la gestión realizada al frente del gobierno, especialmente en lo que a resultados económicos e infraestructuras se refiere. Los aspectos más destacados en la campaña del PP son la baja tasa de paro de La Rioja (que se habría reducido a la mitad de 1995) y la infraestructura principal: el aeropuerto de Logroño-Agoncillo, inaugurado poco antes de la convocatoria electoral. Con esta orientación se pretende contrarrestar, y minimizar, un clima general desfavorable al PP generado principalmente por la crisis de Irak y la catástrofe del *Prestige* con el objetivo principal de conseguir la reválida de la mayoría absoluta.

El PSOE estrena candidato a la presidencia de la Comunidad: tras dos derrotas consecutivas de José Ignacio Pérez Sáez (presidente regional del 1990 al 1995), el partido ha optado por la renovación, en la persona de Francisco Martínez-Aldama, secretario general del PSOE de La Rioja desde el año 2000, y artífice de la renovación en el partido. El perfil de Martínez-Aldama, exconcejal del ayuntamiento de Herce, se ha identificado con el de José Luis Rodríguez Zapatero por la renovación generacional que suponen (Martínez-Aldama tiene 37 años) y por su estilo de moderación en las formas.

La campaña socialista, acorde con el perfil de su candidato, ha buscado un tono moderado y eludiendo las descalificaciones. Los ejes prioritarios de la campaña, a parte de los grandes temas de la política española e internacional, son una crítica al estilo de gobierno del PP, al que acusan de «sectario y prepotente». Así mismo, realiza una revisión crítica de la gestión popular en el gobierno regional, y acusa al PP de hacer «propaganda» cuando presenta un balance positivo de su gestión.

El Partido Riojano repite a Miguel González de Lejarra cómo candidato, y

aspira a aumentar su representación parlamentaria y ser determinante en la formación del nuevo gobierno riojano. En su campaña destaca la crítica contundente al PP y su gestión, aunque no adelantan su política de pactos postelectorales en caso de que ninguno de los dos partidos mayoritarios consiguiese la mayoría absoluta.

Izquierda Unida aspira a recuperar su presencia parlamentaria, perdida el 1999, para lo cual necesita un 5% de los votos, según la legislación riojana. Se presenta con un candidato nuevo (Antonio Quirce Garrido) aunque poco conocido. La presentación de otras listas de izquierda y ecologistas, como Iniciativa Ciudadana-Los Verdes al Ayuntamiento de Logroño, debilita ulteriormente la posición de IU.

Los resultados

Aspectos generales

Un significativo incremento en la participación beneficia fundamentalmente al PSOE pero no es suficiente para arrebatar la mayoría absoluta al PP que se sitúa a mucha distancia de los socialistas. El Partido Riojano avanza ligeramente y mantiene sus dos escaños, mientras que IU sigue su retroceso y se mantiene sin representación.

La participación

En el marco del descenso generalizado de la abstención, en la Rioja esta se reduce considerablemente y la participación sube hasta el 76,4% con lo que de nuevo esta comunidad se sitúa entre las más participativas del Estado. Este incremento de la participación (de casi 8 puntos), sitúa estos comicios al mismo nivel que las elecciones autonómicas de 1995, con lo que parece que el descenso de 1999 fue más bien coyuntural.

LA RIOJA: RESULTADOS ELECCIONES AUTONÓMICAS 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	76,4%	7,9	2,2	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	48,0	-2,9	-5,7	17 (-1)
PSOE	38,0	2,9	3,4	14 (+1)
IU	2,7	-1,2	-1,3	0 (=)
Partido Riojano	6,8	1,1	3,2	2 (=)

La orientación del voto

Los resultados electorales de 2003 en la Rioja han supuesto pocos cambios en el mapa político riojano. De hecho, la estabilidad viene siendo la pauta habitual

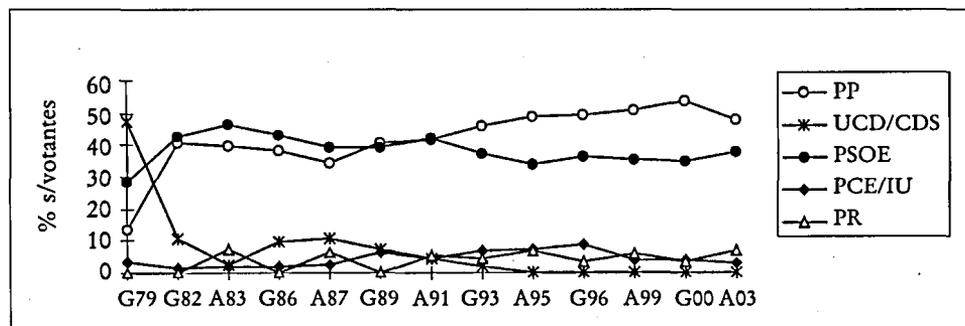
en las últimas citas autonómicas, y las variaciones tienen un carácter muy limitado. Así, el PP revalida sin dificultad su mayoría absoluta, aunque sufre un cierto desgaste que le lleva a perder un 2,9% de voto y a bajar por debajo del umbral del 50% de los votos, que en 1999 traspasó por vez primera.

El PSOE manifiesta el comportamiento inverso y recupera el mismo porcentaje de voto que pierden los populares (un 2,9%), lo que lo sitúa en el 38%, nivel que no superaba desde 1991, cuando obtuvo un 42% de los votos en La Rioja. Este avance implica reducir la distancia con el PP de 15 a 10 puntos, aunque esta continúa siendo significativa y, por el momento, la mayoría absoluta del PP en La Rioja no parece bajo amenaza.

IU, por su parte, se mantiene como fuerza extraparlamentaria en La Rioja y prosigue su pérdida progresiva de votos en la región, aunque en esta ocasión parece haberse suavizado la tendencia: en 1999 perdió casi el 50% de sus votos (pasando de 11.900 a 6.000 votos) mientras que en esta ocasión ha perdido poco más de un 23% de sus sufragios, y se ha quedado en los 4.600 votos.

En cambio, el Partido Riojano se recupera y se sitúa ligeramente por encima de su nivel de 1995. Con el 6,8% de los votos, obtiene su mejor resultado desde los comicios autonómicos de 1983, ocasión en la que el PR consiguió el 7,4% de los votos. Con esta recuperación, el PR aleja los fantasmas de caer por debajo de la *barrera* del 5% y consolida su presencia parlamentaria. Del mismo modo, a nivel municipal, tiene la posibilidad de decidir el gobierno de algunos municipios importantes.

LA RIOJA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



El nivel institucional

En la conformación institucional el mapa político riojano presenta pocos cambios tras las elecciones del 25 de Mayo.

El PP, con 17 escaños (-1), revalida sin demasiados problemas la mayoría absoluta de que disfrutó en las dos anteriores legislaturas, y aunque pierde un escaño, podrá gobernar en solitario la Comunidad. El PSOE, por su parte, con 14 (+1), recupera un diputado, pero no experimenta un crecimiento suficiente para posibilitar una alternativa de gobierno al PP.

El PR, por su parte, a pesar de experimentar un ligero avance en porcentaje de votos, mantiene sus dos diputados y IU no consigue regresar al parlamento autonómico.

Así pues, con estos resultados, Pedro Sanz repite por tercera vez como presidente de La Rioja. Sanz es el primer presidente de La Rioja que ha permanecido ocho años en el cargo y también único que tiene en su haber tres Legislaturas. Con la composición de la cámara descrita, se prevé de nuevo una legislatura tranquila en el nivel institucional.

Por otra parte, el PP renueva la mayoría absoluta en el ayuntamiento de Logroño, a pesar de haber perdido un concejal. El PSOE gana un concejal pero no consigue desbancar al PP, mientras que IU desaparece también del espectro político municipal.

Además, el PP ha revalidado su mayoría en el Ayuntamiento de Calahorra y ha perdido la mayoría absoluta en Haro, donde tendrá que pactar con el Partido Riojano. El PSOE ha perdido su feudo de Arnedo, donde el PP le ha igualado en concejales, y ha conseguido la alcaldía gracias a un pacto con el Partido Riojano.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DEL 25 DE MAYO DE 2003 EN LA COMUNIDAD DE MADRID

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político y la campaña electoral

Las elecciones anteriores, en 1999, habían atorgado por segunda vez la mayoría absoluta en la comunidad de Madrid al PP, repitiendo Alberto Ruiz-Gallardón como Presidente de la CAM.

Ha sido una legislatura en que el gobierno autonómico ha apostado por una mejora de las infraestructuras, destacando la construcción del prometido Metro-Sur, que une cinco municipios del sur de Madrid, así como la consolidación de la estructura de gestión de las competencias transferidas a la CAM en la anterior legislatura (educación, etc.).

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP, tras gobernar con mayoría absoluta de la mano de Alberto Ruiz Gallardón ha cambiado en esta ocasión su candidato a la presidencia de la CAM, que esta vez ha sido la ex ministra de cultura y ex presidenta del Senado, Esperanza Aguirre Gil de Biedma. Este cambio —en cierta medida imprevisto— se debe fundamentalmente a que el PP ha encargado a Ruiz Gallardón que compitiese en esta ocasión con Trinidad Jiménez (PSOE) por la alcaldía de la capital madrileña, plaza que se preveía muy disputada.

Así pues, el PP se enfrentaba a estas elecciones con Esperanza Aguirre como candidata. Aguirre partía con un alto grado de conocimiento entre la población (96%), aunque su valoración no era tan alta como la obtenida por el anterior candidato.

Ante unas expectativas que hacían dudar del mantenimiento de la mayoría absoluta, Aguirre desarrolló una campaña de mayor intensidad que la que había realizado su antecesor en 1999. Así pues, en la campaña de la candidata del PP, al balance de la gestión de Ruiz Gallardón (que contaba con una muy buena valoración de su gestión según las encuestas) se le sumaron muchas promesas centradas especialmente en los servicios sociales y sanitarios (creación de una consejería de familia y servicios, construcción de hospitales y centros de salud, reducción drástica de listas de espera, etc) y en las infraestructuras (ampliación de la red de Metro, construcción de nuevos túneles, etc.). También destaca en la campaña del PP la voluntad de desactivar las duras críticas de sus oponentes por la inseguridad ciudadana (una de las principales preocupaciones de los ciudadanos según las

encuestas), con propuestas como la creación de una consejería de justicia e interior y la creación de Brigadas Especiales de Seguridad Ciudadana, dotadas con unos 5000 nuevos policías (nacionales y locales).

El PSOE, por su parte, se presenta a las elecciones con un nuevo candidato, el presidente de la Federación Socialista Madrileña (y procedente del sector guerrista del PSOE), Rafael Simancas. La federación madrileña del PSOE, como todo el partido, parecía haber superado —al menos en apariencia— las crisis internas que le afectaron en el pasado y se presentaba a estas elecciones con serias expectativas de recuperar la presidencia de la CAM.

Para ello realizó una campaña de mayor intensidad que en 1999. Ésta era una de las plazas consideradas «claves» por el PSOE, y su 'recuperación' sería interpretada como un signo de cambio de ciclo. La campaña del PSOE dio mucho peso a temas de política estatal o internacional aunque junto a éstos, el candidato Simancas dio prioridad a temas propios de la C.A., especialmente la seguridad ciudadana, la vivienda (construcción de viviendas de protección, fomento del alquiler, etc) o las políticas socio sanitarias (complemento a las pensiones no contributivas, construcción de hospitales, etc.). Como respuesta a la apuesta del PP por las grandes infraestructuras, Simancas abogó por una ulterior ampliación de la red de Metro y por un tren ligero hacia el noreste de la capital (zona que según el PSOE ha sido marginada por el PP en beneficio del Sur).

IU, por su parte, presentaba en esta ocasión a Fausto Fernández como candidato a la presidencia de la CAM. El coordinador regional de IU y ex-alcalde de Rivas-Vaciamadrid se presenta como candidato a pesar de las marcadas diferencias con destacados sectores de la coalición, como Ángel Pérez, portavoz de IU en la Asamblea en la pasada legislatura. Tiene un bajo nivel de conocimiento entre la opinión pública aunque recibe una atención razonable en la campaña por parte de los medios de comunicación. Muestra de antemano su disposición a pactar con el PSOE para formar gobierno.

IU afronta esta campaña con expectativas de recuperación o crecimiento, favorecida por las movilizaciones sociales contra la guerra de Irak. Éste es precisamente un tema destacado de su campaña, aunque sus propuestas para la CAM se centran en políticas sociales y sanitarias y, sobretudo, en política de vivienda (nueva ley del suelo, construcción de viviendas públicas, etc). También defiende la reforma del Estatuto de Autonomía de la CAM, especialmente para recibir competencias en seguridad ciudadana y crear así un cuerpo autonómico de policía.

En general se trata de una campaña más intensa que en otras ocasiones, debido al clima político general y al un escenario electoral que ya se preveía más abierto que en las anteriores elecciones. Los grandes temas de la campaña han sido el precio de la vivienda y la inseguridad ciudadana. También han estado presentes las políticas sociales y sanitarias y las infraestructuras.

Los resultados

Aspectos generales

El PP vuelve a ganar las elecciones, pero sufre un retroceso que lo lleva a perder la mayoría absoluta, con lo cual se crea un escenario que en principio hace pensar en un pacto entre el PSOE e IU para arrebatarse al PP el gobierno de la CAM.

La participación

La participación, siguiendo la tendencia general, se incrementa de manera considerable respecto a la de las autonómicas de 1999. En la Comunidad de Madrid este incremento es mayor que la media de las otras CCAA, seguramente a causa del escenario abierto generado y de la intensidad de la campaña electoral. En esta ocasión han votado el 69,2% de los madrileños con derecho a sufragio, un 8,3% más que en 1999.

La pauta de grandes oscilaciones en la participación entre elecciones que suelen mostrar las grandes concentraciones urbanas se mantiene en este caso en Madrid, que a diferencia de las CCAA más rurales, presenta un alto grado de variabilidad en lo que a niveles de abstencionismo se refiere.

Sin embargo, este incremento de la participación parece romper otra de las pautas que hasta la fecha se habían observado en el comportamiento electoral de los madrileños, que es una gran diferencia en la participación entre elecciones generales (más participación) y autonómicas (menos participación), en el marco de las elecciones «de segundo orden». Pues bien, con este nivel de participación (69,2%), parece que se acerca más a niveles propios de elecciones generales que autonómicas.

Aún así, esta incipiente aproximación habrá que observarla en posteriores comicios para poder darla por asentada, puesto que seguramente las elecciones generales de 2000 fueron especialmente poco participativas, mientras que las autonómicas de mayo de 2003 han sido unos comicios con niveles en general altos de participación.

MADRID: ELECCIONES AUTONÓMICAS MAYO 2003

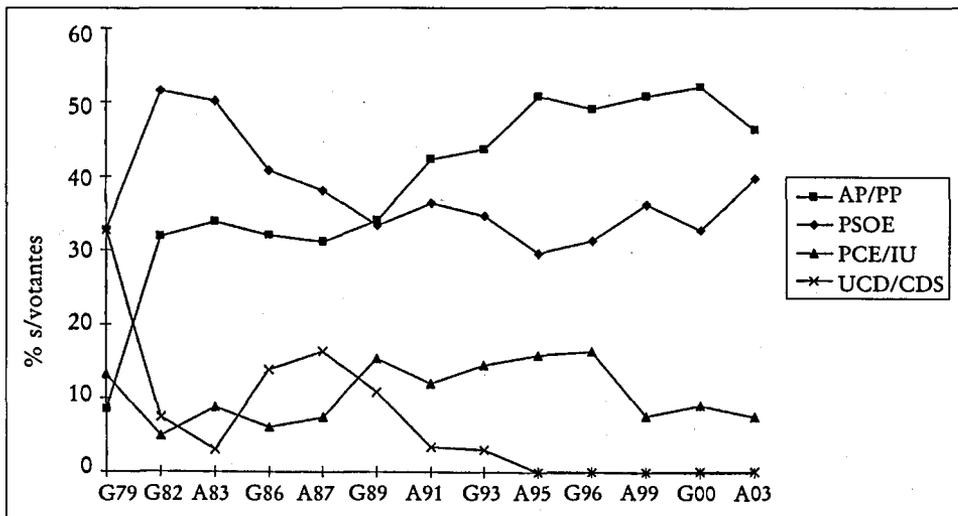
	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	69,20%	+8,3	-2,9	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	46,4	-4,38	-5,80	55 (=)
PSOE	39,8	3,58	6,94	47 (+8)
IU	7,6	-0,02	-1,43	9 (+1)

La orientación del voto

El PP sigue como primera fuerza en la CAM tal y como viene sucediendo en todas las elecciones desde las generales de 1989 y, más claramente, desde las autonómicas de 1991. De todos modos, en esta ocasión ha perdido más de un 4% de votos, y se queda en un 46,4% de los sufragios, a 6,6 puntos del PSOE (en 1999 esta diferencia fue de casi 15 puntos), con lo cual la hegemonía del PP en la CAM parece amenazada puesto que esta variación supone, como veremos, la pérdida de la mayoría absoluta.

El PSOE sigue la tendencia opuesta, y aunque aún sigue a una cierta distancia de disputar al PP el lugar de primera fuerza, ha experimentado en esta ocasión un importante crecimiento que lo ha llevado a obtener un resultado (39,8%) que lo sitúa en unos niveles que el PSOE, en Madrid, no conocía desde 1987, y a más de 10 puntos por encima de su momento más bajo, que fueron las elecciones autonómicas de 1995, cuando solo logró el 29,5% de los votos. Especialmente relevante es que en esta ocasión el avance socialista no descansa sobre un retroceso de IU, sino que todo parece indicar que descansa más bien sobre el descenso experimentado por el PP.

MADRID: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



IU por su parte sigue en la CAM la misma pauta de estabilidad que en la mayoría de CCAA: tras el importante descenso experimentado en 1999 (cuando perdió, en Madrid, más de la mitad de sus votantes) parece haberse estabilizado y consigue en esta ocasión un 7,6% de los votos lo que en términos absolutos implica unos 35.000 votos más que en 1999.

El nivel institucional

El PP logra 55 diputados, los mismos que tenía en la anterior legislatura. A pesar de ello, en realidad esto supone un importante retroceso, dado que en esta ocasión la Asamblea de Madrid pasa de tener 102 diputados a 111 con lo que 55 escaños no suponen –como pasaba antes– la mayoría absoluta de la cámara. Hay que decir que el último escaño estuvo en juego hasta el último momento y se tuvo que esperar hasta el recuento de los votos de los emigrantes y la revisión de algunas mesas impugnadas para asegurarse de que el PP no llegaba a los 46 diputados (que le hubiesen supuesto la mayoría absoluta). La diferencia fue de apenas 30.000 votos.

El PSOE es el principal beneficiado de los «nuevos» escaños, y gana 8 escaños, pasando a disponer de 47 parlamentarios en la cámara autonómica. IU por su parte, gana un escaño y se sitúa con 9.

Como hemos dicho, estos resultados suponen la pérdida de la mayoría absoluta del PP por vez primera desde 1991 con lo que todos los pronósticos apuestan por un pacto entre el PSOE e Izquierda Unida para formar un gobierno alternativo en la CAM. Cuando el acuerdo parecía consumado, el día en que la Asamblea tenía que elegir la presidencia de la cámara y los miembros de la mesa, la ausencia de dos diputados socialistas hizo que el PP ganase la votación y Concepción Dancausa Treviño (PP) fuese investida presidenta de la Asamblea.

Posteriormente, se dio a conocer que los dos diputados –Rafael Tamayo y Teresa Sáez– se habían ausentado, según declararon, por su desacuerdo con el pacto del PSOE con IU.

A partir de este momento, los dos diputados fueron expulsados del PSOE y se generó una fuerte crisis política e institucional en Madrid, fundamentalmente a causa de la imposibilidad de constituir un gobierno estable en la CAM, con lo que tras la creación de una comisión de investigación sobre las causas de la deserción de Tamayo y Sáez y una investidura fallida de Rafael Simancas, se convocaron nuevas elecciones para el 26 de Octubre de 2003 (ver informe correspondiente).

Cabe destacar que en las elecciones municipales simultáneas la pugna por la alcaldía de Madrid entre el expresidente de la CAM, Alberto Ruiz-Gallardón (PP), y la socialista Trinidad Giménez se ha resuelto a favor del primero, con lo que el PP mantiene la alcaldía del primer municipio del Estado.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN LA REGIÓN DE MURCIA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Los comicios de mayo de 2003 cerraban en Murcia una legislatura estable, con un gobierno del PP en mayoría absoluta. De hecho, la estabilidad es la pauta predominante en la política autonómica de la Región de Murcia desde su constitución como Comunidad Autónoma, ya que en todas las legislaturas ha habido mayorías absolutas, primero del PSOE (1979-1995) y posteriormente del Partido Popular (1995-2003).

Esto se debe fundamentalmente a que el subsistema de partidos murciano reproduce miméticamente las pautas generales españolas, y las agudiza ulteriormente, dada la baja fragmentación del sistema y una fuerte tendencia mayoritaria generada por las características del electorado y por el sistema electoral, que en el caso murciano, y dadas las características de la división en cinco circunscripciones, tiene unos efectos fuertemente desproporcionales.

El principal tema a afrontar de cara a la siguiente legislatura es el problema de la falta de agua en la región, y en concreto, del proyecto de Plan Hidrológico Nacional (PHN) aprobado por el gobierno central. Como veremos, durante la campaña la confrontación política tiene en este tema su principal eje articulador. Otros temas importantes son los referidos al desarrollo económico de la región, la contaminación del río Segura, el problema de la vivienda, así como las políticas sociales y de empleo.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP cierra su segunda legislatura con mayoría absoluta, en la que ha gobernado cómodamente y sin especiales problemas internos. Su objetivo, pues, es mantener y/o ampliar su mayoría. Para ello, presenta de nuevo como candidato el que ha sido durante los últimos ocho años presidente de la región, Ramón Luis Valcárcel quien finalmente opta por repetir candidatura, en contra de lo anunciado en su día.

Su campaña se centra fundamentalmente en la defensa del PHN y del impulso que el PP –tanto a nivel regional como estatal– ha dado al proyecto que prevé trasvasar agua del Ebro hacia la zona del sureste peninsular. El mensaje gira en torno a la importancia del agua para el desarrollo de la región, y a la imperiosa necesidad de agua que tiene la zona. Las críticas al PSOE por su oposición –o ambigüedad– frente al PHN son frecuentes en la campaña, y se dirigen tanto a sus líderes regionales como a los estatales.

Complementariamente, se hace mención especial, en la campaña popular, de la gestión realizada en los últimos ocho años en el gobierno regional y en la voluntad de impulsar ambiciosos proyectos de desarrollo económico en la región, fundamentalmente a través del turismo y el fomento de las PyMES. Conviene destacar que Valcárcel cuenta, durante la campaña, con el apoyo explícito de los presidentes de la Cámara de Comercio de Murcia y de la patronal regional, CROEM.

El PSOE, por su parte, presenta por segunda vez como candidato a Ramón Ortiz, secretario general del PSRM y exalcalde de Cieza. Los socialistas acuden a los comicios con unas listas muy renovadas, puesto que hasta el 67% de sus candidatos son de nueva incorporación. Entre sus objetivos declarados destaca la intención de ganar las elecciones, y situarse como primera fuerza a unos 250.000 votos de distancia respecto al PP, a pesar de que reconocen la dificultad de lograr este objetivo.

Para ello, centra su campaña en un mensaje de cambio y renovación, especialmente en lo que se refiere al estilo de gobierno, que defienden que sea transparente y próximo a los ciudadanos, al contrario de lo que, dicen, ha sido la norma en los gobiernos del PP. También critica aspectos sustantivos de la gestión popular, especialmente en lo que se refiere a desarrollo económico de la región, y sobre todo a las políticas sociales, que representan el núcleo central del programa socialista, con especial énfasis en la vivienda, la sanidad y la educación. También defienden la necesidad de nuevas infraestructuras de comunicación para Murcia.

Respecto al tema del PHN y los recursos hídricos, defienden la necesidad de proveer la región de agua pero, dicen, con el concurso y el consenso de las partes, y evitando hacer de ello un motivo de confrontación interterritorial y política.

Uno de los pilares sobre los que el PSOE pretende sustentar su crecimiento electoral es el voto joven, que confían se decantará por su opción. Para ello dirigen múltiples mensajes a los jóvenes y lanzan propuestas en materia de política de juventud. Además, también se pretende reforzar la candidatura de Ortiz con la presencia en campaña de líderes estatales del PSOE, como el propio José Luis Rodríguez Zapatero y con un papel destacado para el presidente andaluz Manuel Chaves.

IU renueva en esta ocasión a su candidato, y Joaquín Dolera es sustituido por Cayetano Jaime Moltó, coordinador regional de la coalición. Tiene como objetivo que no haya ninguna mayoría absoluta en el parlamento regional, y con ello tener la llave de un futuro gobierno progresista en Murcia.

Sus propuestas se basan en el incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y del control democrático sobre los representantes. También defienden una reforma de la Ley electoral en un sentido más proporcional y la ampliación de competencias para la C.A de Murcia. Así mismo, muestran su rechazo al PHN del PP y defienden un uso racional del agua y un trasvase Tajo-Segura como alternativas. También lanzan propuestas en materia de vivienda, empleo estable, políticas de igualdad hombre-mujer y medioambientales, especialmente en lo que se refiere a la recuperación del Segura.

Se trata, en definitiva, de una campaña muy marcada por el tema de la política hídrica y del PHN en particular. Este tema genera un nivel de confrontación significativamente más elevado que en otras ocasiones.

Los resultados

Aspectos generales

El PP se refuerza como partido hegemónico de la política murciana, mientras que tanto el PSOE como IU pierden terreno en unos comicios en que la abstención se ha reducido sensiblemente.

La participación

Con el 70,87%, Murcia se afianza como una de las CCAA más participativas. En esta ocasión la participación se ha situado más de tres puntos porcentuales por encima de la registrada en 1999, siguiendo la pauta general de mayor movilización del electorado. Aún así, en Murcia este proceso de movilización se ha dejado sentir en menor intensidad y los niveles de participación parecen mantenerse dentro de su horquilla habitual en Murcia.

REGIÓN DE MURCIA: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2003				
	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	70,87%	+3,21	-2,67	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	56,3	3,8	-1,4	28 (+2)
PSOE	33,8	-1,9	1,6	16 (-2)
IU	5,6	-1,3	-0,6	1 (=)

La orientación del voto

El PP vuelve a obtener, por tercera vez consecutiva, la mayoría absoluta de los votos, superando de nuevo el 50% de los sufragios. En esta ocasión amplía en casi cuatro puntos su ventaja y se sitúa, con el 56,3% de los votos en los niveles más altos obtenidos por un partido en unas elecciones autonómicas en Murcia. Hay que destacar que Ramón Luis Valcárcel es el segundo presidente autonómico más votado del estado, sólo por detrás de José Bono que, en Castilla-La Mancha obtiene el 57,86% de los votos.

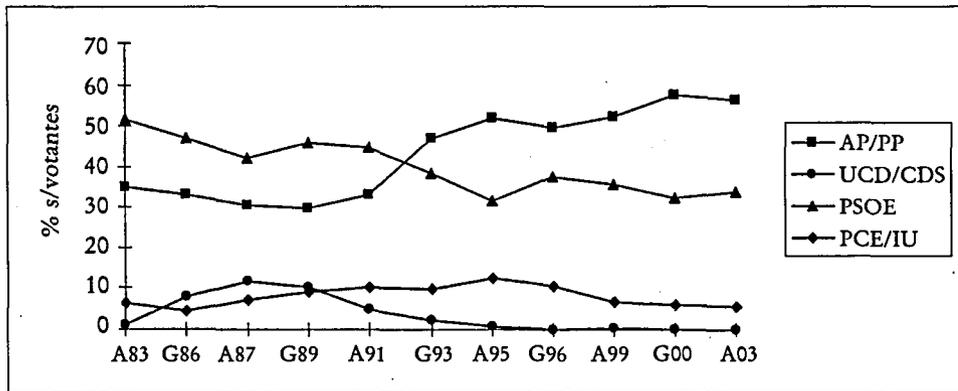
El PSOE, por su parte, se sitúa a más de 20 puntos de distancia del PP con un 33,8% de los votos, lo que supone un retroceso de casi 2 puntos con respecto a 1999. En números absolutos se mantiene prácticamente igual, en los 219.000 votos, pero el incremento de la participación y del censo hacen que en términos relativos los socialistas hayan perdido terreno.

IU prosigue su retroceso aunque ahora de manera más moderada, y pierde 1,3 puntos para quedarse en el 5,6% lo que significa haber perdido algo más de 6.000

votos y quedarse en las 36.500 papeletas. Este resultado muestra que en Murcia, al revés que en otras CCAA, IU no ha sido capaz de romper la tendencia descendente. Se trata de los peores resultados obtenidos por esta formación en unas elecciones autonómicas en Murcia.

En resumen, estos resultados consolidan el PP como partido hegemónico en un sistema que muestra una clara tendencia a un bipartidismo fuertemente desequilibrado. La tendencia murciana se distancia en parte de la general, puesto que en esta región prosigue el ciclo de crecimiento del PP y de retroceso del PSOE e IU cosa que ya no ocurre en muchas otras comunidades autónomas.

MURCIA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



El nivel institucional

Estos resultados se traducen en una nueva y ampliada mayoría absoluta del PP en la Asamblea de Murcia, donde los populares disponen de 28 (+2) de los 45 escaños. El PSOE retrocede dos escaños hasta quedarse en los 16, mientras que IU mantiene su único representante en la cámara murciana.

Esta configuración del parlamento tiene como consecuencia la reelección por tercera vez de Ramón Luis Valcárcel cómo Presidente de la Comunidad con un gobierno monocolor que le augura una nueva legislatura de comodidad.

A nivel municipal, aunque el PSOE conserva algunos ayuntamientos, el PP ostenta una clara hegemonía en Cartagena y Murcia, donde el candidato popular Miguel Ángel Cámara se ha convertido en el segundo alcalde de capital de provincia más votado, con el 60,06% de los votos, solo superado por Teófila Martínez en Cádiz, que obtuvo el 60,09% de los sufragios.

Esto conforma un mapa político claramente hegemónico por el PP, que se consolida en su posición de partido dominante del sistema de partidos murciano, uno de los menos fragmentados del conjunto de las CCAA.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 EN NAVARRA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

La convocatoria de los comicios a la Comunidad Foral de Navarra cierra una legislatura políticamente compleja, en la que el gobierno minoritario de UPN no ha contado con el respaldo parlamentario suficiente para gobernar: mientras en los dos primeros años de legislatura mantuvo un acuerdo de estabilidad con el PSN, la segunda mitad de legislatura ha sido mucho más difícil para el gobierno de Miguel Sanz, ya que tras la ruptura con el PSN en 2001, los acuerdos alcanzados con la CDN de Juan Cruz-Alli no le han bastado para disponer de una mayoría cómoda en la cámara (ambos partidos sumaban sólo 25 de los 50 diputados de la cámara). Esta situación ha generado fuertes tensiones y más de un desencuentro entre el parlamento y el gobierno foral, que en ocasiones ha resultado en un bloqueo institucional.

Junto a esta situación de inestabilidad, la agenda navarra está fuertemente marcada por la violencia de ETA, que ha cometido más de 15 atentados en territorio navarro en esta legislatura, causando un total de cinco víctimas mortales. Los enfrentamientos entre el gobierno vasco y el español, el llamado *Plan Ibarretxe*, y, en general el clima de tensión generado alrededor del denominado *problema vasco* han tenido fuertes repercusiones en la política navarra, siendo este el único terreno en que UPN y PSN mantienen el consenso.

Otros aspectos a destacar de la legislatura 1999-2003 son la aprobación de la reforma del Amejoramiento del Fuero, con la inclusión de la posibilidad de disolución del Parlamento por parte del gobierno, así como la desaparición de la norma que preveía la investidura automática del candidato de la lista más votada en ausencia de mayorías claras y, en la recta final de la legislatura, la ilegalización de Batasuna –tercera fuerza política Navarra, que obtuvo ocho diputados en las elecciones de 1999 bajo el nombre de Euskal Herritarrok–.

La ilegalización de Batasuna tuvo como respuesta la presentación de candidaturas locales y autonómicas por parte de la plataforma AuB, constituidas como plataformas de electores. La candidatura autonómica de AuB reunió 13.712 firmas de aval. Estas candidaturas fueron anuladas por el Tribunal Supremo (decisión refrendada por el Tribunal Constitucional), con lo cual se abre una incógnita respecto a quien beneficiará la desaparición de esta formación política. AUB llama al voto nulo con papeletas propias distribuidas entre la población.

Las fuerzas políticas y la campaña

UPN, socio navarro del PP, presenta al hasta ahora presidente de la comunidad foral, Miguel Sanz, como candidato a la reelección. UPN aspira a obtener la mayoría absoluta en estos comicios o, al menos, a que la suma de sus diputados con los de la CDN de Cruz-Alli superen al conjunto de la oposición, puesto que el cambio de normativa le impediría formar gobierno en minoría.

La campaña de UPN se centra básicamente en el rechazo del nacionalismo vasco, y de cualquier pretensión de integrar Navarra en Euskal-Herria o de promover la autodeterminación. UPN defiende la identidad navarra y española frente al vasquismo. El discurso antiterrorista, en la línea del que sigue el PP en el resto del Estado, es el eje central del discurso de los regionalistas navarros en esta campaña electoral. Junto a este discurso, otro de los pilares de la campaña de UPN es la defensa de la gestión del gobierno foral, especialmente en materia de empleo e infraestructuras.

En una campaña dura, UPN ataca frontalmente al PSN por haber roto su colaboración con el gobierno y le acusa de estar dispuesto a pactar con el nacionalismo vasco (EA-PNV, Aralar...) para formar una mayoría alternativa en el Parlamento foral.

El PSN, por su parte, se presenta a los comicios con el objetivo de superar a UPN o, en todo caso, estar en disposición de formar un gobierno alternativo a los regionalistas de Miguel Sanz. Trata de aprovechar el denominado «efecto Zapatero», así como la posición de los diputados de UPN a favor de la guerra de Iraq. Critica así mismo, la dureza y conservadurismo de las políticas de UPN en materia fiscal, social, lingüística y simbólica (intentos de prohibir la *ikurriña* en los ayuntamientos navarros o de restricción al uso del euskera), y acusa al partido regionalista de incrementar la tensión política en Navarra.

Frente a esto, presenta un programa basado en la defensa de la Constitución y el Amejoramiento foral pero con especial énfasis en las políticas sociales (vivienda, empleo, sanidad pública, fiscalidad...) y el diálogo para articular mayorías plurales y progresistas para Navarra sin ceder a las pretensiones del nacionalismo vasco.

El candidato socialista en esta ocasión es, de nuevo, Juan José Lizarbe que trata de consolidar su posición como líder del nacionalismo navarro y superar así definitivamente los lastres de los escándalos de corrupción asociados a pasados gobiernos socialistas en Navarra.

CDN, por su parte, presenta a su tradicional líder y expresidente de la Comunidad Foral, Juan Cruz-Alli, como cabeza de lista al Parlamento navarro. CDN se presenta cómo un garante de la moderación, como un partido centrista netamente navarro, con capacidad de diálogo con prácticamente todo el espectro político autonómico. Critica algunas de las políticas de UPN, y lo acusa de ser muy derechista y poco dialogante con lo que ha favorecido, según CDN, el clima de crispación existente.

CDN aspira a que UPN no consiga la mayoría absoluta y a tener la llave del gobierno foral, para así «atemperar» el estilo y las políticas de UPN. No descarta el escenario de una mayoría alternativa, pero manifiesta su buena predisposi-

ción a continuar algún tipo de acuerdo con UPN, tal y como ha sucedido en la recta final de la anterior legislatura.

Tras ser ilegalizada Batasuna (y todos sus predecesores: Herri Batasuna, Euskal Herritarrok), se formó la plataforma AuB (Plataforma por la Autodeterminación) con el objetivo de presentar una opción de la izquierda abertzale a los comicios municipales y autonómicos del 25 de mayo de 2003. Las candidaturas de AuB tomaron la forma de agrupaciones de electores, y en el caso de las elecciones al parlamento foral de Navarra, estaba liderada por el exparlamentario de EH Fernando Barrena, y avalada por 13.700 firmas de apoyo.

El Tribunal Supremo, como ya se ha señalado, anuló la mayoría de las candidaturas vinculadas a AuB, y por lo tanto esta formación no pudo concurrir a los comicios. Frente a esta situación, AuB optó por distribuir sus papeletas y pidió a sus votantes que las introdujesen en las urnas a pesar de la resolución judicial. El objetivo de AuB era buscar mecanismos para contar estas papeletas y reclamar algún tipo de solución para los cargos que le habrían correspondido en caso de haberse podido presentar a los comicios.

AuB realiza una campaña dura, en la que acusa al gobierno de haber preparado un fraude electoral con la anulación de sus candidaturas, y a los demás partidos de colaborar en el fraude. AuB defiende un nuevo proceso de negociación entre las fuerzas *abertzales* para buscar soluciones a la situación del País Vasco basándose en el que es el eje central de su programa, el ejercicio del derecho de autodeterminación.

Aralar, formación escindida de Batasuna por su oposición al uso de la violencia, se presenta a los comicios con el objetivo de recoger el máximo posible de los votos que obtuvo Euskal Herritarrok en los anteriores comicios. El líder de Aralar, y cabeza de lista al Parlamento foral es Patxi Zabaleta, antiguo dirigente de Herri Batasuna y portavoz parlamentario de EH hasta que consumó su escisión y abandonó el grupo parlamentario que dirigía.

La agenda de campaña de Aralar está centrada en la necesidad de un proceso de diálogo para solucionar el conflicto vasco y en el reconocimiento del derecho a la autodeterminación. Además, defiende la necesidad de articular una mayoría alternativa a UPN y muestra su disposición a llegar a acuerdos en este sentido.

IU-EBN, por su parte, se presenta a los comicios con el objetivo de crecer y mejorar sus resultados, aunque en esta ocasión no va coaligada con la formación de izquierda y vasquista Batzarre. Su candidato a presidir el gobierno de Navarra es Félix Taberna, y su principal mensaje es la necesidad de articular un acuerdo entre las fuerzas de izquierdas y nacionalistas para desalojar a UPN del gobierno navarro y terminar así con unas políticas que desde la coalición son duramente criticadas durante toda la campaña, por considerarlas «reaccionarias, agresivas y caciquiles».

Los ejes de su programa son la reforma fiscal para asegurar la progresividad y la capacidad recaudatoria, la instauración de un salario social, la defensa de la enseñanza pública y del euskera y el fomento de la cooperación al desarrollo.

Eusko Alkartasuna y el Partido Nacionalista Vasco se presentan, igual que en la Comunidad Autónoma Vasca, en coalición a estos comicios, aunque en el territorio navarro el papel preeminente corresponde a EA por tener más implan-

tación y fuerza electoral en el territorio. Encabeza la candidatura la presidenta de EA, Begoña Errazti que reclama una unión del voto nacionalista entorno a la coalición PNV-EA y aspira a mejorar sus resultados de 1999.

En campaña, la coalición EA-PNV defiende el papel del nacionalismo democrático en la defensa de la identidad vasca en Navarra, así como la necesidad de articular una mayoría parlamentaria alternativa a UPN, por lo que muestra su disposición a llegar a acuerdos con el resto de formaciones políticas. Centra buena parte de su discurso en la defensa del euskera y de la identidad vasca en Navarra, y critica duramente la anulación de las candidaturas de AuB, mostrándose dispuesta a colaborar en el recuento de las papeletas de esta plataforma.

Los resultados

Aspectos generales

En un contexto político muy marcado por el clima de tensión generado por el conflicto vasco, la ilegalización de Batasuna y la anulación de las listas de AuB ha generado un reajuste del sistema de partidos navarro, puesto que la que fuese tercera fuerza ha desaparecido del mapa político oficial.

De nuevo, la UPN ha vuelto a ganar las elecciones, con el 38% de los votos, seguida por el PSN que sigue alrededor del 20%. El resto de fuerzas (IU, CDN, EA/PNV y Aralar) se sitúa entre el 7 y el 8%, aproximadamente.

La participación

La participación ha crecido considerablemente en Navarra, pasando del 66,2% de 1999 al 72,28% de 2003. Este incremento de la participación ha sido común a la mayoría de las CCAA, y también se ha notado considerablemente en Navarra, al contrario de lo que ocurriese en 1999, cuando el incremento generalizado de la abstención no tuvo efectos en la Comunidad foral.

NAVARRA: ELECCIONES FORALES 2003

	<i>Resultados 2003</i>	<i>Dif. 03-99</i>	<i>Dif. 03-00</i>	
Participación	72,28%	6,04	6,21	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
UPN-PP	38,7	-2,3	-10,5	23 (+1)
PSOE	19,8	-0,4	-7,2	11 (=)
EH	0,0	-15,5	0,0	0 (-8)
IU	8,2	+1,4	+0,7	4 (+1)
CDN	7,2	+0,36	+4,3	4 (+1)
EA/PNV	6,9	+1,5	+0,2	4 (+1)
ARALAR	7,2	+7,2	+7,2	4 (+4)

La orientación del voto

La UPN, a pesar de sufrir una ligera pérdida de votos, se mantiene (con un 38,7% de los votos) como primera fuerza política de Navarra y parece que se consolida alrededor del 40% de los votos tras la subida experimentada en 1999, cuando ganó casi 10 puntos con respecto a 1995 (básicamente por la recuperación de voto de la CDN).

El PSN se mantiene como segunda fuerza, en unos niveles prácticamente iguales a los de los últimos comicios autonómicos (13-J de 1999), aunque algo inferiores, lo que convierte estos resultados como los peores de su historia. Esto parece consolidar el 20% como el nivel del PSN en los comicios autonómicos, bastante más bajo que en las generales. Esta pauta, que se mantiene desde que en 1995 el PSN sufriese una importante pérdida de votos, parece vinculada a los casos de corrupción de los socialistas navarros puesto que el PSN aún no ha conseguido volver a los niveles de apoyo popular previos a estos escándalos.

EH desaparece de la escena político-electoral navarra a raíz de su ilegalización, y de la anulación de las listas de AuB, agrupación de electores que pretendía ocupar el espacio dejado por Euskal Herritarrok. Así, el 15,5% de los votos que tenía no los ha podido mantener. A pesar de ello, AuB llamó a votar con papeletas propias y no legales, lo que ha sido computado como voto nulo. A pesar de la dificultad de separar estos sufragios de otros votos nulos, podemos decir que se han registrado 21.829 votos nulos en Navarra, frente a los 2.539 de 1999, con lo que el voto nulo en Navarra ha pasado del 0,83% al 6,51%. Este volumen de voto nulo representa algo menos de la mitad de los 47.271 votos que obtuvo EH en 1999.

Aralar, la nueva formación creada por ex-miembros de EH, y liderada por el antiguo cabeza de lista en Navarra de la coalición abertzale Patxi Zabaleta, obtiene 23.697 votos, lo que supone aproximadamente la mitad de los 47.271 que obtuvo EH en 1999. Esto permite a Aralar generarse un espacio en el mapa navarro y obtener representación parlamentaria.

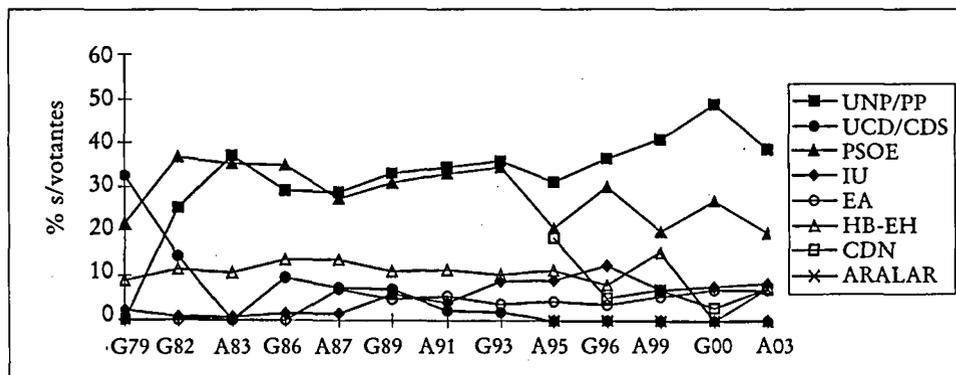
La CDN se mantiene en los niveles de 1999, que parece ser su «suelo» electoral, puesto que tras su aparición en 1995, cuando obtuvo un 18,5% de los votos, en 1999 cayó hasta el 6,8, nivel que –más o menos– ha mantenido esencialmente en esta ocasión, lo cual aleja en parte las dudas sobre la propia viabilidad de la CDN como proyecto político.

IU, con un 8,2%, ha ganado algo más de un punto y con 26.800 votos se sitúa como tercera fuerza política por la desaparición de EH, mientras que EA, que se presentaba en coalición con el PNV, obtiene un 6,9% de los votos, ganando 1,5 puntos con respecto a 1999 aunque en términos absolutos ha crecido desde los 16.500 votos de 1999 a los 22.700 de 2003.

El nivel institucional

Con estos resultados, UPN obtiene 23 escaños (+1), con lo que se consolida como fuerza mayoritaria pero sin alcanzar la mayoría absoluta. El PSN, por su parte, mantiene sus 11 escaños, sin beneficiarse de los escaños «liberados» por EH que, en

NAVARRA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003



cambio, sí que benefician a CDN, IU y EA/PNV, formaciones que obtienen 4 escaños (+1) cada una, frente a los 3 de que dispusieron en la anterior legislatura.

Aralar, que se presentaba a unas elecciones por primera vez, es la formación que capitaliza la mayor parte del voto de EH, y obtiene 4 diputados (+4). AuB, por su parte, no puede transformar sus papeletas (contabilizadas como votos nulos) en escaños por no ser una candidatura legal, y por lo tanto pierde los 8 diputados de que disponía EH en la anterior legislatura.

Tras estos resultados, la llave de gobierno corresponde a CDN de Juan Cruz Alli, puesto que la suma de escaños de las fuerzas progresistas y nacionalistas (PSN, IU, EA/PNV y Aralar) iguala a los 23 diputados conseguidos por la UPN de Sanz. Finalmente, CDN opta por pactar la formación de un gobierno de coalición con UPN, en el que CDN cuenta con dos de las once consejerías. Destaca el hecho que el líder de CDN, Juan Cruz Alli, no está presente en este gobierno.

El acuerdo se extiende también al Ayuntamiento de Pamplona, que seguirá encabezado por Yolanda Barcina, de UPN pero con el apoyo de CDN, que a cambio obtiene la concejalía de Cultura.

Los acuerdos municipales han sido fuente de polémica política, que en ocasiones ha trascendido los límites de la propia Navarra para incorporarse al debate político estatal. Especialmente polémica ha sido la constitución de cinco ayuntamientos navarros (Estella, Tafalla, Sangüesa, Barañáin y Burlada), localidades en que han sido investidos alcaldes del PSN-PSOE con los votos de partidos de izquierda y nacionalistas a pesar de que la formación más votada hubiese sido UPN. De este modo, los socialistas han roto la consigna del PSOE que les conminaba a votar a UPN y no aceptar los apoyos nacionalistas, por lo que han sido expedientados por su partido.

Todo parece indicar que el pacto entre UPN y CDN se mantendrá a lo largo de la legislatura, aunque dadas las difíciles relaciones que tradicionalmente han tenido estas formaciones (CDN nació de una escisión de UPN) no se puede descartar un nuevo escenario de inestabilidad para Navarra, aunque la formación de un gobierno alternativo que agrupase a CDN, PSN, IU, Aralar y EA/PNV parece muy difícil dado el actual contexto político.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 26 DE OCTUBRE DE 2003 EN LA COMUNIDAD DE MADRID

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Tras la crisis política e institucional generada por el abandono de la disciplina de partido de los diputados socialistas Eduardo Tamayo y María Teresa Sáez, y su posterior expulsión del PSOE, la Asamblea de Madrid creó una comisión de investigación para tratar de esclarecer las causas de la crisis.

La comisión, que se cerró sin unas conclusiones de consenso, sirvió para aumentar la tensión del debate político y el cruce de acusaciones, entre el PP y el PSOE, sobre la responsabilidad última de la crisis: mientras los socialistas achacan el transfuguismo de Tamayo y Sáez a presiones provenientes del sector inmobiliario con la complicidad de miembros del PP; los populares lo atribuyen a problemas internos de la Federación Socialista Madrileña ya que estos dos diputados pertenecían a una corriente de la FSM («Renovadores por la Base») opuesta al acuerdo con IU.

El PSOE exigió a los diputados Tamayo y Sáez la devolución de sus actas, pero éstos no accedieron, lo que generó una situación de bloqueo institucional en la cual no era viable constituir ningún gobierno con una mayoría estable. Aún así, Rafael Simancas, del PSOE, se sometió a una sesión de investidura que no logró superar, con lo cual se optó por convocar nuevas elecciones en el plazo más corto legalmente posible. La fecha fijada fue el 26 de Octubre, sólo cinco meses más tarde.

Esta convocatoria, que crea una situación inédita en la historia autonómica da lugar a una nueva campaña electoral, que pasamos a analizar.

La campaña electoral

En general, se trata de una campaña tensa, con un fuerte ambiente de crispación y muy centrada en la lucha contra la abstención. La crisis hace emerger al centro del debate político cuestiones relacionadas con la corrupción, la transparencia y el transfuguismo, así como con el sector de la construcción e inmobiliario. Por otra parte, la proximidad de las elecciones generales, y la trascendencia de la crisis de Madrid refuerzan el componente «estatal» de la campaña.

Los partidos y la campaña

El PP tiene como objetivo conseguir la mayoría absoluta e impedir que un pacto entre el PSOE e IU pueda arrebatarle la presidencia de la C.A. de Madrid. Para ello, los populares confían en mantener su electorado y beneficiarse de un previsible incremento de la abstención, que según las previsiones debería concentrarse fundamentalmente en el electorado del PSOE. Esto les permitiría conseguir en esta ocasión el escaño que les faltó para lograr la mayoría absoluta en las elecciones de mayo.

La candidata es de nuevo Esperanza Aguirre, tal y como ocurrió en mayo. En esta ocasión el PP opta por una campaña tranquila y de perfil bajo, dado que todas las previsiones apuntan a una victoria sin dificultad de los populares. Así, Aguirre rechaza los debates con las otras fuerzas políticas, y centra sus mensajes en la promesa de estabilidad (el lema es «Garantía de buen gobierno») frente a los riesgos de inestabilidad, mala gestión, paro, etc. que para Madrid comportaría –según el PP– un gobierno de coalición PSOE-IU. Los ataques al PSOE adquieren una intensidad mayor que en las anteriores elecciones, y se basan en acusar a éste partido de falta de coherencia interna y de radicalización por sus acuerdos con IU.

A nivel programático el PP se mantiene en las líneas básicas de mayo, sin grandes novedades, más que las motivadas por la coyuntura (propuestas de reforma de la Ley electoral autonómica para permitir listas desbloqueadas, transparencia en el sector inmobiliario, etc). El tema de la seguridad ciudadana sigue ocupando un lugar destacado en los mensajes de la candidata popular.

El PSOE, por su parte, intenta repetir los resultados de mayo, y evitar en la medida de lo posible que la crisis le pase factura. El objetivo fundamental de la campaña socialista es movilizar a todo su electorado de mayo para lograr repetir los resultados. A pesar de esto, las encuestas vaticinan un importante incremento de la abstención (de hasta 10 puntos), que favorecería claramente al PP.

Repite como candidato el presidente de la Federación Socialista Madrileña, Rafael Simancas quien, frente a la campaña «de bajo perfil» realizada por Esperanza Aguirre, opta por intensificar su campaña al máximo posible, multiplicando los actos electorales y con propuestas que buscan captar la atención de los electores con el fin de favorecer la movilización de sus votantes necesaria para mantener los resultados de mayo.

Sus propuestas se centran en una serie de medidas de «regeneración democrática», como la publicación del patrimonio de sus candidatos (a lo que el PP se ha negado) o la propuesta de eliminar los beneficios económicos para diputados que abandonen su grupo parlamentario. La importancia de estos aspectos queda reflejada en los lemas usados por el PSOE durante la campaña: *Para que gane la democracia o Tu voto no tiene precio*.

Otros temas destacados de la campaña de Simancas son el de la vivienda (promete la construcción de 100.000 nuevas viviendas de protección pública), o el del transporte público. En este último terreno destaca la que seguramente fue

la propuesta con más repercusión de la campaña: la gratuidad en el transporte para todos los menores de 21 años y mayores de 65.

Los ataques socialistas al PP se basan en la denuncia de una trama político-inmobiliaria que estaría detrás de la deserción de Tamayo y Sáez y que habría contado con la colaboración de algunos destacados miembros del PP, como el secretario general de este partido en Madrid, Ricardo Romero de Tejada.

IU, por su parte, también repite candidato con Fausto Fernández, coordinador regional de IU y ex-alcalde de Rivas-Vaciamadrid. Pretende mantener su electorado y conseguir apoyos que no obtuvo en mayo, especialmente entre los más de 70.000 votantes de Los Verdes y los potenciales abstencionistas.

Fausto Fernández defiende la necesidad de un gobierno de izquierdas en la CAM para dar respuesta a una «mayoría social que lo reclama». En la primera fase de la campaña abundan las críticas al PSOE por su gestión de la crisis, pero estas van desapareciendo gradualmente y finalmente Fernández se concentra únicamente en atacar al PP.

Sus propuestas son fundamentalmente las mismas que en las elecciones de mayo, muy centradas en políticas sociales, de vivienda y medioambientales. Destaca, como en el resto de partidos, la incorporación a la agenda de temas relacionados con la corrupción y la «regeneración democrática», que en el caso de IU se concretan en una serie de medidas como la tipificación del delito de «mentira», la regulación legal de las incompatibilidades de los cargos públicos o la creación de un registro público patrimonial para cargos electos.

Por otra parte, destacar que los dos diputados que originaron la crisis, Eduardo Tamayo y María Teresa Sáez, se presentan a los comicios con un partido de nueva creación, denominado «Nuevo socialismo» que defiende un proyecto moderado y centrista, y que critica duramente lo que consideran una radicalización del PSOE.

Los resultados

Aspectos Generales

Con una tasa de abstención significativamente mayor que en mayo (5 puntos por encima), y con pequeños cambios en la distribución de votos, se produce un trasvase de dos diputados del PSOE al PP, con lo que Esperanza Aguirre obtiene la mayoría absoluta de los votos.

La participación

Todas las previsiones indicaban un repunte de la abstención, que finalmente de produjo y fue de algo más de 5 puntos porcentuales, pasando del 35,8 al 36%. Este incremento es algo menor al que predecían las encuestas (hasta un 10% según algunos sondeos), pero ha sido suficiente para provocar cambios importantes en el mapa político madrileño.

A pesar de este incremento de la abstención, los niveles de participación de estos comicios siguen manteniéndose por encima de los registrados en otras citas autonómicas, como la de 1999.

La orientación del voto

En esta ocasión el PP vuelve a ser la primera fuerza autonómica en Madrid, pero en esta ocasión aumenta su porcentaje de voto y su distancia respecto a los otros partidos, hasta situarse en el 48,7 (2,3 puntos por encima de los resultados obtenidos el 25 de mayo). La distancia que separa ahora a populares de socialistas (segunda fuerza) es de 9,53 puntos, que como veremos, es suficiente para que el PP obtenga la mayoría absoluta en la Asamblea de Madrid. A pesar de este incremento porcentual, el PP también ha sufrido parcialmente el desgaste de la repetición de elecciones, perdiendo unos 82.000 votos.

MADRID: ELECCIONES AUTONÓMICAS OCTUBRE 2003

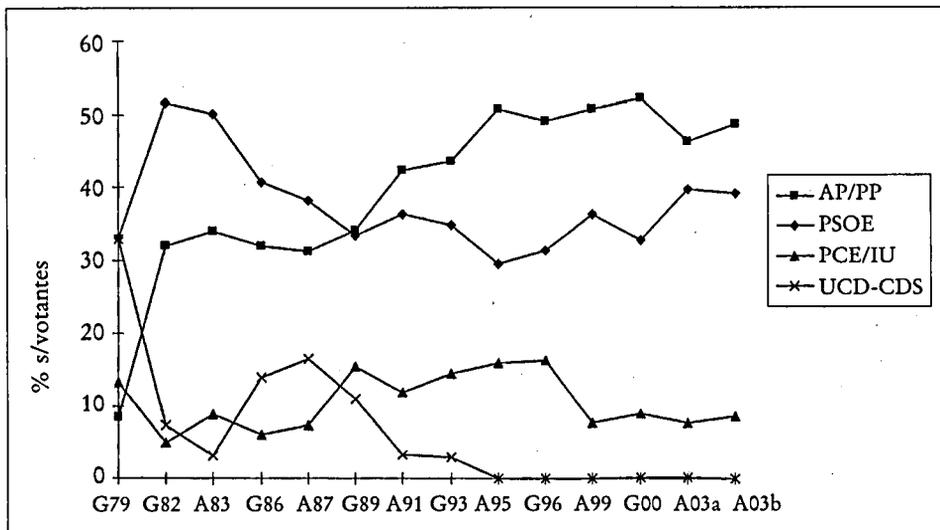
	<i>Resultados 2003b</i>	<i>Dif. 03b-03a</i>	<i>Dif. 03b-99</i>	
Participación	64,02%	-5,18	3,14	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	49,34	+2,28	-2,09	57 (+2)
PSOE	39,69	-0,63	+2,95	45 (-2)
IU	8,65	+0,91	+0,89	9 (=)

El PSOE es el partido que más ha sufrido el desgaste generado por la situación, y todo parece indicar que una parte importante de los «nuevos» abstencionistas provienen de sus filas. La candidatura de Simancas ha perdido unos 142.000 votos de mayo a octubre, lo que en términos relativos significa un ligero descenso de 0,6 puntos en porcentaje de votos –ligero pero, como veremos, suficiente para provocar un vuelco fundamental a la situación política–.

IU, por su parte, es el único de los tres partidos que, en términos absolutos, no pierde votantes entre los comicios de mayo y de octubre. Concretamente, la coalición de izquierda tiene un ligero aumento de unos 1000 votos, lo que –debido a la bajada de la participación– les supone, en porcentaje de voto, un incremento de unos 0,9 puntos, que sitúa a la coalición en el 8,5% de los votos, lejos aún del 15,9 de las elecciones autonómicas de 1995, pero en una línea ascendente que abre posibilidades de recuperación a medio plazo.

Destacar finalmente que Nuevo Socialismo, partido fundado por los exdiputados socialistas Eduardo Tamayo y María Teresa Sáez, consigue poco más de 6.000 votos, lo que supone un 0,3% de los sufragios.

MADRID: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1979-2003

*El nivel institucional*

Finalmente, con estos ligeros cambios en los resultados electorales, el panorama político-institucional de la CAM sufre un vuelco considerable con respecto al escenario que se dibujó tras los comicios de mayo: el PP logra recuperar dos escaños (que pierde el PSOE), y con 57 diputados consigue la mayoría absoluta en la cámara autonómica.

El PSOE, por su parte, pierde los 2 diputados ganados por el PP i se queda en 45 (-2), mientras que IU, a pesar del incremento porcentual, a causa de los efectos de la Ley d'Hondt no gana ningún escaño y se mantiene en los 9 diputados.

Con estos resultados, Esperanza Aguirre es investida presidenta de la CAM, con los votos del Partido Popular. Aguirre gobernará sin problemas previsibles dado que su grupo tiene la mayoría absoluta de los votos en la cámara autonómica madrileña, tal y como viene sucediendo desde 1991.

El Ayuntamiento de Madrid está también gobernado por el PP en la figura del hasta ahora presidente de la CAM, Alberto Ruiz-Gallardón, con lo que de nuevo el poder institucional en Madrid sigue concentrado en las manos del Partido Popular, excepción hecha de una serie de importantes municipios metropolitanos, gobernados por el PSOE e IU como Leganés, Fuenlabrada, Alcorcón, Alcobendas o Getafe, entre otros.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2003 EN CATALUNYA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

El marco político

Tras los ajustados resultados de los anteriores comicios, la legislatura 1999-2003 ha sido una legislatura un tanto especial en la vida política catalana, fuertemente marcada por la anunciada retirada del que, durante 23 años ha sido Presidente de la Generalitat: Jordi Pujol. Estos últimos cuatro años Pujol ha gobernado con el apoyo parlamentario del PP, en el marco de una colaboración a nivel estatal que se mantuvo aún cuando, en las elecciones generales de 2000, el PP consiguió la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados español. Esta colaboración ha sido objeto de fuerte polémica a lo largo de la legislatura, en la cual hubo incluso una moción de censura, presentada en Octubre de 2001 por el PSC contra Jordi Pujol, aunque no prosperó.

Junto a los acuerdos CiU-PP, otros temas polémicos de la legislatura han sido algunas de las iniciativas del gobierno central, como el Plan Hidrológico Nacional (con fuerte contestación social, en especial en las comarcas del sur de Catalunya). También hay que destacar el acuerdo de financiación autonómica de julio de 2001, presentado por CiU como el fruto de su colaboración con el PP.

En la recta final de la legislatura se produce un alejamiento entre CiU y el PP que hace presagiar un adelanto de las elecciones, cosa que finalmente no ocurre, y Jordi Pujol puede agotar su última legislatura como Presidente de la Generalitat. A medida que se acercan las elecciones, el debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía va tomando fuerza hasta convertirse en protagonista del debate político.

Los comicios se prevén muy disputados, en un escenario con muchas semejanzas respecto al de 1999 pero con la diferencia fundamental de la ausencia de Pujol. Todas las encuestas preelectorales prevén unos resultados muy ajustados y una menor concentración del voto en los dos grandes partidos (CiU y PSC), con lo que se prevé un escenario de fragmentación que hace que los posibles pactos postelectorales cobren una relevancia especial, hasta el punto de marcar una parte sustancial de la campaña electoral. Los resultados de las elecciones municipales de mayo de 2003 refuerzan estas previsiones, de pérdida de peso relativo de los dos grandes partidos en favor de los tres partidos *menores*.

Las fuerzas políticas y la campaña

La federación nacionalista CiU ha afrontado a lo largo de esta legislatura uno de sus retos más importantes: la sucesión de Jordi Pujol al frente de la coalición y como candidato a la presidencia del gobierno catalán. Tras una pugna entre Josep Antoni

Duran i Lleida y Artur Mas, finalmente la federación opta por Mas, portavoz del gobierno de la Generalitat y, desde 2001 *conseller en cap* del gabinete de Pujol, cargo desde el que ha ido adquiriendo progresivamente mayor protagonismo.

Junto a la sucesión de Pujol, la vida interna de CiU ha estado marcada por la conversión de la coalición en una federación de partidos (Marzo de 2001) o la marcha del secretario general de CDC, Pere Esteve, por desacuerdos con la política de alianzas de la federación (2002).

La campaña de CiU se basa en la promoción de la imagen de Artur Mas como continuador de la labor de Pujol, en la propuesta de nuevo Estatuto realizada por la federación y, sobretudo, en la apelación a la necesidad de que Catalunya esté gobernada por una fuerza independiente de Madrid. La defensa de la gestión de CiU al frente de la Generalitat los últimos 23 años, junto a una imagen de relevo generacional son las claves de la campaña convergente. Entre las propuestas que plantea Mas destacan, junto al nuevo Estatuto, una mejora de las infraestructuras, las políticas familiares o la seguridad.

Rechaza incorporar *consellers* del PP en un hipotético gobierno, y acusa a este partido de haber endurecido sus políticas centralistas en los últimos años. Sus críticas también se dirigen al PSC por su dependencia respecto del PSOE y, en el tramo final de campaña, a ERC por la posibilidad de que pacte con el PSC y dé el gobierno de la Generalitat a una fuerza política con vinculaciones estatales.

El PSC, por contra, repite candidato a la presidencia de la Generalitat: Pasqual Maragall encabeza de nuevo. Tras ejercer durante cuatro años como líder de la oposición y aparecer en los sondeos con una valoración superior a la obtenida por Artur Mas, la candidatura de Maragall no ha sido cuestionada. De la candidatura socialista, destacan el segundo puesto de la lista de Barcelona, ocupado por la ex-alcaldesa de Santa Coloma de Gramanet Manuela de Madre o la renuncia del alcalde de Lleida, Antoni Siurana a encabezar la lista por esta circunscripción.

El PSC aspira a poner fin a 23 años de gobiernos de CiU, repitiendo el mensaje lanzado en 1999, basado en la necesidad de un cambio político en Cataluña y en la crítica a CiU por las deficiencias de su gobierno y los pactos con el PP. Su programa pone el acento en las políticas sociales (educación, sanidad, ayuda domiciliaria, guarderías públicas), en la seguridad ciudadana o en la falta de infraestructuras. Para ganar las elecciones el PSC necesita movilizar al electorado que tradicionalmente lo apoya en las elecciones municipales y generales pero que se abstiene –o vota CiU– en los comicios autonómicos, y por ello hace especial hincapié, durante la campaña, en el área metropolitana de Barcelona.

El PP realiza su apuesta en Cataluña de la mano del ex-ministro Josep Piqué, representante de la línea centrista y moderada que quiere promover el PP, especialmente en Cataluña. La aspiración de Piqué es mejorar los resultados obtenidos por Alberto Fernández-Díaz hace cuatro años y volver a ser una fuerza decisiva de cara a pactos postelectorales (aunque en esta ocasión anuncia su intención de condicionar el acuerdo a la presencia de *consellers* del PP en un hipotético gobierno CiU-PP).

Es la única fuerza parlamentaria catalana que rechaza la confección de un

nuevo Estatuto, y critica la radicalización de los postulados de Mas, comparando la propuesta de Estatut de CiU con el *Plan Ibarretxe* y presentándose como un partido moderado y defensor del actual Estatuto.

Los ejes de su campaña son la defensa de la gestión del PP en el gobierno central, sobretodo en el terreno económico y en el de las inversiones en infraestructuras en Cataluña. Sus propuestas giran entorno a la bajada de impuestos, la seguridad ciudadana, el control de la inmigración ilegal, las políticas de apoyo a la familia y la necesidad de estabilidad en el marco jurídico-político catalán.

Por su parte ERC afronta estos comicios con unas claras expectativas de crecimiento, basadas en las encuestas y los resultados de las elecciones municipales.

Josep-Lluís Carod-Rovira, que ha consolidado su liderazgo interno y su proyección social (cuenta con un grado de conocimiento superior al 80% y con una alta valoración media, de 5.46) repite como candidato a presidir la Generalitat. Se han incorporado a las candidaturas de ERC algunos representantes de la plataforma *Catalunya 2003*, fundada por el ex-secretario general de CDC, Pere Esteve —que ocupa el tercer puesto de la candidatura por Barcelona de ERC—.

Carod-Rovira dirige sus críticas tanto a CiU (básicamente por sus pactos con el PP) como al PSC (por su dependencia del PSOE), pero reconoce la labor de Jordi Pujol y se proclama continuador de «la mejor parte» de la herencia *pujoliana*. ERC opta por la «equidistancia» entre los dos principales partidos (PSC y CiU), y apuesta por consolidar un «tercer espacio» catalanista y progresista.

Respecto de su estrategia de pactos postelectorales, defiende la creación de un gobierno «de concentración nacional» en el que estarían incluidos todos los partidos excepto el PP y que tendría como objetivo fundamental la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía y la mejora de la financiación autonómica.

Además de esto, la campaña electoral de ERC se basa en presentarse como una opción política que puede acabar con el bipartidismo PSC-CiU y que es más cercana a la gente. En este sentido, la imagen que construyen de su líder, Carod-Rovira, es la de un hombre cercano a la población, y de una extracción social diferente a la del resto de líderes, que provienen de la burguesía barcelonesa. El lema de la campaña de ERC (*més a prop* —más cerca) resume este eje de su discurso, que se complementa con la voluntad de renovar el catalanismo, desde una perspectiva que prime la cohesión social por encima de aspectos identitarios o culturales. Otros aspectos destacados de su programa son el rechazo al PHN o la necesidad de impulsar nuevas infraestructuras en Cataluña.

En estos comicios, Iniciativa per Catalunya-Verds se presenta en coalición con su antigua escisión de Esquerra Unida i Alternativa (formación vinculada a nivel estatal con Izquierda Unida). IC-V/EUiA tiene unas expectativas de crecimiento moderado, refrendadas por las encuestas y los resultados municipales de mayo de 2003, con lo que aspira a invertir definitivamente el ciclo de descenso en sus resultados electorales.

Para ello, presenta al exdiputado en Madrid, Joan Saura como candidato, sucediendo en el puesto a Rafel Ribó. La campaña, que tiene como lema principal *Un canvi de debò* («un cambio de verdad») tiene por objetivo reforzar la

identidad de ICV-EUiA como una opción netamente de izquierda y ecologista y presentarse cómo complemento al cambio político en Cataluña. En este sentido, manifiesta su renuncia, de antemano, a cualquier tipo de pacto con las fuerzas de derechas (CiU y PP) y refrenda su apuesta por un gobierno plural de los partidos de la izquierda.

Los ejes de su campaña son las políticas sociales, relacionadas con el Estado del Bienestar y con el mercado de, la protección del medio ambiente (rechazo del PHN y de las infraestructuras agresivas con el entorno, fomento de las energías renovables y del transporte público), el fomento de la participación ciudadana y las políticas de juventud.

Los resultados

Con una participación sensiblemente más alta que en otras citas autonómicas, los resultados significan un realineamiento del sistema de partidos catalán, con un destacado descenso de los dos principales partidos, acompañado por un notable crecimiento de los partidos «menores». De nuevo, el partido más votado es el PSC, mientras que CiU consigue más escaños. ERC desplaza al PP como tercera fuerza, mientras que ICV recupera gran parte del voto perdido en anteriores comicios.

La abstención

La abstención ha sido menor que en anteriores citas autonómicas (37,5%), situándose en unos niveles similares a los registrados en 1995. Se mantiene entre el 35 i el 40%, niveles entre los que se suele ubicar la abstención en elecciones autonómicas hasta hoy.

La abstención de 2003 se sitúa 3,3 puntos por debajo de la de 1999, y 1,2 por encima de la que se registró en 1995 –comicios celebrados en una coyuntura general de movilización, favorecida por la expectativa de cambio a nivel estatal–. Este repunte de la participación, con respecto a 1999, sigue la pauta general registrada en las elecciones autonómicas y municipales celebradas en 2003 en 14 CCAA.

ABSTENCIÓN 2003: NIVEL Y VARIACIÓN POR CIRCUNSCRIPCIONES (%)

	2003	2003-99	2003-00
Barcelona	37,9	-3,2	+1,7
Girona	34,7	-3,2	-0,3
Lleida	34,5	-4,7	-1,0
Tarragona	38,3	-3,34	+2,9
CATALUNYA	37,5	-3,3	+1,6

Por circunscripciones, Tarragona y Barcelona vuelven a ser, como es habitual, las más abstencionistas. El descenso de la abstención es similar en las cuatro demarcaciones, salvo en el caso de Lleida, donde éste ha sido significativamente mayor (4,7 puntos, frente a los 3,3 del conjunto de Cataluña).

Si bien tradicionalmente se ha venido observando una diferencia significativa en los niveles de abstención según el tipo de elección –fenómeno conocido como *abstención diferencial*– siendo esta sistemáticamente más alta en comicios autonómicos que en generales, la coincidencia de unas elecciones generales con unos niveles especialmente altos de abstencionismo (los de 2000) con unas autonómicas singularmente participativas (las de 2003) ha mitigado mucho este diferencial, hasta situarlo en 1,6 puntos frente a los 17,3 puntos de diferencia que había entre la abstención de las elecciones autonómicas de 1999 y las generales de 1996. habrá observar lo que sucede en sucesivas citas para confirmar la tendencia a la desaparición o atenuación del fenómeno de la abstención diferencial.

Un fenómeno que se repite, y que por lo tanto parece confirmar una tendencia que ya se apuntó en el análisis de las elecciones autonómicas de 1999, es que la abstención registrada en estos comicios ha vuelto a ser en Cataluña, inferior a la de las elecciones municipales inmediatamente anteriores (más de 4 puntos).

En general, podemos constatar que nos encontramos ante unas elecciones en que se ha producido una considerable movilización del electorado, especialmente si tenemos en cuenta los precedentes anteriores. Esto nos puede estar indicando que el ciclo de desmovilización (que se manifestó con especial intensidad entre los años 1999 y 2000) podría estar tocando a su fin para dar paso a un nuevo ciclo de movilización electoral.

Este fenómeno, que se puede observar también en el conjunto del Estado en las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2003, puede estar asociado quizás a una mayor apertura de las oportunidades políticas para el cambio político a nivel estatal (recomposición del PSOE, cambio de liderazgo en el PP, etc), y/o a una cierta (re)politización social que se habría manifestado, según esta hipótesis, en una intensificación de las protestas políticas (huelga general, crisis del *Prestige*, PHN, guerra de Irak).

En el caso catalán confluyen también una serie de factores que podrían haber favorecido este descenso de la abstención, como la retirada del hasta ahora presidente Pujol, las posibilidad de un cambio de mayoría en el *Parlament* o el buen momento de los partidos «menores» –visualizado en las encuestas y, sobretudo, en las elecciones municipales de mayo–. La conjunción de estos factores propios con algunas tendencias estatales, como las reseñadas más arriba, podría dar la clave explicativa de este incremento de la participación.

La orientación del voto

El PSC, con 1.031.454 votos (el 31,1%), se sitúa por segunda vez consecutiva como fuerza más votada en unas elecciones autonómicas en Cataluña. Aún así, este resultado supone un retroceso de 152.720 votos y 6,7 puntos con respecto a

1999. La repetición de candidato y mensaje parece haber supuesto un cierto desgaste para el PSC, que no consigue fidelizar todo su electorado de 1999, a pesar del incremento de la participación.

De todos modos, resulta difícil calcular con precisión el alcance real de esta pérdida de votos del PSC, dado que en las anteriores elecciones se presentó en coalición con IC-V en tres circunscripciones (Tarragona, Lleida y Girona). A modo únicamente orientativo, indicar que los votos conseguidos en esta ocasión por IC-V/EUiA en estos territorios son 41.610.

CiU, por su parte, sigue su línea descendiente —que se manifiesta desde 1993— y pierde un volumen de votos muy similar al perdido por el PSC: 153.598 votos que suponen también 6,7 puntos porcentuales. El descenso de CiU, ampliamente pronosticado y en buena medida vinculado a la retirada de Pujol sitúa a la federación nacionalista como segunda fuerza en número de votos, aunque la distancia con el PSC es muy reducida (7.029 votos, que representan un 0,22% de los votos) y no se traduce en representación parlamentaria, como veremos.

El tercer lugar pasa a estar ocupado por ERC, que con 544.324 votos supera ampliamente al PP (la distancia es de 150.825 votos a favor de ERC). Esto supone para ERC un 16,44% de los votos, lo que representa un crecimiento muy destacado respecto a 1999: ha ganado 273.249 votos y ha crecido en 7,8 puntos (en 1999 obtuvo 271.000 votos que supusieron el 8,6%).

ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2003 (Y 1999)

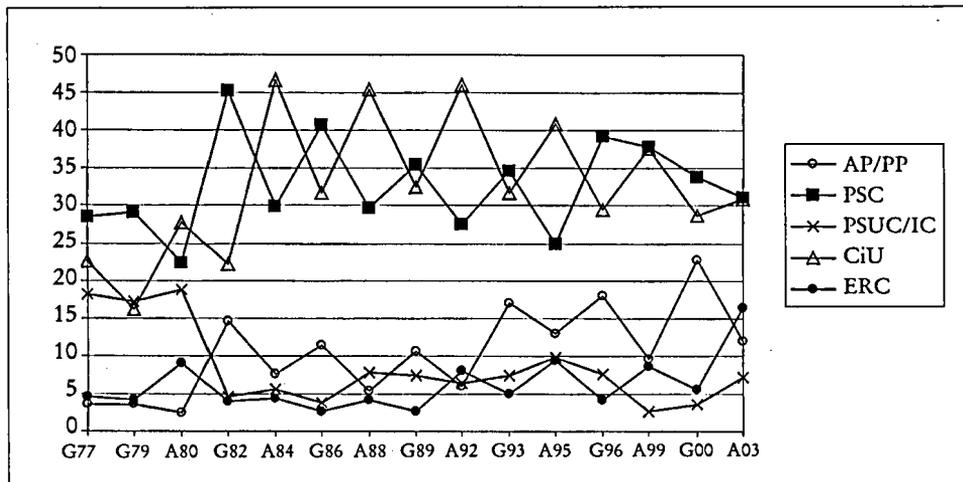
Catalunya	% s/votantes		escaños	
	2003	1999	2003	1999
PP	11,9	9,5	15	12
CiU	30,9	37,6	46	56
ERC	16,4	8,6	23	12
PSC-CpC(*)	31,1	37,8	42	50
ICV/EUiA(*)	7,3	2,5	9	5

(*) En 1999 PSC-CpC y ICV se presentaron en coalición en las circunscripciones de Tarragona, Lleida y Girona. EUiA se presentó en solitario en las cuatro circunscripciones, obteniendo el 1,4% de los votos.

El PP, con 393.499 votos, pasa a ocupar la cuarta posición, aunque registra también un aumento destacado pues gana más de 96.000 votos y pasa del 9,5% de 1999 al 11,9 de 2003. A pesar de este crecimiento, los resultados de ERC sitúan al PP en una posición difícil de cara a las negociaciones postelectorales, como veremos.

ICV, que en esta ocasión se presentaba en solitario en las cuatro circunscripciones y de nuevo junto a su escisión de EUiA, consigue también un notable avance. En este caso también es complejo establecer comparaciones respecto a 1999. Aún así, en esta ocasión ICV-EUiA obtiene 241.163 votos (el 7,28% del total), frente a los 78.399 (3,3%) de ICV en 1999, a los que habría que sumar los 44.533 de EUiA.

CATALUNYA: EVOLUCIÓN ELECTORAL 1977-2003 (% s/v)



Aún así, el hecho ya mencionado de que ICV no se presentase en solitario en tres de las cuatro circunscripciones dificulta el análisis. A pesar de ello, parece posible afirmar que ICV-EUiA ha conseguido en estos comicios consolidar y ampliar el propio espacio electoral y romper así la tendencia a la baja que llegó a poner en duda su propia viabilidad como proyecto político. La recomposición de relaciones con EUiA y la diferenciación con respecto al proyecto del PSC parecen ser algunas de las claves de esta recuperación de voto, aunque no agotan las posibilidades de explicación, que seguramente pasarían necesariamente también por el voto de nueva incorporación y por el desgaste experimentado por el PSC.

Estos resultados, considerados globalmente, suponen una cierta recomposición del sistema de partidos catalán, puesto que consolidan algunas tendencias observadas en 1999, agudizan otras y abren algunos elementos nuevos. Vayamos por partes.

Las tendencias que se consolidan básicamente hacen referencia a la correlación de fuerzas entre los dos principales partidos (CiU y PSC): la hegemonía de CiU en las elecciones autonómicas (mantenida desde 1984) parece definitivamente haber dado paso a un escenario de igualdad entre CiU y PSC en estos comicios, de manera que se confirma lo que se observó en 1999. A la espera de lo que ocurra en las elecciones generales de 2004, parece que el PSC se sitúa como fuerza más votada en todo tipo de elecciones en Cataluña (sean éstas generales, autonómicas o municipales).

Entre las tendencias apuntadas en 1999 que se han agudizado, cabe destacar la pugna por la tercera posición que, tras haber sido ocupada durante un tiempo por el PP, pasa en esta ocasión a ser ocupada con claridad por ERC. Recordemos que en 1999 se produjo una situación casi de igualdad entre estas dos fuerzas con una ligera ventaja para el PP, mientras que en esta ocasión la distancia es de 4,5 puntos a favor de los republicanos.

Los fenómenos nuevos hacen referencia fundamentalmente al importante crecimiento registrado por los tres partidos «menores» del sistema y el consiguiente descenso experimentado por las dos fuerzas principales. Este fenómeno, que se apuntó ya con bastante claridad en las elecciones municipales de mayo de 2003, supone un importante matiz al bipartidismo que desde 1980 (y, sobretudo desde 1984) dominaba la política catalana. El sistema de partidos catalán, pues, parece consolidarse como un sistema multipartidista compuesto por cinco fuerzas consolidadas, dos de ellas en posiciones destacadas pero sin una hegemonía clara por parte de ningún partido.

Aspectos territoriales

Las pautas de distribución territorial del voto parecen estabilizarse respecto a 1999, con una victoria del PSC en la circunscripción de Barcelona (donde aventaja en 4,4 puntos a CiU) y un predominio de la federación nacionalista en el resto de territorios. De todos modos, el crecimiento de ERC hace que en Girona y Lleida esta se sitúe a muy poca distancia del PSC (1,75 y 2,53 puntos respectivamente).

Los cambios muestran una pauta bastante homogénea en las cuatro circunscripciones: en todas ellas CiU y PSC bajan y los tres partidos «pequeños» suben, especialmente ERC. La magnitud del cambio es también relativamente homogénea, quizás algo mayor en Girona por el notable descenso de CiU (y ascenso de ERC) en este territorio.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2003: RESULTADOS POR PROVINCIAS (% s/votantes)

Autonómicas 2003	PP	CiU	ERC	PSC-CpC	ICV/EUiA
Barcelona	12,5	28,7	15,1	33,1	8,0
Girona	8,0	38,5	21,8	23,6	5,3
Lleida	9,6	41,3	19,8	22,4	4,3
Tarragona	11,7	33,6	19,0	28,1	5,2
CATALUNYA	11,9	30,9	16,4	31,1	7,3

Así, el PSC pierde terreno en todas las circunscripciones, en unos niveles ligeramente variables, desde los 7 puntos en Lleida a los 5,6 de Girona. CiU también pierde terreno en todos los territorios, destacando los 9,9 puntos perdidos en Girona y, como pérdida más moderada, los 6,3 de Barcelona.

Esquerra Republicana muestra un crecimiento notable en las cuatro provincias. Este crecimiento varía entre los 9,1 puntos ganados en Girona y los 7,4 de Barcelona. El PP muestra un crecimiento general pero más centrado en Barcelona, donde avanza 2,6 puntos, frente a los 2 de Girona y a los 1,7 i 1,1 de Lleida y Tarragona respectivamente.

El cambio de ICV es más difícil de medir, como hemos dicho, pero aún así observamos que este es generalizado, destacando los 4,7 puntos que avanza en Barcelona puesto que, pese a no ser la cifra más alta, sí es la más significativa, dado que en los otros territorios, como se ha visto, no concurrió en solitario en 1999.

ELECCIONES AUTONÓMICAS. CAMBIO 1999-2003 POR PROVINCIAS

A03-A99	PP	PSC*	ICV*	CiU	ERC
Barcelona	2,6	-6,8	4,7	-6,3	7,4
Girona	2,0	-5,6	5,3	-9,9	9,1
Lleida	1,7	-7,1	4,3	-6,7	8,3
Tarragona	1,1	-5,9	5,2	-7,5	8,5
CATALUNYA	2,4	-6,7	4,8	-6,7	7,8

*Recordemos que en 1999, el PSC e ICV se presentaron en listas conjuntas en las demarcaciones de Lleida, Tarragona y Girona; y que EUiA concurreó en solitario.

Las pautas del cambio

Los cambios producidos en la correlación de fuerzas entre los partidos catalanes no son ajenos a las transformaciones que está experimentando las pautas de *voto dual*, especialmente desde mediados de los 90's. En relación a etapas anteriores mantienen las direcciones de los flujos de *dualidad*, pero ha variado de forma relevante la importancia cuantitativa de los mismos. Así el flujo PSC-CiU, ha ido reduciendo su importancia desde que los socialistas no están en el gobierno central, CiU pacta con el PP y Maragall es el candidato del PSC con posibilidades de victoria. En cambio el flujo PP-CiU ha ido aumentando desde que el PP está en el gobierno central. En el mismo sentido, el flujo entre votar PP o PSC en las generales y la abstención en las autonómicas va afectando cada vez más al PP y menos al PSC.

Sin embargo los flujos de *volatilidad* más *críticos* en estas elecciones han sido los que han ido desde CiU y el PSC hacia ERC. Las encuestas postelectorales indican que el 10-14% de los votos de CiU-99 habría pasado a ERC i casi el 10% al PSC, mientras casi un 10% de los votantes PSC-99 han votado ahora a ERC y un porcentaje parecido a IC-V. Estos cambios se han basado en razones «tácticas»: evitar mayorías «excesivas», favorecer el cambio, impedir el cambio, evitar que gane el «contrario», rechazo al pacto de CiU con el PP, etc... Hay pues un importante nivel de *voto táctico* o coyuntural en los apoyos recibidos por los partidos. Ello indica que los nuevos alineamientos en estas elecciones no están consolidados y que los espacios de permeabilidad están abiertos a la influencia de fenómenos coyunturales.

El nivel institucional

Los resultados descritos anteriormente se reflejan en cambios sustanciales de la composición del Parlament de Catalunya. CiU, a pesar de tener 7.029 votos menos que el PSC, se mantiene como la fuerza con más escaños en el Parlament, con 46 escaños (10 menos que en la anterior legislatura). El PSC por su parte, también retrocede y se queda en 42 diputados (-8), mientras que los avances corresponden a las tres fuerzas minoritarias. ERC pasa de 12 a 23 (+11), y se sitúa como tercera fuerza. El PP pasa de 12 a 15 escaños (+3), ubicándose así en cuarto lugar, mientras que ICV-EUiA logra 9 diputados, 4 más de los que consiguió en 1999.

PARLAMENT DE CATALUNYA: ESCAÑOS 2003 (Y 1999)

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	CATALUNYA	1999
CiU	29	7	7	7	46	56
PSC-CpC	25	4	4	5	42	50
ERC	13	4	3	3	23	12
PP	11	1	1	2	15	12
ICV/EUiA	7	1	0	1	9	5*

*Se computan los escaños conseguidos por ICV en las listas conjuntas con el PSC en Girona y Tarragona.

Es en el nivel institucional donde se expresa más claramente que las elecciones del 16-N han abierto una nueva fase en el proceso político catalán. Como consecuencia de los resultados cualquier gobierno de mayoría debe ser de coalición, y tanto el programa como la gestión de gobierno estarán determinadas por este hecho. Una situación totalmente opuesta a los gobiernos monocolor de la etapa de mayorías absolutas (o casi) de CiU.

La segunda consecuencia de estas elecciones es que por primera vez desde 1980 las posibilidades para formar gobierno son de signo muy diverso. En estas elecciones CiU ha perdido la exclusividad para formar gobierno de que ha dispuesto desde 1984; el PSC ganaba la posibilidad de gobernar por vez primera desde 1980; ERC se ha convertido en socio imprescindible para una mayoría de gobierno; e IC-V tiene ahora la posibilidad de participar por primera vez en una alianza de gobierno.

El único partido que parece, *a priori* excluido de cualquier hipótesis de formación de gobierno es el PP, pese a lo cual lanza la propuesta de un gobierno CiU-PSC-PP o de abstenerse en la votación de un gobierno de CiU en minoría para evitar el acceso de ERC al gobierno.

Finalmente entre las diversas combinaciones posibles los tres partidos de la izquierda PSC-ERC-ICV, llegan aun acuerdo de gobierno de coalición presidido por el Pasqual Maragall y que situará al líder de ERC Carod-Rovira como *conseller en cap*. La negociación no ha sido rápida y la duda de si ERC se inclinaría por pactar con la izquierda o con CiU, que aceptaba todas las condiciones de ERC excepto ceder la Presidencia, planeó durante muchos días. CiU reaccionó con dureza a la decisión de ERC de pactar con la izquierda.

La formación de gobierno fue también objeto de interés desde fuera de Cataluña, especialmente desde el gobierno central y el cuartel general del Partido Popular que ven con recelo la posibilidad que los socialistas consigan acceder al gobierno catalán y ello pudiera ejercer un cierto efecto de consolidación de los socialistas como alternativa de gobierno a nivel general. También desde la derecha y la izquierda, sectores políticos, intelectuales y mediáticos con cerrados planteamientos de nacionalismo españolista ven con preocupación un posible pacto de los socialistas con los independentistas de ERC. Así, y aislada de cualquier otra elección, tanto por la propia importancia de Cataluña, por el tipo de alianza de gobierno, como por configurar la última antesala de las elecciones generales de Marzo, las elecciones catalanas se convirtieron en referente de cambio tanto a nivel interno como externo.

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones generales

Por tercera vez tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía se han celebrado elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla. Los resultados han sido los esperados. En ambas Ciudades, el Partido Popular ha recuperado la mayoría absoluta y los dos Presidentes, Vivas en Ceuta e Imbroda en Melilla, que accedieron al poder en la anterior legislatura a través de sendas mociones de censura, se mantienen en la Presidencia, ahora con una posición muy reforzada por el amplio respaldo de un grupo parlamentario claramente hegemónico (19 de 25 diputados en Ceuta y 15 de 25 en Melilla), sin necesidad, por tanto, de acuerdos con otras fuerzas políticas como en la anterior legislatura.

Las razones de este espectacular incremento en el número de votos y representantes del PP (en Melilla en coalición con el partido localista Unión del Pueblo Melillense) se explica por la estabilidad alcanzada en la segunda parte de la pasada legislatura, tras las incertidumbres y tensiones provocadas por el fenómeno GIL, el grupo más votado en las anteriores elecciones en ambas ciudades. También deben apuntarse como elementos que han incidido en la campaña electoral y en los resultados, por un lado, las fuertes inversiones que el Gobierno central está efectuando en Ceuta y Melilla desde que el GIL abandonó el poder y lo recuperó el Partido Popular y, por otro lado, el episodio acontecido el año pasado en la Isla Perejil. Por un lado, la movilización militar producida ha sido valorada en estas Ciudades como una defensa de la «españolidad» de Ceuta y Melilla y, por otro lado, acrecentó el siempre latente temor a una posible agresión externa.

La composición de ambas Asambleas se ha simplificado mucho. Están compuestas por el PP, con una sólida mayoría absoluta en ambas, el PSOE con una representación puramente testimonial, al igual que en la anterior legislatura, y, como tercer pilar de ambas Asambleas, en un fenómeno que parece consolidarse y en paulatino crecimiento, grupos políticos vinculados a la comunidad musulmana, con gran fuerza en Melilla, donde Coalición por Melilla de Mustafá Aberchán, efímero presidente en la anterior legislatura, está ya en 7 representantes, con una subida de 2, y menos en Ceuta, 3 del nuevo grupo Unión Demócrata Ceutí y 1 del Partido Democrático y Social de Ceuta, que en la anterior legislatura gobernaba con el Partido Popular y ahora ha visto reducida su representación. Resulta importante apuntar que el nuevo partido vinculado a la comunidad musulmana de Ceuta, UDC, que ha irrumpido con relativa fuerza en la Asamblea al obtener 3 representantes en su primera comparecencia electoral, se presenta como «partido hermano» de la Coalición por Melilla de

Aberchán. Los partidos localistas ajenos a la comunidad musulmana, que habían tenido gran tradición en ambas ciudades han desaparecido de ambas Asambleas. En unos casos han sido absorbidos por el Partido Popular: Unión del Pueblo Melillense y Ceuta Unida; en otros, quedan sin representación: Unión del Pueblo de Ceuta, Partido Socialista del Pueblo de Ceuta. La advertida bipolaridad, ciertamente descompensada, entre la mayoría absoluta del Partido Popular y la oposición, formada fundamentalmente por grupos políticos vinculados a la comunidad musulmana, en lento pero continuo crecimiento en ambas ciudades, con una mínima presencia del PSOE, conlleva algunos riesgos de confrontación no sólo política sino también social que obliga a una actuación política sumamente prudente en el futuro.

La inmigración ha sido el segundo gran asunto de interés en las Ciudades Autónomas. La llegada de inmigrantes magrebíes y subsaharianos a ambas ciudades ha sido constante, para trasladarse hasta la Península así como los motines y altercados en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes. El episodio más grave ocurrido este año fue la aparición de un campamento clandestino de inmigrantes irregulares en Ceuta, fuera de un CETI absolutamente saturado. La ONG Médicos sin fronteras se encargaba de atender a estos inmigrantes hasta que la Delegación del gobierno ordenó su desalojo y se dismantelaron las tiendas en las que se hacinaban más de 600 personas. Además, un año más han sido numerosos los cadáveres de inmigrantes que han aparecido en las costas de Ceuta y Melilla.

La política de inmigración en Ceuta y Melilla está vinculada a las relaciones con Marruecos. En ese sentido, pueden distinguirse dos períodos durante este año. En la primera parte del año, reciente todavía la tensión generada por el incidente del islote Perejil, la actitud del gobierno español se ha limitado a denunciar la falta de colaboración de Marruecos en la lucha contra las mafias de la inmigración. La muerte de un porteador marroquí en la frontera de Ceuta por un disparo de un agente de la Guardia Civil no ha producido el incidente diplomático que en principio se temía, una vez dadas las oportunas explicaciones al gobierno alauita. Luego, tras la denominada cumbre bilateral de reconciliación celebrada en Marrakech durante el mes de diciembre, la primera en los últimos cinco años, las relaciones parecen mejorar. En este sentido ha sido muy importante el acuerdo sobre la repatriación de menores. En virtud de este acuerdo España podrá devolver a los menores marroquíes no acompañados que entren por un puesto fronterizo español y Marruecos se compromete a recogerlos y entregarlos a su familia.

La situación de los menores transfronterizos acogidos en centros españoles al ser detenidos sin familia en territorio español ha sido muy problemática aunque tras el apuntado acuerdo puede vislumbrarse la mejora de una situación que este año, como los anteriores, ha sido continua fuente de conflictos. Poco antes del acuerdo bilateral una Instrucción de la Fiscalía General del Estado ordenaba repatriar a los extranjeros de más de 16 años que hubieran accedido ilegalmente a territorio español. El gobierno de la ciudad aplaudió la directriz al entender que, efectivamente, no se trataba de desamparados sino de jóvenes dispuestos a obtener permiso de residencia. Sin duda el problema de los menores es muy grave y los Gobiernos de ambas Ciudades han mostrado reiteradamen-

te su incapacidad de medios para atender la situación: los centros de acogida están saturados y en realidad no son menores sin familia sino que la tienen al otro lado de la frontera y los menores pasan al lado español para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la Instrucción de la Fiscalía maneja un concepto legal de «desamparo» que no parece muy acorde con los arts. 13 y 14 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor y el art. 20 de la Convención de los Derechos del niño, texto internacional que también puede verse afectado al incluirse una discriminación por razón de nacionalidad (art. 2). Sin duda, el acuerdo de devolución es la mejor solución al problema; esperemos que se ponga en práctica con éxito.

La normativa estatal referida a las Ciudades Autónomas no ha sido abundante durante este año.

En la Ley de medidas fiscales, administrativas y sociales son habituales las referencias específicas a las Ciudades Autónomas, que alteran su específico régimen fiscal. Este año encontramos especialmente nuevas bonificaciones que pretenden el desarrollo económico y social de estas ciudades y algunas modificaciones, poco sustantivas, de la Ley 8/1991, del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación para las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las nuevas bonificaciones, presentadas por diversos ministros en Ceuta y Melilla como ejemplo de la preocupación del Gobierno central por el desarrollo socio-económico de la ciudad e incluidas finalmente en la Ley 62/2003 son de dos tipos. Por un lado, se ha producido la elevación de la bonificación en la cuota en el caso de adquisiciones «mortis causa» y cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguro sobre la vida, cuando los causahabientes sean descendientes, adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes del causante, del 50% previsto el año anterior, al 99% en el actual. Además, como medida más destacada del año, reiteradamente solicitada por el Gobierno de ambas ciudades, se incluye una modificación de la Disposición Adicional treinta de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo, Texto Refundido, 1/1994) por la cual se crea *ex novo* una bonificación del 40 por ciento en las aportaciones de la cuota a la Seguridad Social que deben pagar los empresarios por los trabajadores de los sectores de Comercio, Hostelería, Turismo e Industria y para los trabajadores por cuenta propia o autónomos en esos mismos sectores. Es interesante destacar que en este segundo supuesto se ha previsto la intervención de los Presidentes de las Ciudades Autónomas en la evaluación periódica del grado de eficacia de la misma en relación con los objetivos sociales que se pretenden alcanzar. La crisis del comercio e incluso de la hostelería de ambas Ciudades por los cada día más rigurosos controles fronterizos y, en definitiva, la reducción del comercio con las ciudades marroquíes vecinas, fuente de riqueza principal de Ceuta y Melilla, está en el origen de esta bonificación. De hecho, el cierre temporal de la frontera tras los atentados de Casablanca provocó la paralización casi absoluta de la actividad comercial en las Ciudades Autónomas.

Las modificaciones de la Ley 8/1991, del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación para las Ciudades de Ceuta y Melilla son este año mínimas. En primer lugar, para la no exigencia del gravamen complementario

sobre las labores del tabaco se requiere ahora que la totalidad de las salidas del depósito fiscal (y no el 80% como hasta ahora) correspondan a entregas directas a los expendedores de la Red de Expendedurías de Tabaco y Timbre (art. 18 bis A, apartado 5). Se pretende con ello evitar el comercio irregular de tabaco. Por otro lado, el plazo máximo para el pago del impuesto sobre la importación tras la entrada de las mercancías en el territorio se eleva de 60 a 90 días (art. 22.3).

Más allá de las bonificaciones apuntadas antes, aplicables en el 2004, durante este año han tenido efecto algunas de las medidas aprobadas el año anterior con el objetivo de conseguir un mayor desarrollo económico y social de ambas ciudades. Así, se ha hecho efectiva la modificación de las cuantías de indemnizaciones por residencia del personal activo del sector público en Ceuta y Melilla (Resolución 21 de febrero de 2003), prevista en la Ley de acompañamiento del año anterior, con una subida del 10%.

Un aspecto digno de mención, apuntado el año anterior, y que puede convertirse en referencia obligada en cada ejercicio es el tratamiento normativo específico que la legislación del Estado otorga a las Ciudades Autónomas en virtud de su asimetría competencial y funcional respecto a las Comunidades Autónomas. Son muy numerosas las normas estatales, especialmente órdenes ministeriales y resoluciones, dirigidas específicamente a regular la situación de las Ciudades Autónomas al ser los únicos territorios en los que tiene competencia el Estado en determinadas materias. Los poderes normativos del Estado regulan hasta los aspectos más nimios de dos pequeñas ciudades, aspectos que en el resto de España competen a las respectivas Comunidades Autónomas. Esto es especialmente notorio en el ámbito educativo. La propia Ley de Presupuestos Generales del Estado (Ley 61/2003) contiene el módulo económico por unidad escolar de la enseñanza concertada en Ceuta y Melilla y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes ha dictado decenas de normas específicas durante este año para regular aspectos escasamente trascendentes como los premios extraordinarios de bachillerato en Ceuta y Melilla (Resolución 30 de mayo de 2003), el nombramiento de los directores de Centros docentes públicos de Ceuta y Melilla (Orden ECD/1631/2003), los concursos de traslados de maestros en los colegios de Ceuta y Melilla (Orden ECD/3608/2003), las subvenciones a asociaciones e instituciones privadas sin ánimo de lucro en el ámbito educativo (Resolución 13 de marzo de 2003), la obtención del título de graduado escolar (Resolución 6 de marzo de 2003), los programas de garantía social (Orden ECD/2955/2003), los procedimientos selectivos para ingreso al cuerpo de maestros (Orden ECD/787/2003), las ayudas para la educación de personas adultas en Ceuta y Melilla (Resolución, 10 de marzo de 2003). También el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales convoca ayudas públicas para personas con discapacidad residentes en Ceuta y Melilla (Resolución de 12 de febrero de 2003). Es una situación poco apropiada a un funcionamiento armónico del Estado autonómico que no creemos pueda mantenerse durante mucho tiempo. La solución no puede ser la desconcentración en las direcciones provinciales sino la descentralización en las entidades territoriales, ampliando las competencias de las Ciudades Autónomas y reconociendo la potestad reglamentaria en otras materias.

La asimetría también se refleja en las referencias de distintas normas estatales en sus Disposiciones Adicionales a que lo dicho respecto a las CCAA no es aplicable a las Ciudades Autónomas, al carecer de competencias en la materia. Ocurre especialmente en materia de sanidad. Sabemos que la competencia básica y de coordinación le permite al Estado una actuación normativa que se interrelaciona con la de las CCAA, pero en el caso de Ceuta y Melilla no existe tal compartición sino que el Estado concentra todas las facultades. Así, la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que pretende, como explica en su exposición de motivos, la coordinación y cooperación de la Administración estatal con las autonómicas, indica expresamente en la DA primera que «las referencias que en esta ley se realizan a las competencias de las Comunidades Autónomas se entenderán hechas al Estado en relación con las Ciudades de Ceuta y Melilla. En el mismo sentido, lo indica la DA Primera del RD 605/2003, por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

Por otro lado, en el ámbito competencial de las Ciudades Autónomas encontramos alguna referencia en la legislación estatal al ejercicio de la potestad normativa reglamentaria por las Ciudades Autónomas. Así la Ley 43/2003, de Montes indica en su Disposición Final Cuarta que «las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, dentro del marco de esta ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto.

Respecto al ejercicio de esa potestad reglamentaria por las Ciudades Autónomas debe destacarse que se está produciendo un desarrollo distinto en ambas Ciudades que resulta bastante sorprendente. Ceuta está aprobando cada año un número importante de reglamentos en ejercicio de su potestad reglamentaria. El procedimiento utilizado seguido es el señalado en la Ley de Bases de Régimen Local para las ordenanzas municipales, como indica el Reglamento de la Asamblea, esto es, no se están siguiendo las recomendaciones del Consejo de Estado en sus dictámenes del año 2000 pues no se ha modificado el reglamento de la asamblea legislativa, pero, aún con esas deficiencias de técnica legislativa, que recordamos cada año, las exposiciones de motivos de los distintos reglamentos mencionan expresamente los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía en virtud de los cuales se efectúan las respectivas actuaciones normativas. Sin embargo, más allá de padecer las mismas limitaciones de técnica legislativa, el ejercicio de la potestad reglamentaria es sumamente escaso.

Finalmente un par de apuntes de trascendencia política. Por un lado, debe destacarse la propuesta de crear un grupo territorial de Ceuta y Melilla en el Senado por la vía de la reforma del reglamento de la Cámara para la próxima legislatura. Por el momento no es más que una propuesta. Por otro lado, recordar que se ha celebrado una cumbre institucional de los presidentes de las dos Ciudades Autónomas. El acuerdo más destacado fue solicitar al Gobierno la bonificación del 40% en la cuota de la seguridad social para el sector del comercio y la hostelería que, como hemos reseñado antes, fue incluida en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos.

En el ámbito judicial, la modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial,

LO 19/2003, prevé la existencia de un Secretario de Gobierno en cada una de las Ciudades Autónomas para la dirección, como superior jerárquico, de los secretarios judiciales que presten sus servicios en las oficinas judiciales de ambas ciudades (art. 464 LOPJ), más allá del correspondiente al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al que pertenecen ambas.

CEUTA

Actividad política

Como se apuntaba al inicio el Partido Popular fue el gran triunfador en las elecciones a la Asamblea de Ceuta al obtener el 63% de los votos, que se tradujo en 19 de los 25 diputados de la Asamblea. El PSOE repitió los escuálidos resultados de las elecciones del 2000 y mantuvo sus dos representantes. Acaso los cambios más significativos en un análisis prospectivo se produjeron en los grupos políticos vinculados a la comunidad musulmana. El Partido Democrático y Social de Ceuta, de talante moderado y que había gobernado con el PP en la anterior legislatura, ha reducido su representación, de 3 a 1 diputado. Por el contrario, el grupo de nueva creación Unión Democrática Ceutí, «hermanado» con el partido de Aberchán en Melilla, ha obtenido 3 representantes y se le augura margen de crecimiento en el futuro. Respecto a los grupos políticos que han quedado fuera de la Asamblea debe destacarse que en Ceuta se presentaba el Partido Independiente Liberal, sucesor del GIL, que había estado al borde de la mayoría absoluta en la anteriores elecciones. Sin embargo, en esta ocasión con sus efectivos mermados, sin el apoyo de Jesús Gil y con buena parte de sus antiguos componentes en el PP, ha quedado fuera de la Asamblea al no obtener siquiera 1000 votos. Se certifica, con ello, en las urnas la desaparición del fenómeno GIL en Ceuta. También parecen tener un incierto futuro los partidos localistas que, por segunda vez consecutiva, no han obtenido representación. Así el Partido Socialista del Pueblo de Ceuta es una vez más extraparlamentario, al obtener sólo el 2,5% de los votos y la Unión del Pueblo de Ceuta, nuevo partido que sucede al tradicional Progreso y Futuro de Ceuta, del antiguo alcalde Fráiz, que ha tenido gran influencia en la historia reciente de la ciudad, acopió escasamente 600 votos, muy lejos de obtener representación. En definitiva, parece consolidarse el escenario político pergeñado en la anterior legislatura con dos importantes variantes: los votos del GIL se han trasvasado al PP y se advierte un crecimiento, aún leve pero nítido, de los grupos vinculados a la comunidad musulmana, especialmente de los menos moderados.

Con esta aplastante mayoría absoluta en la Asamblea se puede augurar estabilidad en esta legislatura, lejos de los vaivenes de la anterior en la que se sucedieron dos mociones de censura y tres gobiernos de distinto color político. En esta línea se ha conformado un gobierno con sólo siete consejerías y la ausencia de vicepresidencias, presentándose como medidas para fomentar el ahorro en el coste de cargos públicos. La mesa de la Asamblea es absolutamente monocolor. El PP ocupa la presidencia y las dos vicepresidencias, sin permitir la participación de la oposición, lo que ha provocado las críticas de ésta. En el debate de

inversión, el Presidente presentó cincuenta medidas para fomentar la cohesión social y la eliminación de las diferencias sociales en la Ciudad Autónoma.

Durante este año se han empezado a notar las inversiones en infraestructuras proyectadas tras la pérdida del poder por parte del GIL. El plan de desarrollo «Ceuta activa» prevé la inversión de 72 millones de euros para el desarrollo de la ciudad en las áreas de Defensa, Fomento, Educación y medio ambiente. La apariencia externa de la ciudad ha mejorado de forma ostensible con inversiones en infraestructura urbana y ornamental. También respecto a las grandes infraestructuras se ha terminado un nuevo helipuerto civil y se ha iniciado el Plan Director del Puerto de Ceuta, que incluye la ampliación del mismo a través de una nueva terminal de contenedores. Ambas actuaciones servirán para mejorar las comunicaciones de Ceuta con la Península. Incluso, la mejoría de las relaciones con Marruecos ha devuelto a la actualidad la posibilidad de establecer un enlace fijo entre Europa y África. Sin embargo, las obras del Hospital civil siguen demorándose.

En todo caso, estas actuaciones a favor del desarrollo socio-económico de Ceuta no tienen reflejo, al menos por el momento, en la situación económica, cada vez más depauperada como demuestra la notable reducción durante este año de la recaudación de IPSI, y con un altísimo índice de paro. No hay, en ese sentido, ningún atisbo de recuperación. El declive del comercio parece imparable, por los estrictos controles en el paso de mercancías en la frontera con Marruecos, la industrialización no tiene el más leve síntoma de iniciarse y el turismo, pese a las campañas realizadas por los poderes públicos, no se consolida como una importante fuente de ingresos. El crecimiento procede únicamente del auge de la construcción.

Finalmente, recordar que un ciudadano ceutí sigue preso en Guantánamo, sin derechos procesales. Durante el mes de noviembre, el Congreso de los Diputados, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios solicitó al gobierno de Estados Unidos su libertad, que fue rechazada por Estados Unidos alegando la amenaza que supone por su relación con la red terrorista Al Qaeda.

Actividad normativa

Pese a ser un año electoral ha sido notable la actividad normativa desplegada en Ceuta. La razón estriba seguramente en el clima de continuidad y estabilidad que las elecciones no iban a alterar sino a reforzar como efectivamente ha ocurrido.

Se han aprobado numerosas e importantes normas reglamentarias en ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto. En cualquier caso, no se ha seguido el procedimiento establecido en los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000, sino que se mantiene, por previsión reglamentaria, el procedimiento previsto en el art. 49 LBRL para la aprobación de las ordenanzas locales. En algunos casos se indica que cuenta con el acuerdo del Consejo de Estado. Sin embargo, tampoco en el año 2003 el Consejo de Estado ha conocido ningún reglamento remitido por las Ciudades Autónomas. Tampoco se elaboran en virtud de una atribución previa de la potestad reglamentaria por una ley estatal sino que desarrollan directamente el título competencial reconocido en el Estatuto y en el Decreto de traspasos.

Los reglamentos aprobados durante este año en estas condiciones han sido los siguientes.

- Reglamento de instalación de aerogeneradores (BOCE, 17 de enero). Pretende iniciar la aplicación de energías renovables con la posibilidad de instalación de aerogeneradores que complementen las fuentes de suministro existentes de forma que se satisfagan con menor coste las necesidades presentes y futuras merced a la energía eólica. Además, por la especial vulnerabilidad de la ciudad parece aconsejable la adopción de medidas que potencian la producción endógena de energía.
- Reglamento del Consejo Ceutí de Consumo de la Ciudad de Ceuta (BOCE, 21 de enero). Elaborado en ejercicio de la competencia de la Ciudad en materia de defensa de los consumidores y usuarios (art. 22.1.2 EACe) y el RD 13/1999, de traspasos en virtud del cual la Ciudad ostenta la competencia en la promoción y desarrollo de la protección y defensa de los consumidores y usuarios y en el apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios. Se trata de un reglamento de autoorganización pues esa es la competencia normativa que la Ciudad Autónoma tiene en esa materia. Regula la existencia de un canal permanente de participación y consulta de las organizaciones de consumidores y usuarios y las asociaciones empresariales en materia de consumo, atribuyéndole funciones de asesoramiento respecto a los proyectos de disposiciones que la Ciudad prepare.
- Reglamento de Sanidad mortuoria de la Ciudad de Ceuta (BOCE, 21 de enero). Elaborado en ejercicio de la competencia en materia de sanidad e higiene (art. 21.1.19) y el RD 32/1999, sobre traspasos en materia de sanidad, que menciona la competencia de la ciudad en materia de Policía Sanitaria mortuoria. En este reglamento se revisa la normativa estatal en la materia, que data de 1974 y, por tanto, resulta actualmente anacrónica. El reglamento actualiza la normativa vigente en materia de sanidad mortuoria tanto en lo que se refiere a los usos y costumbres en torno a la muerte como al avance de las técnicas y a la situación epidemiológica de las enfermedades transmisibles. También pretende agilizar y simplificar los procedimientos administrativos previos. El reglamento se estructura en cuatro títulos. En el primero se contienen los requerimientos y las condiciones para la manipulaciones, traslados y destino final de cadáveres y restos cadavéricos. El segundo se dedica al régimen de autorización y registro de las empresas funerarias y los requisitos de sus instalaciones. El tercero regula los crematorios, cementerios y otros lugares de enterramiento autorizados y el cuarto se ocupa de la inspección y el régimen sancionador. El reglamento es aplicable a todas las confesiones religiosas, siendo respetuoso con los Acuerdos de Colaboración del Estado con distintas confesiones religiosas del año 1992.
- Reglamento regulador de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Ciudad de Ceuta (BOCE, 18 de abril). Elaborado en ejercicio del título competencial Sanidad e Higiene (art. 21.1.19 EACe) y del RD 32/1999, de traspasos, según el cual corresponde a la Ciudad el otorgamiento de la autorización oportuna para la creación, construcción, modificación, adaptación o supresión de centros, servicios y establecimientos sanitarios de

cualquier tipo (anexo B, apartado h). La referencia a la legislación estatal la hallamos en el art. 41.1 Ley 14/1986, General de Sanidad, según la cual, las CCAA ejercerán las competencias asumidas en sus Estatutos y las que el Estado les transfiera o en su caso les delegue. La finalidad de este reglamento es permitir el control necesario sobre los centros y establecimientos sanitarios, en el respeto al principio de libertad de empresa.

- Reglamento de Pesca Marítima de recreo (BOCE 18 de abril). Elaborado en ejercicio de las competencias de la Ciudad Autónoma en materia de acuicultura y marisqueo (RD de traspasos 2503/1996). Se regulan las actividades pesqueras de carácter recreativo y el reconocimiento de licencias expedidas por la Administración del Estado y otros entes territoriales en la ciudad de Ceuta de acuerdo con la Ley 3/2001, de Pesca marítima.
- Reglamento regulador de la red ceutí de vigilancia epidemiológica (BOCE, 1 de agosto). Elaborado en ejercicio del título competencial en materia de Sanidad e Higiene (art. 21.1.19 EACe) y la transferencia efectiva de las funciones y servicios en materia de salud pública (RD 32/1999). Este reglamento es desarrollo de la normativa básica estatal en la materia, el RD 2210/1995, de creación de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Pretende establecer un sistema adecuado para obtener información sanitaria y ser un cauce de vigilancia epidemiológica general y específica para permitir el seguimiento adecuado, completo y continuo de la evolución de los problemas de salud y para evaluar las actividades, programas y servicios.
- Reglamento por el que se establecen las normas relativas a la formación de los manipuladores de alimentos y la autorización, control y supervisión de los centros y programas de formación. (BOCE, 26 de septiembre) Elaborado en virtud del título competencial en materia de Sanidad e higiene (art. 21.1.19) y con el alcance previsto en el art. 21.2, que habilita la potestad normativa reglamentaria y el RD 32/1999, de traspasos. Los referentes normativos previos son la Ley 14/1986, General de sanidad, el RD 2207/1995, que incorpora la directiva comunitaria en la materia y el RD 202/2000, que establece las normas relativas a los manipuladores de alimentos. De esta normativa se desprende la necesidad de dotar a la administración de los instrumentos normativos específicos necesarios que le permitan cumplir con el deber de asegurar la protección de la salud individual y colectiva, ejerciendo los controles necesarios en materia de seguridad de alimentos y concretamente en materia de manipulación.

En otros casos, se aprueba una ordenanza, entendida como reglamento local, en cuanto se hace en virtud de la competencia que el art. 25.2 otorga a los municipios, condición que también poseen las Ciudades Autónomas. Es el supuesto de la Ordenanza sobre energía solar para producir agua caliente sanitaria (BOCE 11 de marzo).

Finalmente se ha culminado durante este año la modificación del art. 106 del Reglamento de la Asamblea referido a la participación de Asociaciones u otras entidades en el pleno de la Asamblea.

Los convenios de colaboración suscritos con el Estado versan como resulta habitual en materia de asistencia social, en cuanto en ese ámbito tienen importantes competencias las Ciudades Autónomas. Pueden mencionarse el Convenio para la realización de programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza (BOE 5 de marzo); para la realización de programas de apoyo a familias en situaciones especiales (BOE 25 de marzo); para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia (cero-tres años) (BOE, 3 de abril) o para la realización de actuaciones encaminadas al desarrollo del Plan del Voluntariado 2001-2004 (BOE, 25 de febrero).

En otros ámbitos, destaca especialmente el Convenio suscrito con el Ministerio de Ciencia y Tecnología para la realización del proyecto de ciudad digital, con el fin de promover e impulsar la implantación de la sociedad de la información en dicha Ciudad, con un presupuesto que asciende a 4 millones de euros (BOE 15 de diciembre).

Gobierno de Ceuta

Presidente: D. Juan Jesús Vivas Lara.

Consejero de Presidencia: D. Emilio Carreira Ruiz.

Consejero de Gobernación: D. Juan Antonio Rodríguez Ferrón.

Consejera de Medio Ambiente: D^a María Carolina Pérez Gómez.

Consejera de Fomento: D^a Elena María Sánchez Villaverde.

Consejero de Economía y Hacienda: D. Nicolás Fernández Cucurull.

Consejera de Educación, Cultura, Turismo y Deporte: D^a María Isabel Deu del Olmo.

Consejera de Sanidad y Bienestar Social: D^a Yolanda Bel Blanca.

MELILLA

Actividad política

También en Melilla el PP ha obtenido la mayoría absoluta con el 55% de los votos y 15 de los 25 representantes en la Asamblea. El Presidente Imbroda es el líder del partido localista UPM que desde las elecciones generales del año 2000 se ha presentado en coalición con el PP en todas las convocatorias electorales de manera que cada vez resultaba más difícil identificar la autonomía de ambas formaciones, hasta que culminó el proceso de fusión a finales de año. Coalición por Melilla de Mustafá Aberchan continúa su escalada en apoyo electoral y en esta ocasión ha obtenido 7 diputados, dos más que en la anterior, con el 26% de los votos. El PSOE apenas aumenta su representación al pasar de 2 a 3 representantes, pese a que presentaba como candidato a una persona con una reconocida trayectoria política desde los años ochenta, como es Manuel Céspedes. Sólo

estos tres grupos han obtenido representación, lo que supone una diferencia notable respecto a la fragmentación de la anterior Asamblea en la que estaban representadas 6 fuerzas políticas. Las tres que han quedado fuera son UPM, que se presentaba ahora en coalición con el PP y su líder es el actual Presidente de la Ciudad; el GIL, ganador de las anteriores elecciones, que ni siquiera ha comparecido en esta ocasión y el Partido Independiente de Melilla creado por el exPresidente Palacios, que ha perdido sus tres representantes al obtener apenas el 2 por ciento de los votos, tras un conflictivo proceso de escisiones.

El Presidente Imbroda ha podido formar gobierno con absoluta libertad, aunque con el reparto de consejerías entre los dos partidos que forman la coalición: PP con dos tercios de las Consejerías y UPM con uno, en la misma proporción acordada para la composición de la candidatura electoral. En todo caso se augura una legislatura con estabilidad política, algo poco habitual en la Ciudad Autónoma. En el discurso de investidura Imbroda destaca la importancia de la seguridad ciudadana y el refuerzo de las políticas de empleo. Desde la oposición, tanto el representante de CpM como el del PSOE abogan por el diálogo y el consenso en la nueva legislatura y, simbólicamente, se abstienen en la votación de investidura. En la mesa de la Asamblea, dos mujeres, una de PP y otra de CpM ocupan las vicepresidencias. El Gobierno está compuesto por 10 consejerías y un organigrama con treinta cargos de directa designación política.

Durante este año se ha presentado el plan de actuaciones para el desarrollo integral de la ciudad, «Melilla activa», que prevé una inversión de 69 millones de euros en la Ciudad Autónoma. La ciudad también ha recibido 25,4 millones de euros en fondos de cohesión y los primeros presupuestos del gobierno Imbroda tienen un fuerte contenido inversor. Frente a la imagen de Ciudad olvidada ahora surge la de Ciudad subsidiada, sin desarrollo económico propio. En ese sentido se han cuestionado los Planes de Empleo para jóvenes y mujeres con dificultades para encontrar empleo, que ha atendido las necesidades perentorias de más de mil personas, pero no ha permitido su inserción laboral y, en un sentido opuesto, el área económica ha desarrollado planes para la promoción exterior de las ventajas fiscales y las ayudas financieras a la inversión en Melilla.

En el siempre difícil asunto de los transportes, por la lejanía en la Península, tras el tercer accidente aéreo en cuatro años y numerosos incidentes que provocaron gran alarma en la ciudad se ha producido una mejora en el transporte aéreo. La compañía aérea Air Nostrum ha renovado la flota, se ha iniciado la ampliación de la pista y se han construido depósitos de combustible para permitir la carga en Melilla. Además, durante el verano funcionó un barco rápido que acorta en varias horas el viaje hasta la península.

La presión migratoria ha sido un año más sumamente grave. Casi cincuenta mil personas han sido rechazadas en la frontera y han intentado entrar en Melilla. El CETI ha estado saturado durante todo el año. Una relatora de la ONU para la inmigración visitó la ciudad en septiembre, invitada por la delegación del Gobierno, para inspeccionar las medidas de seguridad en la frontera y las instalaciones de acogida, incluidas las que albergan a los menores.

Finalmente, los conflictos internacionales han tenido también reflejo en la

ciudad. Más allá de las manifestaciones contra la guerra de Iraq, se han producido a lo largo del año diversos ataques al cementerio hebreo de la ciudad.

Actividad normativa

A diferencia de lo ocurrido en Ceuta, en Melilla apenas se ha producido actividad normativa durante este año. La mayoría de las Disposiciones Generales publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad (BOME) se refieren a convocatorias de subvenciones en distintos ámbitos en ejercicio de las competencias de la ciudad en materia de asistencia social: proyectos y actividades de Entidades vecinales (BOME de 4 de abril), para entidades y centros sin ánimo de lucro (BOME de 8 de abril), etc. También debemos mencionar la convocatoria de las pruebas para Patrón de navegación básica, Patrón de embarcaciones de recreo, Patrón de yate, Capitán de yate y Patrón de motonáutica, en virtud del título competencial en materia de enseñanzas náutico-deportivas, subacuático-deportivas y buceo profesional (RD 1384/1997).

Las normas reglamentarias con un contenido sustantivo son muy escasas. La más interesante sin duda es el Reglamento sobre la regulación de la actividad artesana. Es elaborado en virtud de competencia en materia de Artesanía (art. 21.1.12) con traspaso de funciones a través del RD 336/1996. Se pretende con esta regulación la modernización del sector artesano, incidiendo en la calidad de los productos, la gestión, el aprendizaje de los oficios, el desarrollo de las actividades artesanales y muy especialmente la conservación y el fomento de la Artesanía tradicional y popular (BOME 4 de julio).

También, puede incluirse en el ejercicio de competencias en materia de asistencia social, aunque no se refiera al título competencial estatutario en la exposición de motivos, el Reglamento regulador del servicio de atención domiciliaria (BOME 29 de julio).

Resulta bastante interesante destacar en este punto una actuación normativa en desarrollo del Derecho comunitario derivado. Así el Reglamento de bases reguladoras de la concesión de determinadas ayudas en materia de acuicultura para el periodo 2003-2006 (BOME, 4 de julio) ejecuta distintos reglamentos en la materia y es regulado por la ciudad autónoma, en el marco de las bases establecidas por el Estado, en cuanto la Ciudad posee competencias en materia de acuicultura y marisqueo.

Finalmente también se ha aprobado el Decreto sobre modificación de precios de venta máximos de las viviendas de protección oficial acogidas al Plan 2002-2005.

En lo referido a la autoorganización se ha producido durante este año la aprobación inicial de un nuevo Reglamento Orgánico de la Asamblea, pendiente de las enmiendas presentadas por los particulares antes de su aprobación definitiva. En su contenido, resulta interesante la regulación de la figura del tránsito que queda institucionalmente marginada y denostada. Por el contrario, en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias puede perderse la

oportunidad de incorporar el contenido de los Dictámenes del Consejo de Estado del año 2000, que regulan la forma de elaborar los reglamentos en ejercicio de las competencias estatutarias. El texto aprobado inicialmente mantiene la confusión de normas reglamentarias autonómicas y locales. No obstante, se ha presentado una enmienda por un particular, pendiente de debate en la Asamblea, que pretende la disociación del procedimiento de elaboración de ordenanzas locales y reglamentos dictados en ejercicio de los títulos competenciales estatutarios.

La intervención del Estado, concretamente del Ministerio de Fomento, en la modificación del PGOU de la Ciudad, que fue incorporada a la legislación estatal tras la llegada al poder del GIL, no está planteando conflictos, más allá de la necesidad de dictar una Orden ministerial con ese objeto. Sin embargo, el Ministerio está cumpliendo su función de control. Concretamente la modificación del PGOU en la zona del antiguo matadero que pretende la recalificación para uso industrial de una amplia zona cuya calificación actual es de equipamiento ha sido devuelta dos veces a la Ciudad al no justificarse la reducción del equipamiento, aunque la Ciudad ha conseguido una aprobación con carácter parcial, quedando suspendida el resto de la modificación (Orden FOM/1526/2003). También en la modificación prevista para el establecimiento de un nuevo sector de suelo urbanizable al norte de la carretera de Farhana, con el objetivo de posibilitar la promoción de viviendas de protección oficial, el Ministerio ha aceptado la modificación con una serie de condiciones (Orden FOM/1141/2003).

En relación a los convenios de colaboración han sido numerosos los relativos a asistencia social, como suele ser habitual. Así en relación a la mujer se ha suscrito el convenio para el desarrollo del programa Clara, para la inserción sociolaboral de mujeres en situación o riesgo de exclusión social (BOE 9 de abril); también el Plan de Acción Integral para personas con discapacidad (BOE 24 de febrero), el Plan del voluntariado 2001-2004 (BOE 24 de febrero); el convenio para la promoción de los jóvenes (BOE 2 de julio); para la erradicación de la pobreza (BOE 5 de marzo); para el apoyo a familias en situaciones especiales (BOE 25 de marzo) o para al atención a la primera infancia (BOE 3 de abril).

En otros sectores, se ha suscrito un Convenio para el desarrollo de un Plan de Dinamización Turística, con la Secretaría General de Turismo y la Cámara Oficial de comercio (BOE 25 de febrero) y en materia de Medio ambiente puede destacarse el Protocolo General suscrito con el Ministerio para dar un tratamiento adecuado a distintas zonas de la costa melillense (BOE de 20 de mayo).

Gobierno de Melilla

Presidente: Juan José Imbroda Díaz.

Consejero de Presidencia y Gobernación: Antonio Miranda Montilla.

Consejero de Hacienda, Contratación y Patrimonio: Guillermo Frías Barrera.

Consejero de Economía, Empleo y Turismo: D. Daniel Conesa Mínguez.

Consejero de Administraciones Públicas: D. Miguel Marín Cobos.

Consejero de Educación, Juventud y Mujer: D. Rafael R. Marín Fernández.

Consejera de Bienestar Social y Sanidad: D^a María Antonia Garbín Espigares.

Consejero de Fomento: D. Manuel A. Quevedo Mateos.

Consejero de Medio Ambiente: D. Ramón Gavilán Aragón.

Consejera de Cultura y Festejos: D^a Simi Chocrón Chocrón.

Consejero adjunto al Presidente: D. Abdelmalik El Barkani.

SEGUNDA PARTE
EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS en 2003:
TEMAS MONOGRÁFICOS

LAS AUTONOMÍAS REGIONALES EN EL PROYECTO DE TRATADO/CONSTITUCIÓN PARA EUROPA*

Pedro Cruz Villalón

El año 2003 se ha cerrado sin que la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea haya conseguido dar su aprobación a la reforma de los Tratados constitutivos de la Comunidad y de la Unión Europea, prevista ya en el Consejo de Niza en diciembre de 2000 (Declaración nº 23). En principio, el trabajo de la CIG, esta vez y a diferencia de otras ocasiones, debía haberse encontrado facilitado, incluso parecía que excesivamente facilitado, por el tarea previa llevada a cabo por la llamada «Convención sobre el Futuro de Europa», que ha venido trabajando en Bruselas entre marzo de 2002 y julio de 2003, como consecuencia a su vez de la decisión al respecto adoptada en diciembre de 2001 en el Consejo Europeo de Laeken. En efecto, esta Convención, de composición inspirada en la que redactó la Carta de Derechos, ha llegado hasta presentar un texto llamado «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» (en adelante, PTCE).¹ Este Proyecto convencional llegó a la CIG con la pretensión de no ser objeto sino de una simple ratificación o confirmación de su contenido, o poco más, bajo la advertencia de que cualquier cambio de cierta relevancia daría al traste con todo su delicado equilibrio. En todo caso, con mayores o menores alteraciones, probablemente más bien menores, la idea era la de que, en la primavera de 2004 los Estados miembros pudieran estar firmando el texto de una «Constitución Europea». Sabido es cómo el Consejo de Bruselas de diciembre de 2003, es decir, justo dos años después de Laeken, se ha cerrado con un primer fracaso, de alcance hoy por hoy no previsible, atribuido muy en particular a la falta de acuerdo sobre la fórmula propuesta de adopción de acuerdos en el Consejo («doble mayoría»).

Es este, por el momento paralizado, PTCE el que en esta ocasión corresponde analizar desde la perspectiva de ese aspecto de la realidad política y constitucional europea que, a falta de un término más adecuado, designaré como «Autonomías Regionales».² El recurso a esta fórmula puede tener dos ventajas:

*Con alteraciones menores, impuestas por el desenlace de la cumbre de Bruselas, el texto corresponde a la conferencia pronunciada en la Escola d'Administració Pública de Catalunya el 3 de octubre de 2003. He mantenido su carácter original, destinado a la exposición oral.

1. «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma. 18 de julio de 2003». Luxemburgo, 2003.

2. Cfr. últimamente, Enoch Albertí Rovira, «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución», en: Enoch Albertí Rovira (Dir.)/Eduard Roig Molés (Coord.), «El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa». Valencia, 2004, pp. 449-483. Rudolf Hrbek/ Martin Grosse Hüttman, «Von Nizza bis Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der De-

Primero, la de relegar el término más débil de «región», dejándolo como adjetivo. Segundo, la de adelantar un concepto, el de «autonomía» en el sentido de «auto-gobierno», de «autonomía política» en todo caso, sobre el que se proyecta una comprensión institucional y objetiva. Preciso es reconocer que esta comprensión de la palabra «autonomía» se encuentra mucho más arraigada en el lenguaje de nuestra cultura constitucional de 1978, que no en el de otros Estados miembros. Pero aun así puede ser válida, al menos en el ámbito de esta exposición.

Por lo demás, no hace falta insistir mucho en la necesidad de comentar esta dimensión del PTCE, seguida con particular atención desde regiones europeas como Cataluña, y desde Estados miembros no unitarios como España. El caso es que el actual PTCE ha venido encontrando una posición de abstención por parte de las fuerzas políticas nacionalistas, por ejemplo en la votación celebrada en el Parlamento Europeo el miércoles de la semana anterior a la apertura de la CIG el pasado 4 de octubre. Esta posición de abstención, y acaso en el futuro de recomendación de voto en blanco en un eventual referéndum, debe suscitar cierta preocupación en la medida en que resta o puede restar legitimidad a un proyecto político, el de la Constitución Europea, que no debiera nacer privado de un apoyo que, en ciertos territorios de la Unión, puede ser cuantitativa y cualitativamente alto.

En todo caso, interesa subrayar hasta qué punto éste es un problema «nuestro», es decir, de España como Estado miembro. Y en la medida en que es un problema particularmente nuestro, más que de otros Estados miembros, nuestra experiencia, tanto la constituyente como la «constituida» puede resultar de utilidad a la hora de examinar la referida dimensión autonómica del PTCE. En lo que sigue, dividiré esta intervención en una primera parte («premisas») dedicada a las dificultades, por así decir, *intrínsecas*, que viene planteando esta incorporación de las Autonomías Regionales al orden constitucional europeo (I), y una segunda dedicada al modo como la cuestión se encuentra planteada, en la actual fase de constitucionalización de la Unión (II).

Las premisas

En primer lugar, considero conveniente recordar, aunque sólo sea de manera muy elemental, las premisas de la cuestión. A este respecto, entiendo que deben mencionarse dos problemas que ya adelanto, el problema de la *identidad* y el problema de la *asimetría*. Entre ambos haré referencia a la teoría del constitucionalismo *a varios niveles*, en la medida en que abre una vía para la inserción de las Autonomías Regionales en la Constitución Europea.

A) Un problema de identidad

Esta dificultad aparece visible en el propio término de «Autonomías Regionales» al que aquí se recurre. La dificultad, en efecto, comienza por ser de orden terminológico: ¿Cómo encontrar un término mínimamente satisfactorio

batte zur Zukunft der Europäischen Union», en: *Jahrbuch des Föderalismus*, 2002. Baden-Baden, 2003, pp. 577-594. Eduardo Roig Molés, «Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa», en: *Revista de Estudios Políticos*, 119 (2003), pp. 261-310.

para un fenómeno que pretende ser a la vez político y jurídico, que pretende abordar realidades tan llenas de matices propios en cada caso, tanto en su dimensión jurídica como en su dimensión política? Y ello, por supuesto, dejando ahora de lado esa otra realidad con la que en la Unión Europea viene tan frecuentemente mezclada como es la de los entes locales, los municipios y, en su caso, algunos otros entes supramunicipales, sobre lo que habrá que volver.

El aludido problema de identidad de estas Autonomías Regionales se proyecta tanto sobre su dimensión política como sobre su dimensión jurídica. Sobre su dimensión jurídico-pública, por cuanto estos territorios pueden tener caracteres extraordinariamente diversos. Puede tratarse de una «región» con una organización y unas funciones de orden exclusivamente administrativo, inspirado en el régimen local si bien llevado a una escala superior. O puede tratarse de un territorio basado en una autonomía política, con la correspondiente estructura y las correspondientes funciones. Esta última perspectiva es la que ha dado lugar a la categoría, desde luego no formalizada, de «regiones con relevancia constitucional», o de «regiones con competencia legislativa».³

Desde luego, son estas últimas las que a nosotros aquí nos interesan. Primero, porque son, como sabemos, las únicas que tenemos en España, con la excepción, sin entrar ahora en matices, de las dos Ciudades Autónomas de la costa norte de África, Ceuta y Melilla. Segundo, y sobre todo, porque son ellas las únicas que pueden plantear una específica *reclamación constitucional*, ya sea por su relevancia en la configuración del orden interno de cada Estado, ya sea por las responsabilidades asumidas en relación con las tareas europeas. Pero el problema es que no han visto reconocida su singularidad frente al tipo de las regiones administrativas. Para la Unión Europea, lo que existen, en su caso, son «las regiones», sin más.

En todo caso, las fórmulas alternativas con las que oficiosamente se designa a estos territorios son muy abstractas: Tanto la expresión «regiones con relevancia constitucional» como la expresión «regiones con competencia legislativa» no dicen nada acerca de en qué medida esas regiones son «constitucionalmente relevantes», o cuál es la autonomía o el alcance de esos «legisladores regionales». Y hay constancia acerca de hasta qué punto puede haber ahí fuertes diferencias. También es distinta la posición de esas autonomías regionales según se presenten como la regla –como en nuestro caso–, o se presenten como la excepción –caso de Portugal–.

La fórmula por la que finalmente se opte tampoco puede apoyarse en la más clásica de las expresiones, «federalismo», «estados federales»: Tiene que dar cabida, por el contrario, tanto al caso de los Estados federales *ortodoxos*, como al de los federalismos más o menos *otorgados*, surgidos de un proceso de descentralización: «proceso autonómico», en unos casos, «devolución» en otros. Sabemos cómo esta distinción basada en el origen rebasa el puro momento de la configuración de la comunidad política descentralizada para proyectarse con vocación de permanencia sobre algunos elementos estructurales, como pueda ser la configuración del poder judicial o el régimen de la función pública.

3. Marc-Oliver Pahl, «Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen im Konventsprozess», en: *Jahrbuch des Föderalismus* 2002. Baden-Baden 2003, pp. 462-479.

Tan relevantes, si no más, son las diferencias que pueden presentarse en estos territorios en la dimensión *política*. Tampoco es éste un aspecto del problema respecto del cual sea preciso «salir a Europa», como si dijéramos, para entender su importancia. La fórmula más rotunda desde esta perspectiva política es la de «naciones sin Estado», en expresión que corre por el espacio europeo sin que se solape en absoluto con la dimensión jurídica de las Autonomías Regionales: lo primero no tiene por qué ir acompañado de lo segundo. Baste al respecto citar los casos de los *länder*, ya sea de Alemania o de Austria (acaso con la excepción de Baviera, el llamado «estado libre» de Baviera). A su vez, esto conviene advertirlo, «naciones sin Estado» no es en modo alguno equivalente a «naciones *con pretensiones* de Estado», aunque la misma expresión ya está construida como dando a entender la presencia de una especie de anomalía (principio de las nacionalidades), lo que no tiene por qué ser así. Es indudable, sin embargo, que la fórmula en todo caso no excluye a territorios, *con pretensiones de Estado*.

Otros elementos políticos relevantes en la *heterogeneidad* entre unos territorios y otros son, sin duda, la lengua así como la presencia o no de fuerzas políticas nacionalistas consolidadas, es decir, de partidos con implantación en el exclusivo ámbito del territorio y que sitúan la preservación o en su caso la reivindicación del autogobierno en primera línea de su programa. Se trata de un elemento frecuentemente unido al anterior. Un caso extremo sería el del doble sistema de partidos existente en Bélgica.

La conclusión de todo esto es que el *ruido* que sube hasta las instancias europeas de esta amalgama de fenómenos tan sucintamente descrita es confuso y desigual. Y es que la falta de perfiles nítidos en esta vertiente de la realidad política de Europa supone ya una notable dificultad a la hora de dar una respuesta satisfactoria a las demandas de este orden. Es de esperar que en este ámbito se vaya generando un consenso, apoyado predominantemente en los aspectos jurídico-públicos, que permita un tratamiento relativamente uniforme del fenómeno regional.

B) *Una Teoría de la Constitución de Europa inicialmente favorable a las autonomías regionales: El constitucionalismo «de varios niveles».*

Dicho esto, procede ocuparse elementalmente de la reflexión teórica sobre el *constitucionalismo complejo*. Es sabido cómo la reflexión constitucional en torno a la Unión Europea no se ha iniciado con la actual fase de constitucionalización formal. Por el contrario, la idea de que los tratados constitutivos de la Unión, entre otros elementos, *funcionan* como si de la Constitución de la Unión se tratara forma parte de la comprensión teórica y jurisprudencial de la Unión. Más allá de ello, se han venido haciendo esfuerzos doctrinales diversos dirigidos a comprender el carácter de esta «constitución». Uno de los más divulgados en este momento es el de Ingolf Pernice.

Pernice es particularmente conocido por haber propuesto una fórmula alternativa a la de «Unión de Estados» («Staatenverbund»), adoptada singularmente por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su conocida Sentencia sobre

el Tratado de Maastricht, de 12 de octubre de 1993: la «Unión de Constitución» («Verfassungsverbund»)⁴. El término original es, como veremos, polisémico», pero es inevitable optar por una traducción.

La expresión es en efecto ambivalente, en cuanto pretende abarcar una dimensión política y una dimensión jurídica. En su dimensión política, «Unión de Constitución» es una forma de definir a la Unión Europea como Unión basada o fundada en la Constitución. Hay en la misma un indudable eco de la mucho más conocida de «comunidad de derecho» (*Communauté de Droit, Rechtsgemeinschaft*), es decir, comunidad política basada de forma esencial en el derecho, en un orden jurídico respetado por todos. La diferencia es que el acento se pone evidentemente aquí en la categoría de «Constitución», como mucho más específica que la categoría de Derecho. En una palabra, la Unión quedaría mejor descrita con la fórmula Unión de Constitución que con la de Unión de Estados.

De otra parte, desde una perspectiva jurídica, que ayuda mucho a comprender la anterior, *Unión de Constitución* alude a un determinado orden constitucional complejo o compuesto, integrado no sólo por el Derecho originario o primario de la Unión, sino también por los órdenes constitucionales nacionales: Esa suma de constitución de la Unión, aunque sea en sentido material y Constituciones de los Estados miembros nos daría esta llamada «Unión de Constitución». En este sentido, el propio Pernice ha difundido con relativo éxito la idea del «constitucionalismo a varios niveles» (*multilevel constitutionalism, mehrebener Konstitutionalismus*⁵), es decir, de nuevo, la idea de un constitucionalismo complejo o compuesto, integrado por una pluralidad de órdenes constitucionales, el de la Unión y los de los Estados.

Todo esto tiene que ver con nuestro tema, con nuestras Autonomías Regionales, por cuanto esta concepción plural del orden constitucional parte muy claramente de una previa cultura constitucional nacional, concretamente de la cultura constitucional de los Estados federales a la que Ingolf Pernice pertenece y, por extensión, a la de los Estados políticamente descentralizados. En efecto, no es difícil imaginar que es la familiaridad con la complejidad del Estado federal la que permite la elaboración de propuestas de este tipo. De hecho, la fórmula española del «bloque de la constitucionalidad», en la que los Estatutos de Autonomía están llamados a integrar necesariamente una constitución territorial inacabada, puede defenderse como un antecedente de la idea de *Unión de Constitución*.

Dando un paso más, hay que destacar ya que el constitucionalismo a varios niveles es una idea bastante flexible, susceptible de ser aplicada tanto a dos (la Unión y los Estados) como a tres niveles: la Unión, los Estados y las Autonomías Regionales. Es más, casi podría decirse que la idea encaja mejor en una

4. «Bestandsicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung», en: R. Bieber/P. Wiedmer (eds.), «L'espace constitutionnel européen», Zurich 1995, p. 262. «Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung» *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 48 (2000), pp. 205 ss.

5. Id., «Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?», en: *Common Market Law Review* 36 (1999), pp. 703 ss.

visión que supere la estricta dualidad Unión Europea/Estados miembros. No se trata de incorporar aquí y ahora un cuarto nivel (o primero, según se mire) construido a partir de un constitucionalismo global (integrado acaso por la Declaración Universal de Derechos, el Tribunal Penal Internacional, Organización Mundial de Comercio, etc.). A los efectos de comprensión del orden constitucional europeo baste subrayar que la incorporación de las Autonomías Regionales a este complejo jurídico-político hace más plausible el modelo. Quiere esto decir que la presencia en el panorama institucional europeo de una serie de Autonomías Regionales permite comprender mejor la actual fase de la constitucionalización de Europa. Y es que una cuestión que hasta este momento ha quedado en un segundo plano, pero que es decisiva, es la de hasta qué punto es correcta la expresión Constitución Europea aplicada al proyecto de Tratado Constitucional.⁶ ¿Estamos o no ante una posible «Constitución» de Europa, en el sentido en el que hablamos de las diversas Constituciones nacionales? La pregunta es pertinente a nuestros efectos desde el momento en que la relevancia constitucional del PTCE acarreará la mayor o menor relevancia de la inserción en el mismo de las Autonomías Regionales.

En este sentido, calibrar correctamente la importancia del actual momento constituyente europeo requiere huir de dos extremos. El primer extremo es el de pensar que en estos primeros años del siglo veintiuno Europa se está constituyendo materialmente por primera vez, y que lo que no se haga ahora no se va a hacer nunca; la Unión Europea no existe a partir de esta posible Constitución, como el Art. I-1 PTCE pretende cuando dice que «La presente Constitución...*crea* la Unión Europea». El segundo extremo es el de pensar que lo que se está haciendo tiene una importancia exclusivamente formal, que lo que este texto hace no es sino poner en claro, dar forma a una legalidad constitucional ya existente, que sustantivamente va a cambiar poco. La apreciación correcta se encuentra a medio camino de las dos posiciones anteriores.

Ante todo, y desde luego, dicho así, una Constitución *como* la portuguesa o la española no es lo que se está haciendo para la Unión Europea. En el PTCE hay demasiado de los actuales textos constitutivos, del actual derecho primario de la Unión, para ver ya en el mismo «la» Constitución europea sin más. Por otra parte, es posible que no vayamos a tener Estado en Europa, un único Estado, y sin embargo vayamos a tener Constitución. Casi con seguridad será una Constitución distinta («inédita», «sin precedente»⁷) a las que hemos cono-

6. Cfr. Anne Peters, «Elemente einer Theorie der Verfassung Europas», Berlín, 2001. Thomas Schmitz, «Integration in der Supranationalen Union. Das europäische Organisationsmodell einer prozesshaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen», Baden-Baden, 2001. Thomas Giegerich, «Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verpflichtung». Berlín, 2003.

7. Cfr. Pedro Cruz Villalón, «La Constitución inédita. La dificultad del debate constitucional europeo», en: REDE 1 (2002), pp. 9 ss. («Die präzedenzlose Verfassung. Zur Schwierigkeit der europäischen Verfassungsdebatte», en: *Wissenschaftskolleg zu Berlin. Jahrbuch 2001-2002. Berlín, 2003. pp. 226 ss.*)

cido hasta ahora, como distinta y original es la comunidad a la que pretende dotar de un orden jurídico fundamental.

El PTCE se apropia prácticamente todas las categorías del constitucionalismo. Al mismo tiempo, el constitucionalismo europeo en sentido estricto, el de la Unión, va a pasar a configurar lo que podríamos llamar un constitucionalismo *cualitativamente menor*, comparado con el constitucionalismo estatal. Dicho de otro modo, el constitucionalismo de la Unión va a ser por un cierto periodo de tiempo y hasta cierto punto un constitucionalismo *reflejo*, dependiente, en el sentido de fuertemente condicionado por una *constitucionalidad* (en el sentido de comunidad política regida por la Constitución) fuerte, autónoma, representada por los Estados. En otras palabras, la calidad del constitucionalismo europeo va a venir marcada por la del constitucionalismo de los Estados miembros.

En este contexto, lo que podríamos llamar el constitucionalismo *autonómico*, o *de tercer nivel*, puede servir, aunque sea en un sentido muy elemental, de paradigma. En efecto, a nadie se le ocurriría discutir la *calidad constitucional* de la Constitución de un *land* de Alemania o de Austria, o de un Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma en España. Y, sin embargo, es claro que el peso o la capacidad de condicionar la constitucionalidad alemana o española por parte de una de estas Constituciones o por parte de uno de estos Estatutos no es comparable a la capacidad que tiene para condicionar la *constitucionalidad* alemana la Ley Fundamental o la española de 1978. La Constitución de la que pretende dotarse la Unión Europea va a ser Constitución en el sentido material de la palabra... por lo que a la instancia superior de esta *Unión de Constitución* se refiere. Pero el centro de gravedad del constitucionalismo europeo va a seguir residiendo en los Estados miembros.

Lo que las Autonomías Regionales ofrecen en este sentido es el paradigma de un constitucionalismo comparativamente más *débil*, lo cual dista de querer reducir su importancia, que puede ayudar a comprender el constitucionalismo del nivel superior. De ahí también que las Autonomías Regionales estén en situación de proporcionar un esquema de reequilibrio en el que el constitucionalismo fuerte representado en este momento por las Constituciones de los Estados miembros se vea contrapesado por dos constitucionalismos *complementarios*, el de la Unión y el de las Autonomías Regionales.

C) *El obstáculo de la asimetría*

El anterior proyecto teórico trimembre tiene, sin embargo, un problema añadido, que no es sino el de su impracticable realización como esquema general y abstracto, lo que cabe designar como el obstáculo, más que la dificultad, de la asimetría. Más aun, es un obstáculo que se erige casi como en el talón de Aquiles ante cualquier proyecto de inserción de las Autonomías Regionales en la arquitectura constitucional de Europa.

Asimetría alude, para empezar, a un problema más general, cual es el de que Europa se está constituyendo de forma característicamente falta de uniformi-

dad. Lo cual hay que decir que es un factor relativamente peculiar, proyectado sobre la noción moderna de Constitución, si se me permite un inciso. El «constitucionalismo» del antiguo régimen, si es que cabe hablar así, podía ser territorialmente asimétrico, primero porque ya la propia idea de territorio era problemática, y segundo porque en cuanto dominio o dominios sobre personas era esencialmente desigual y en tal sentido asimétrico. Por el contrario, la idea moderna de constitución se lleva mal con la idea de asimetría, la misma idea de Estado choca con las asimetrías. Lo que en ocasiones y como sabemos aquí perfectamente, puede ser un problema para el propio Estado, para la propia Constitución nacional.

Europa se está construyendo asimétricamente, siendo en este momento la llamada «Eurozona» su elemento más visible. El constitucionalismo europeo, cierto es, viene siendo desde hace más de cincuenta años, un programa, un proceso, más que el resultado de un instante constituyente, de un *constitutional moment*. En todo caso se trata de una suma de pasos constituyentes. Este peculiar modelo favorece sin duda la asimetría, al menos en su dimensión dinámica, de proceso, es decir, en el sentido de lo que se han llamado con éxito «las velocidades». Por el contrario, la asimetría territorial que nos ocupa es un problema más estructural, menos dinámico, más resistente al cambio, como puso de manifiesto el resultado del referéndum portugués sobre la regionalización. El problema no se desenvuelve al primer nivel, al nivel inmediato de los Estados, sino al segundo, al nivel de la estructura interna de cada Estado.

Por otra parte, no cabe olvidar que, a fin de cuentas, el Estado por excelencia ha sido el Estado *unitario*. Esto es algo que a estas alturas no está de sobra recordar. Los Estados federales fueron la rigurosa excepción: Suiza, Alemania. La monarquía austro-húngara, por su parte era bastante atípica. El orden surgido de la primera posguerra mundial, el orden del periodo de entreguerras, incluso el orden posterior a 1989, sigue basado muy preponderantemente en los Estados nación. Los Estados nacionales siguen siendo la regla en Europa, y desde luego en la Unión Europea «a veinticinco».

Al mismo tiempo, sin embargo, no cabe desconocer la superación de la situación de excepción en que se encontraban los Estados descentralizados en Europa: Italia, Bélgica, España, el Reino Unido van incorporando la idea de la estructura territorial descentralizada. Estas estructuras compuestas han adquirido carta de naturaleza y hoy son tan definitivas del paisaje de la Unión Europea como puedan serlo los Estados centralizados. Todo ello sin contar los Estados miembros en los que el carácter unitario es la regla, dotados sin embargo de territorios autónomos como excepción, como pueda ser el caso de las islas Oland en Suecia o de los archipiélagos de las Azores y Madeira en Portugal.⁸

Ahora bien, con independencia de la creciente presencia de Estados miembros de estructura compuesta, y de la creciente presencia de las Autonomías Regionales en la Unión, la realidad es que no llevan camino de superar la dualidad. Bien es cierto que los vientos de la historia van a favor del reconocimiento

8. Cfr. Marie-José Tarot, «Los procesos de regionalización en la Unión Europea. Dos casos: Italia y Francia». IE Working Paper. Madrid, 2003.

de estas entidades, más que a su supresión y su sustitución por Estados unitarios (dejando a salvo los procesos secesionistas). Ahora bien, el sentimiento de Estado nación de estructura unitaria está fuertemente arraigado en Estados de superficie y población relativamente amplios, como puede ser el caso de Polonia, sin necesidad de hacer referencia a todos aquéllos que, ya por razones de tamaño, difícilmente se plantearían una estructura descentralizada.

En conclusión: Esta asimetría ha conducido a lo que podemos calificar como «una igualación por abajo», es decir, a la reconducción de cualesquiera forma de distribución territorial en el interior de los Estados miembros a la forma universalmente presente, es decir, la de los entes locales y más concretamente de los municipales. Ahora bien, y es en este sentido en el que venimos señalando que esta vertiente de la asimetría tiende a funcionar como el talón de Aquiles de nuestro problema, la igualación por abajo, hasta el nivel municipal si es preciso, tiende a una negación de la especificidad de las autonomías regionales. Con esto podemos pasar a la segunda parte de esta intervención, la obra de la segunda convención europea, la constituyente de 2002-2003.

Las Autonomías Regionales en el PTCE

Las Autonomías Regionales distan de ser una preocupación mayor en el impulso que lleva de Niza a Laeken. Sólo en el trasfondo del punto relativo a la aspiración de una mayor nitidez en la atribución de competencias a la Unión (subsidiariedad) cabe percibir una preocupación regional. El trabajo y el resultado de la Convención no suponen una ruptura con este planteamiento de partida. En el resto de mi exposición abordaré en primer lugar tres posibles modelos abstractos de política constituyente europea en relación con las autonomías regionales. En segundo lugar, haré referencia a cómo aparecen las Autonomías Regionales en el actual Proyecto de Constitución y por último haré una consideración final sobre las posibilidades que a partir de este proyecto se abren para el tema que nos ocupa.

A) Tres posibles modelos abstractos de incorporación de las Autonomías Regionales a la Constitución Europea

¿Qué podría hacer un poder constituyente tan complejo como el europeo a la hora de enfrentarse con el problema de las Autonomías Regionales tal como hemos procurado esbozarlo? En abstracto, cabría enunciar tres posibles modelos, que llamaríamos respectivamente, el de la constitucionalización, el de la desconstitucionalización y, por fin, el de la constitucionalización mediata o indirecta, todo ello, como fácil es suponer, a partir de una concreta experiencia nacional, la experiencia constituyente española.

El primero de los modelos, el basado en la *constitucionalización* de las Autonomías Regionales en tanto que una de las piezas características de parte del paisaje constitucional europeo, es teóricamente el más atractivo con diferencia, a partir de lo ya expuesto. Pero ya sabemos hasta qué punto choca con la

realidad. Con la realidad, para empezar, de unas unidades estatales enormemente dispares entre sí en población y/o territorio. Con la realidad, sobre todo, de unos Estados nación a los que la autonomía regional les resulta totalmente extraña, o comprensible sólo en tanto que excepción excepción. Porque la *constitucionalización*, llevada hasta sus últimas consecuencias, supondría elevar a estas comunidades subestatales a la condición de uno de los sujetos de la Unión, en tanto que pueblos, y en tanto que territorios. Exigiría su «representación», bien en forma de «tercera cámara» u otra variante. Exigiría su intervención con eficacia no meramente consultiva en el proceso de toma de decisiones.

Ciertamente, hay algunas experiencias de descentralización asimétrica (Portugal, Suecia), pero se trata casi siempre de experiencias en las que la descentralización es claramente la excepción, de tal modo que no se suscita el problema de su repercusión en las instancias centrales del Estado. El caso del Reino Unido, por su parte, no puede considerarse todavía cerrado. En el caso de las Autonomías Regionales en el contexto general de la Unión Europea el fenómeno es lo suficientemente importante para que cupiera proyectarlo sobre su Constitución sin provocar resistencias por parte de los Estados no descentralizados.

El segundo modelo sería el de la *desconstitucionalización*, es decir, el de la remisión del ser o no ser de las Autonomías Regionales a las Constituciones de los Estados miembros como un elemento más de su respectiva «identidad nacional». Desconstitucionalización, salvo cuestiones secundarias, supone que la realidad de las Autonomías Regionales no encuentra reflejo digno de mención en la arquitectura de la Unión, es decir, que todos los Estados aparecen ante la Unión de modo igual, se organicen con arreglo a un modelo u otro. Todo ello con independencia de la plena conciencia de que los interlocutores de la Unión, dentro de cada Estado, pueden ser unos u otros. Esta es básicamente la opción tradicionalmente asumida en la Unión, y también la que se mantiene en el PTCE. No puede decirse, en efecto, que la incorporación de las regiones junto con los entes locales en un mismo organismo consultivo cambie esta condición (u otros factores semejantes).

El tercer modelo, por fin, sería el de la que podríamos llamar *constitucionalización indirecta*. Se parecería a la opción de la Constitución de 1978, si bien con unas previsiones *dinámicas* mucho más limitadas. Quiere esto decir que la Constitución de la Unión no partiría de la premisa de unos Estados miembros descentralizados, sino de la posibilidad de que tales estructuras descentralizadas existan, o puedan generarse en el futuro. Para esta eventualidad, sin embargo, la Constitución ya extraería una serie de consecuencias orgánicas y funcionales. Ello supondría tanto como que la Unión pudiera reconocer una especie de «estatuto de autonomía regional», aunque siempre supeditado a las respectivas previsiones constitucionales nacionales. Qué duda cabe de que un esquema de estas características sería particularmente bien visto en algunas de estas regiones.

Los obstáculos políticos, a nadie se le oculta, son sin embargo notables. Obstáculos por parte de las propias instancias centrales del Estado descentralizado, que ven con razón en su posición de intermediario entre la Unión y las regiones una de sus posiciones todavía fuertes. Y obstáculos por parte de los

Estados miembros de carácter unitario, quienes pueden considerarse privados de un elemento de presencia en las instituciones de la Unión.

B) *La opción de la Convención: ¿Un proyecto «jacobino»?*

El PTCE se sitúa esencialmente, como ya se ha dicho, en la opción de la *desconstitucionalización*, es decir, de la no traslación o reflejo de las Autonomías Regionales al interior de la estructura constitucional de la Unión en sentido estricto. Ello no quiere decir que las Autonomías Regionales no hayan recibido algún gesto de buena voluntad con respecto a su situación anterior. En conjunto, sin embargo, la tentación es grande de calificar al texto convencional como un proyecto jacobino. No por supuesto en el sentido de que configure un único Estado o mucho menos un Estado centralizado. La Unión Europea se presenta en este texto como una confederación o, como mucho, como algo a medio camino entre una confederación y una federación, y eso ya nos aparta sin sombra de duda del ideal jacobino del Estado centralista. A pesar de todo, la calificación viene a la cabeza al contemplar hasta qué punto para el PTCE sólo *existen* los Estados como sujetos territoriales constituyentes.⁹

Muy resumidamente, creo que cabría hacer el siguiente comentario individualizado. En primer lugar, es de señalar que ya la primera fase del actual proceso constituyente, es decir, la correspondiente a la Convención que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se limitaba en su artículo 22 a «respetar la diversidad cultural, religiosa o lingüística», sin la menor alusión a un posible derecho de autoorganización de comunidades asentadas territorialmente. Es muy posible que este no fuera el lugar adecuado para ello, pero el caso es que la Carta no da entrada a un «derecho a la autonomía» territorial.

Pasando ya a al Proyecto y por lo que hace a los sujetos constituyentes, es de señalar que en el PTCE aparecen dos exclusivos sujetos constituyentes: los *ciudadanos* de Europa y los *Estados* de Europa (art. 1.1). No es poco: Estos dos agentes ya suponen un notable elemento de complejidad, sobre todo comparado con los procesos constituyentes más ordinarios, los de los Estados nacionales. Otra cosa es si lo que dice el Proyecto es realmente cierto, es decir, si la Constitución va a resultar, realmente, de la voluntad de *ambos* agentes o si, por el contrario, como Tratado Constitucional que es, no va a resultar sino de la exclusiva voluntad de los Estados, con arreglo, eso sí, a sus propios procedimientos constitucionales.

A partir de aquí, podríamos identificar cuatro dimensiones del proyecto en las que se refleja, o podría haberse reflejado la cuestión autonómica: Las dimensiones que llamaremos *identitaria*, *finalista*, *orgánica* y *funcional*.

Por dimensión *identitaria* entiendo el modo como las Autonomías Regionales han encontrado cabida a la hora de describir lo que podríamos llamar

9. Cfr. Martin Grosse Hüttman, «Der Konvent und die Neuordnung der Europäischen Union: Eine Bilanz verschiedener Verfassungsvorschläge aus Sicht der Länder und Regionen», en: Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden, 2003, pp. 432-443.

«reserva de estatalidad» y que viene conociéndose más usualmente como «identidad nacional». Dice el artículo 5.1 PTCE: «La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y la seguridad interior».

El 5.1 PTCE resulta fundamental porque es aquél en el que, por vez primera, aparece una alusión a las regiones, si bien del modo en el que se ha visto. La categoría fundamental del precepto es, con enorme diferencia, la de «identidad nacional». El objeto del precepto es configurar un núcleo, por así decir, «resistente a la integración», un núcleo duro, quasi absoluto, comparable con el «contenido esencial» de los derechos fundamentales. La fórmula, casi tan discutible como cualquier otra, es la de «identidad nacional», en singular, sin que hayan prosperado las propuestas pluralistas («identidades nacionales»). Se completa la idea diciendo que se trata de la identidad nacional «inherente a las estructuras políticas y constitucionales» de los Estados miembros. Se quiere decir con ello que esta identidad nacional no es sino la que refleja la estructura ya sea política, ya sea constitucional de los Estados. En esta fórmula hay que ver una *remisión flexible* a las Constituciones nacionales: Remisión, porque es en esas Constituciones donde podrá ante todo identificarse la respectiva identidad nacional. Pero remisión flexible toda vez que esa identidad nacional no se agota en el texto de la Constitución, sino que puede extraerse de un conjunto más amplio, de la realidad política. Nada excluye, en mi opinión, el que esa identidad nacional en singular no sea ella misma una identidad compleja o compuesta, integrada a su vez por, si se quiere, *subidentidades*.

Eso y no otra cosa es lo que se quiere haber dicho con la coletilla «también en lo que respecta a la autonomía local y regional». El problema se encuentra en la palabra «local», teniendo en cuenta que la autonomía municipal es casi una evidencia; sobre todo una evidencia en la que hay poco lugar para garantía de identidades. En otros términos: En poco puede diferenciarse la autonomía de un ente local a otro de un Estado a otro, más allá de las tradiciones municipalistas fuertes. Una demanda de garantizar, en el artículo 5 PTCE y como parte de la identidad nacional, la autonomía de los entes locales sencillamente no existe. Pero existe al mismo tiempo la perceptible preocupación por no privilegiar en modo alguno a los Estados con autonomías regionales. De ahí que en el orden de la propuesta aparezca primero la autonomía local, la única que no corre peligro, y sólo secundariamente la autonomía regional. Como quiera que sea: En la medida en que existan regiones autónomas, éstas se entenderán como parte de la identidad nacional.

La novedad se encuentra en el segundo inciso, el relativo a las «funciones esenciales del Estado». Ante todo es necesario destacar que ya la identidad nacional es una garantía de la *estatalidad*. Lo que ahora se dice es más directo: La condición de Estado remite a unas «funciones esenciales» del mismo, en una terminología que recuerda tanto a la más general del contenido esencial de los derechos o la más autóctona de nuestro artículo 150.2 CE, competencias «por

su propia naturaleza» susceptibles o no de transferencia o delegación: Es el núcleo irreductible de la estatalidad. Cuáles sean estas funciones esenciales del Estado es algo difícil de prefigurar en el actual grado de integración europea, en la que absolutamente todas las funciones estatales están en mayor o menor afectadas. De ahí la importancia de la relación que sigue: «en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y la seguridad interior».

La cláusula no puede ser más desafortunada. No porque orden público y seguridad interior, en definitiva lo mismo, no deba ser una función del Estado (aunque luego se verá qué parte asume el poder central y qué parte asume la región). Por lo demás, la garantía de la «integridad territorial» es también evidente: de nuevo aquí nos encontramos con una fórmula de resonancias nacionales, el artículo 8.1 CE. Otra cosa es que se traten de postulados a los que deba sacrificarse todo. En particular, todas estas funciones esenciales están condicionadas por lo que se ha dicho más arriba, en el artículo 2, el respeto a los valores de la Unión, con la consecuencia de que puedan entrar en acción los mecanismos del artículo 58 PTCE, si esa integridad territorial se pretende garantizar pasando por encima de esos valores. La cláusula es desafortunada por reduccionista: las funciones esenciales del Estado quedan rebajadas a la dimensión represiva. En todo caso, ésas son las únicas que se ha considerado preciso *particularizar*.

Por lo que hace a la dimensión *finalista*, cabe mencionar únicamente la alusión expresa a la cohesión como cohesión económica, social y territorial (artículo I.3.3.4ª PTCE). La «cohesión» como una vertiente de la finalidad de la Unión, tiene ante todo una dimensión social, pero también tiene una clara dimensión territorial. Las desigualdades entre los diferentes territorios, la desventaja de las regiones ultraperiféricas, etc., hace que el PTCE haya dado entrada a la dimensión territorial de la cohesión. Los fondos de cohesión son esenciales para determinadas regiones. Ahora bien, la cohesión territorial, en cuanto manifestación de la solidaridad interterritorial opera de modo *neutral* sobre el problema que nos ocupa. Haya o no regiones administrativas, haya o no regiones políticas, los desequilibrios territoriales se atienden del mismo modo, atendiendo exclusivamente a sus necesidades materiales.

Por lo que hace a la dimensión *orgánica* baste señalar que el Comité de las Regiones sigue siendo el mismo órgano consultivo que era, que no pasa a formar parte del llamado «marco institucional» de la Unión, es decir, los que podríamos llamar analógicamente los *órganos constitucionales* de la Unión, manteniéndose relegado a la posición de uno de los órganos consultivos de la Unión («Otras instituciones y organismos»).¹⁰ Por su parte, el Parlamento Europeo sigue sin recibir en el PTCE un sistema electoral determinado o una opción por

10. Cfr. Laura Huici Sancho, «El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea.» Barcelona, 2003. Annegret Eppler, «Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2002 – die grundlegende «Schwäche» seiner Institution und Diskussionen über seine Aufwertung im Europäischen Konvent». Thomas Wiedmann, «Abschied der Regionen vom AdR – Der Ausschuss der Regionen vor der Zerreißprobe», ambos en: *Jahrbuch des Föderalismus* 2002. Baden-Baden, 2003, pp. 480-496, 541-551.

un modelo de circunscripción electoral. El artículo III-232 PTCE prevé que en el futuro se regule este «procedimiento uniforme» a través de un mecanismo equivalente al de una reforma de los Tratados, con remisión expresa en su caso a las normas constitucionales nacionales. Por lo demás, la democracia se articula en el seno de la Unión (Título VI de la Primera Parte) a partir exclusivamente de los ciudadanos y de los Estados, en coherencia con el planteamiento adoptado desde la cabecera de la Constitución.

Por fin, por lo que hace a la dimensión *funcional* es de reconocer la referencia de pasada a las regiones en la articulación del principio de subsidiariedad (art. I-9.3 PTCE). Sigue sin haber una referencia a la legitimación de las regiones ante el Tribunal de Justicia.

C) *Las opciones de futuro*

Es preciso comprender las razones por las cuales el PTCE no ha podido ir mucho más lejos en el reconocimiento de las Autonomías Regionales, o en asignarle un *papel* propio a las mismas en la estructura europea. Ante la irreductible dualidad o asimetría de la Unión en este punto, el PTCE continúa remitiendo a lo que hoy llamamos la identidad nacional de cada Estado miembro su articulación política como «pueblo-nación» o como «pueblo complejo». En definitiva, cada Constitución nacional asignará la presencia y las tareas europeas de las Autonomías Regionales, en el caso de que existan. Es por tanto una cuestión de política constitucional *interna*, exterior por tanto a la política constitucional de la Unión.¹¹ En este sentido, nuestra propia experiencia con la Constitución de 1978 debe permitirnos entender algunas cosas. Al igual que ocurre con el actual texto de la Constitución Española, donde el ser o no ser de las autonomías regionales no se cierra con el texto constitucional.

En este sentido, podemos hablar de un «desarrollo normativo» a nivel nacional de la Constitución Europea. Que la Constitución nacional debe hacerse eco de su condición de Constitución de un Estado miembro de la Unión Europea es algo en lo que no hay que insistir mucho. El papel de los órganos constitucionales *nacionales* en la Unión también debe encontrar reflejo en la Constitución estatal. El Senado, como cámara de representación territorial y con una vocación especial para la política exterior, también debiera reflejarse. Tampoco sería descabellada la incorporación a la Constitución de una decisión relativa al sistema electoral y a las circunscripciones electorales al Parlamento Europeo, al menos, mientras no se genere una norma europea al respecto: Una división basada en los territorios de las Comunidades Autónomas podría tener sentido, sin que ello supusiese convertir al Parlamento Europeo en un órgano de representación *de* las Comunidades Autónomas. O quizá un sistema mixto, en el que se combinase la circunscripción única con la división *del* Estado miembro España en «diecisiete más dos» circunscripciones electorales.

11. Cfr. Franz C. Mayer, «Der Bundesstaat in der postregionalen Konstellation: Subsidiarität, Kompetenzverteilung und deutsche Bundesländer in der europäischen Verfassungsdebatte», *ibid.* Pp. 444-461.

Pero también los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas pueden legítimamente hacerse eco de la pertenencia a la Unión Europea. Ello es algo que podría aparecer desde el Preámbulo del Estatuto. Caben también cláusulas en los mismos que se hagan eco de la posibilidad, desde la autonomía territorial, de que el Estado esté representado en el Consejo de Ministros también por miembros del Consejo de Gobierno autonómico: Siempre que la Constitución nacional así lo permita. Del mismo modo, el Estatuto puede incorporar una alusión a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Podrá decirse que el valor de estas cláusulas es más simbólico que efectivo, pero no cabe menospreciar el valor de los símbolos.

En conclusión, merecería la pena hacer un esfuerzo porque los nacionalismos no estatales no «se descuelguen» de esta Constitución. El europeísmo de las nacionalidades menores debe cooperar también al éxito final del PTCE. No debe olvidarse que el constitucionalismo esencialmente estatal tiende a ser sustituido por lo que llamaríamos una *red de constitucionalidad*, por utilizar una expresión en boga. Más allá de ello, el PTCE merece ser apoyado desde dicha perspectiva porque los valores que reconoce la Unión son una garantía nacional para las colectividades territoriales. En fin, una Constitución Europea, por la propia fuerza de las cosas, operará siempre directa o indirectamente como un instrumento de protección de las Autonomías Regionales.

LEGISLACIÓN BÁSICA Y ARTÍCULO 149.1.1º C.E.

Javier Barnés

Art. 149.1 C.E.: [«El Estado tiene competencia exclusiva sobre...»]

1º La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.»

Introducción

Objeto de estudio

Las relaciones conceptuales entre las «bases» estatales (art. 149.1 C.E.) y las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad (art. 149.1.1ª C.E.). Ahí reside el objeto de la presente reflexión. Que una y otra no son categorías intercambiables, constituye una afirmación recurrente en la jurisprudencia desde la STC 61/1997.¹ Lo que el art. 149.1.1ª C.E. autoriza, en efecto, es algo cualitativamente distinto y de menor impacto sobre la esfera autonómica. Con todo, la contaminación del concepto de «condiciones básicas» y, con él, de todo el título competencial residenciado en la regla 1ª del art. 149.1 C.E., a manos de la lógica «bases-desarrollo» en que se articula parte del orden constitucional de distribución de competencias, ha generado no poca confusión y se encuentra, a nuestro juicio, en el epicentro de la polémica que el referido título suscita.

Si, por un lado, se postula enfáticamente que «condiciones básicas» y «legislación básica» no son una misma cosa, por otro, sin embargo, se admite una cierta similitud entre ambas, puesto que, a la postre, la regulación estatal presenta notables analogías, cualquiera que sea la vía que se emprenda. Así, por ejemplo, la regulación que ha dictado el legislador estatal sobre la propiedad urbana con apoyo en el art. 149.1.1ª C.E.,² bien podría haber quedado amparada en una supuesta competencia sobre la legislación básica en materia de propiedad del suelo.

El problema consiste, pues, en que la competencia exclusiva para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», en la práctica, tiende a convertirse, con una desenfocada visión expansiva, en una suerte de legislación básica.

1. *Infra*, núm. II.

2. Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), arts. 1-18.

Planteado en otros términos: no se ha extraído aún toda la potencialidad que esa distinción encierra. En las páginas que siguen se esbozan algunas de las líneas de la autonomía conceptual de las «condiciones básicas» respecto de la categoría de «legislación básica» (cfr. núm. II). Pongamos antes en su contexto la cuestión (núm. 2 y 3 siguiente).

Los criterios nucleares del título competencial

La jurisprudencia ha construido con el devenir del tiempo un «modelo» para entender el art. 149.1.1ª C.E. Cuando el citado precepto se convierte en problema (a resultas de la acción legislativa del Estado, singularmente en el sector del urbanismo), la jurisprudencia busca una comprensión más perfilada, una interpretación global y sistemática.³

De acuerdo con ese acervo jurisprudencial, el entendimiento del art. 149.1.1ª C.E. se caracteriza, en esencia, por ser un título autónomo y positivo; que permite dictar algunas normas sobre determinadas piezas o elementos del derecho o deber constitucional en sentido estricto, bien respecto de sus facultades internas más básicas (el derecho a un aprovechamiento urbanístico como inherente o no a la propiedad del suelo, por ejemplo), bien de sus presupuestos más inescindibles (la demanialidad o no de un bien y su consiguiente susceptibilidad de apropiación; la inscripción censal en relación con el derecho de sufragio; etc.).

Las condiciones básicas que al Estado compete regular tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales mediante una común concepción de fondo. No equivalen a legislación básica (esto es, no suponen una competencia básica de igualación o una competencia sobre una legislación básica en materia de derechos y deberes); encuentran su mejor expresión a través de principios, directrices o criterios generales, normas de resultado, etc.; y han de ser las estrictamente necesarias o imprescindibles. El título competencial del art. 149.1.1ª C.E., en fin, no representa un ámbito de exclusión de la legislación autonómica, pues lo que significa no es sino una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de aquélla.⁴

A partir de estas últimas afirmaciones, explícitas y reiteradas, de la jurisprudencia, cabe inducir y avanzar algunas consecuencias de relieve, en realidad implícitas:

a) La igualdad que garantiza el art. 149.1.1ª C.E. es la que se sintetiza, mediante *ley formal*,⁵ en una común *filosofía* o *concepción de fondo* del derecho o deber de que se trate, no en una suerte de legislación básica;

3. Me remito a mi trabajo *El art. 149.1.1ª C.E. en el modelo competencial del Estado autonómico. Problemas y perspectivas*, Institut d' Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004 (en prensa), núms. III.2; IV.4; V.3; VII.

4. Cfr. *ibidem* núms. IV-VI.

5. Cfr. STC 61/1997, fundamento jurídico 7.b). Aunque la STC 61/1997 no lo exprese, parece lógico concluir, a tenor de la reserva general que sobre todos los derechos y libertades constitucionales pesa conforme al art. 53.1 C.E., que esa regulación habrá de

b) se articula, por lo demás, a través de principios generales, directivas o directrices, criterios básicos, etc., desde los que no se establece un *presupuesto de hecho cerrado*, puesto que éste pertenece a libre disposición autonómica, sino la impronta o el tronco común del derecho al que resultará reconducible;⁶

c) y, finalmente, se establece sin exceder nunca de lo estrictamente necesario.⁷

Las condiciones básicas, pues, como normas de carácter principal, eventuales o no necesarias, en virtud de las cuales se impregna de unos rasgos comunes al derecho o deber en cuestión.

Síntesis de la evolución jurisprudencial y estado de la cuestión

—Por justa convención, podríamos destacar tres momentos o períodos en la jurisprudencia:

a) Una primera etapa (1981-1997), por inicial algo titubeante y asistemática, con unos contornos conceptuales difusos o ambiguos en ocasiones, y, desde luego, salvo excepciones, falta de carga argumental, aunque, en términos generales, prudente. Es la representación estatal la que más esgrime el título, bien sea con propósitos impugnatorios, o bien defensivos frente a las impugnaciones

tener rango de ley *formal*. Si las bases estatales (art. 149.1 C.E.), que tienen una extensión e intensidad superior a las condiciones básicas del art. 149.1.1ª C.E., están reservadas a la ley formal, sin perjuicio del complemento reglamentario (SSTC 69/1988, f.j. 5; 188/2001, f.j. 8), con mayor razón las normas jurídicas del Estado emanadas con la cobertura del art. 149.1.1ª C.E.

6. Por ejemplo, el mero reconocimiento de la facultad de aprovechamiento como inherente a la propiedad del suelo; o el establecimiento del principio de equidistribución de cargas y beneficios, sin expresar cuándo y cómo; etc.

En resumen, pues, el sentido último de esta forma o técnica de regulación tiene un triple fundamento: a) como vehículo óptimo para sintetizar, en su caso, esa común filosofía, una concepción en grandes trazos; b) como fórmula para expresar una igualdad mínima, no atada a presupuestos de hecho de libre disposición autonómica, esto es, para vertebrar un marco polivalente; c) como medio idóneo para conciliar respetuosamente la competencia estatal con las autonómicas sectoriales, evitando la fricción y la controversia competencial. A lo que ha de añadirse, por lo demás, que de este modo la norma estatal puede entrar en diálogo con el legislador autonómico; permitir su intermediación; dejar espacio de libertad mientras se garantice un fin o resultado. Al fin y al cabo, el interlocutor natural del legislador estatal es, aquí como en otros casos, el legislador autonómico, no la Administración.

7. Las condiciones básicas y la garantía de la igualdad a que se hace referencia en el art. 149.1.1ª C.E. se hallan en una relación de *medio a fin*. El *instrumento* es el establecimiento o fijación de unas condiciones básicas; la *finalidad*, la consecución de una igualdad mínima (entendida como concepción de fondo). Relación que ha de estar presidida por la lógica de la proporcionalidad, la moderación y el equilibrio, pues, al fin y al cabo, la regulación estatal supone, *per se*, una reducción o sacrificio de la esfera competencial autonómica. En efecto, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene este título es una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de las competencias autonómicas.

autonómicas. En su virtud, se declaran inconstitucionales algunos preceptos autonómicos, sin que se aprecie en ningún caso extralimitación por parte del legislador estatal.⁸ Cuando menos hasta 1990, el art. 149.1.1ª C.E. ocuparía un lugar discreto en los procesos constitucionales y en la práctica legislativa.

b) Un primer esfuerzo sistemático, en la búsqueda de una posición de equilibrio y del sentido específico de la igualdad a la que alude el precepto, se produce en 1997 (STC 61/1997).⁹ Se apuesta, en esencia, por una limitada capacidad para regular algunas piezas elementales del derecho (no al modo de las bases). Por primera vez, se concluye que el legislador estatal (legislación urbanística, TRLS 1992) incurre en vicio de incompetencia por este concepto. Con todo, la STC 61/1997 no logra pacificar la «cuestión urbanística». Contiene, eso sí, el *germen* para una construcción de ese «modelo»: la terminante distinción entre condiciones básicas y legislación básica que la STC hace;¹⁰ la incorporación de la lógica de la «proporcionalidad» para condicionar o moderar el ejercicio de la competencia (las condiciones básicas serán aquellas, estrictamente necesarias o imprescindibles para alcanzar la igualdad básica); la forma de legislar *ex art.* 149.1.1ª C.E. (mediante principios, directrices, criterios generales, etc.).

c) La jurisprudencia posterior (1997-2003), señaladamente la STC 164/2001 (sobre la LRSV),¹¹ refrenda la doctrina sintetizada por la STC 61/1997, pese a las críticas doctrinales a que ha estado expuesta y a una cierta resistencia del legislador estatal del suelo (Ley 6/1998, la LRSV) para abandonar el «territorio ocupado» por obra de este título, solo o con la concurrencia de otros (reglas 13ª y 18ª del art. 149.1 C.E.). Ha añadido además un dato revelador:¹² el art. 149.1.1ª C.E. no delimita un espacio excluyente a favor del Estado.¹³

8. *Ibidem* núms. III-VI.

9. La STC 61/1997, dictada con ocasión del conflicto en torno al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLR), es «la» Sentencia del art. 149.1.1ª C.E.

La STC 61/1997 recoge la tradición jurisprudencial, en lo troncal (el art. 149.1.1ª C.E. como título para regular las posiciones jurídicas fundamentales); e intenta sistematizar las distintas expresiones jurisprudenciales, algunas de ellas un tanto erráticas, cuando no contradictorias, esto es, podar también ramas que, conceptualmente, no encajaban en este título. Asumida la concepción anterior del art. 149.1.1ª C.E. como título autónomo, dirigirá entonces su esfuerzo al conjunto de condiciones y cautelas para su ejercicio (pues no en vano era esa la cuestión a la que habría de dar respuesta: la extralimitada, por compleja aquí, regulación estatal de la propiedad urbana). *Vid.* fundamentos jurídicos 7-10.

10. Condiciones básicas no son ni en su concepción teórica ni en su aplicación práctica equivalentes o análogas a legislación básica. No equivalen en su extensión a la legislación básica (fundamentos jurídicos 7 y 12.a). El art. 149.1.1ª C.E. no autoriza a legislar las bases del régimen jurídico de los derechos y deberes constitucionales.

11. Ley estatal 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

12. SSTC 173/1998, 54/2002.

Así, dirá el Tribunal: «... en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones

—Ha sido grande el esfuerzo de la jurisprudencia constitucional en la segunda mitad de la década de los noventa por deslindar el contorno de este título competencial, ante la creciente invocación del legislador estatal o de la representación del Estado en la defensa de la norma impugnada en los diversos procesos constitucionales.¹⁴ La comprensión sistemática del entero Título VIII y, señaladamente, del conjunto de títulos competenciales en favor del Estado y sus relaciones con esta regla 1ª le permitirían al Tribunal declarar contrarios a la Constitución determinados preceptos pretendidamente amparados en el art. 149.1.1ª C.E.¹⁵

Las dos SSTC más relevantes y extensas en la materia son, pues, la 61/1997 (TRLR 1992) y, en menor medida, la 164/2001 (LRSV 1998). Ambas se ocupan de la legislación urbanística. Desde el año 1981, el art. 149.1.1ª C.E. ha estado presente en los procesos constitucionales (conflictos y recursos de inconstitucionalidad de contenido conflictual). Las Comunidades Autónomas no serán particularmente beligerantes hasta 1990-1992, fecha en la que impugnan unas normas reguladoras de la propiedad urbana que nacen con la expresa justificación del art. 149.1.1ª C.E.

—En una alta proporción, la invocación del art. 149.1.1ª C.E. por las partes procesales, señaladamente por la representación estatal, resulta *innecesaria* (existen otros títulos estatales y/o la finalidad es preventiva, esto es, con su cita

básicas» uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.» (cfr. STC 173/1998, f.j. 9).

En efecto, aun cuando las condiciones básicas no sean propiamente bases normativas, afirma la STC 54/2002, «la singularidad constitucional de las 'condiciones básicas' (del art. 149.1.1 CE) no impide considerarlas como normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas.» (cfr. f.j. 3).

13. Sin embargo, la STC 164/2001, implícitamente confirmada por la STC 54/2002, defenderá, con su argumentación, una interpretación potencialmente expansiva, aun cuando formalmente se adhiera a la STC 61/1997 (mientras sirva para igualar encontrará abrigo en la competencia estatal. Se muestra, en ese sentido, impregnada de la lógica bases-desarrollo en la que desde los inicios de la jurisprudencia constitucional ha estado atrapado el concepto de condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1ª C.E. De llevarse a las últimas consecuencias la simplificación de la doctrina jurisprudencial que se opera en esta STC, se produciría una mutación del título competencial para convertirlo resueltamente en una amplia competencia sobre una pretendida legislación básica para regular aquellas expresiones o manifestaciones de un derecho o libertad, que no estén a cubierto por otras competencias estatales; esto, es, en una competencia de igualación. En otras palabras: es una Sentencia que constituye —por su forma de proceder en el razonamiento— una excepción a la doctrina precedente; aunque la invoca, en realidad se separa. No son pocos los preceptos de la LRSV que, de haberse aplicado la doctrina de la STC 61/1997, habrían sido declarados inconstitucionales. La STC 164/2001, implícitamente confirmada por la 54/2002, ha quedado, sin embargo, como un pronunciamiento aislado. Fuera del urbanismo, ninguna otra STC posterior ha operado como una competencia de igualación, antes al contrario.

14. SSTC 156/1995, 61/1997, 173/1998, 164/2001, 188/2001, 54/2002.

15. SSTC 61/1997, 188/2001.

se pretende coadyuvar a otros títulos traídos al proceso). Las alegaciones, en otras ocasiones, devienen *inconsistentes* en la medida en que, a modo de postulado, giran en torno a una indefinida llamada a la igualdad, como si de una mera competencia básica sobre los derechos y deberes se tratara. En una proporción menor, otras Sentencias se mueven en análoga confusión. A todo ello no es ajeno, antes al contrario, el creciente uso que del título ha ido haciendo el legislador estatal con el correr del tiempo.

—El estado actual de la cuestión no es satisfactorio. En primer lugar, porque la jurisprudencia más reciente¹⁶ no parece haber pacificado definitivamente el problema competencial, no ya sólo por el frecuente recurso al art. 149.1.1ª C.E.,¹⁷ sino por la acaso insuficiente claridad de algunas Sentencias.¹⁸

En segundo término, porque a la singular complejidad de nuestro sistema competencial, con no pocos déficits técnicos, se le suma una evidente artificiosidad en el reparto en punto a la afectación de los derechos y libertades constitucionales, ahora agravada por una concepción de la competencia *ex art.* 149.1.1ª C.E., que no resulta desde luego sencilla en su aplicación práctica.

Ello trae como consecuencia, por último, una más limitada capacidad de la acción legislativa de las Comunidades Autónomas a los efectos de establecer sus propias políticas sectoriales sobre las que ostentan competencias legislativas. Pero la insatisfacción, si se puede hablar así, también alcanza al legislador estatal que, al no sustraerse de la colonización del concepto de condiciones básicas a cargo de la noción de bases, intenta aproximarse al modo de operar de éstas, sin disciplinar, sin embargo, eficazmente el sector; y ello porque en lugar de regular esas condiciones básicas en forma de principios o directrices, opta por anudar consecuencias jurídicas a concretos presupuestos de hecho de libre disposición autonómica, por lo que aquéllas quedan fácilmente desactivadas. Urge, a nuestro juicio, un mejor entendimiento por parte del legislador estatal de este título a fin de hacerlo eficaz. Aquí, de nuevo, «menos es más».

16. Señaladamente, SSTC 156/1995, 61/1997, 173/1998, 164/2001, 188/2001, 54/2002, etc

17. La pretensión de agotar hasta el extremo el alcance y extensión del título competencial, esto es, llegar al límite de la resistencia de su estructura interna, ha sido la causa, con ocasión del urbanismo, de una larga década de recursos cruzados entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en particular, de la alta conflictividad generada en derredor del art. 149.1.1ª C.E. A la postre, y como fruto de esa operación, el saldo será positivo para el Estado, pues contará, a su través, con más terreno del que cabría haber esperado en el ámbito urbanístico al inicio de los años noventa. Y ello no ya sólo porque para «demoler» la obra legislativa cuestionada sea preciso apurar el deslinde de las respectivas esferas competenciales en un sistema complejo y ante un título que no resulta fácil de embriar (STC 61/1997), sino porque la insistencia del legislador estatal por mantener una regulación específica terminaría por hacer ceder algunos de los muros de contención de la jurisprudencia anterior (STC 164/2001). En su avance, en suma, el legislador estatal no sólo habría «reconquistado» una parte del Derecho urbanístico, sino que habría redescubierto en el art. 149.1.1ª C.E. un instrumento que le permite hacer mucho más de lo que habría imaginado. Parece así hacerse realidad la máxima de «legisla, que algo queda».

18. La dificultad de la STC 61/1997; la simplificación de la doctrina de la STC 61/1997 en la STC 164/2001, reiterada en la STC 54/2002; el voto particular a la STC 188/2001; algunas afirmaciones puntuales de otras Sentencias.

Ejemplo elocuente de cuanto acaba de apuntarse es el Derecho urbanístico: las Comunidades Autónomas han visto, a la vuelta del largo conflicto, reducida su competencia a un mero desarrollo legislativo de una especie de legislación básica en materia de urbanismo, compuesta e integrada, entre otras, por las normas estatales sobre condiciones básicas; más las que se derivan de la competencia general *ex art. 149.1.18ª* C.E. (procedimiento, expropiación, valoración, responsabilidad), a lo que también se añaden, y ello parece haber pasado desapercibido siendo así que tiene aún mayor calado que la regla 1ª del art. 149.1 C.E., las normas especiales o en razón del urbanismo también dictadas desde el art. 149.1.18ª C.E., esto es, normas de procedimiento, expropiación, reversión, valoración y responsabilidad de contenido urbanístico. Las Comunidades Autónomas, así las cosas, no pueden ensayar modelos (relativamente) diferentes dentro de un marco estatal o tronco común. Y, al mismo tiempo, el Estado en sentido estricto no logra polinizar o influir como parece desear el sector como consecuencia de su forma de legislar. A resultas del magma de legislaciones superpuestas, escasamente articuladas y, por ende, con los altos signos de ineficiencia que todo ello genera, la situación del urbanismo no puede ser satisfactoria, *tampoco*, para el aplicador y los sujetos privados, destinatarios finales de la política sectorial. En suma, en la pugna entre el art. 149.1.1ª C.E. (aliado a la regla 18ª, no se olvide) con la competencia del art. 148.1.3ª C.E. todos pierden y el sector, además, deviene ingobernable.¹⁹

Legislación básica y condiciones básicas Ex Art. 149.1.1ª C.E.

Pese a la similitud de la expresión, las «condiciones básicas», objeto del art. 149.1.1ª C.E., no constituyen una categoría que resulte homologable con la de «bases» o «legislación básica».²⁰

19. Por otro lado, y dejando al margen el riesgo de inconstitucionalidad, parece oportuno que el legislador invoque este título con el máximo rigor y precisión. Su utilización como *competencia-comodín* o *ad cautelam*, cuando no encuentra un título más apropiado, o, lo que es más grave, para plasmar una identidad o igualdad final, a nadie beneficia. Aspirar a una igualdad formal y final de todos los titulares del derecho de que se trate (señaladamente, de la propiedad y libertad de empresa), en el sentido en el que se ha insistido, no ya sólo resulta incompatible con el Estado autonómico, sino, además, inoperante cuando no ingenuo en ocasiones.

Para una mayor fundamentación, me remito a mi trabajo *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales*, Bosch, Barcelona, 2002, pp. 266 y s.; 276-281; 360-361;

20. Cuestión distinta es que el legislador haya calificado formalmente de bases a los preceptos reguladores de «condiciones básicas», operación ésta que, aunque criticable por más de un concepto, no ha sido censurada por el Tribunal Constitucional.

Aunque calificar de «bases» a la regulación de las condiciones básicas *ex art. 149.1.1ª* C.E. no sea *per se* y en todo caso contrario al orden constitucional de distribución de competencias, constituye, sin embargo, una operación técnicamente incorrecta, al tiempo que equívoca y, en consecuencia, potencialmente peligrosa, pues puede inducir al error en un doble sentido: avanzar la legislación estatal hasta el terreno propio de las bases, con la extensión, intensidad o sistematicidad que les es propia; y, lo que a la postre deviene aún más trascendente, desviar o confundir el papel del Estado, al identificarlo con la fijación de un *modelo común cerrado*, como si de una legislación básica se tratara, en lugar de ilu-

Ello entraña que la regulación a cargo del legislador estatal de tales condiciones no podrá tener el carácter propio de las bases, ni, en consecuencia, el alcance que a éstas les corresponde, tanto en su extensión o intensidad, cuanto, sobre todo, en lo que atañe a la incorporación –e imposición– de un modelo político único (como en el caso de la protección del medio ambiente o de las bases de la función público, por ejemplo). De ahí que tampoco el producto de la competencia estatal *ex art. 149.1.1ª C.E.* sea, «en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara». ²¹ La acción del legislador estatal se asemeja más a una intervención puntual, como la de un rayo láser, y no al establecimiento de una matriz completa, un estatuto mínimo o básico susceptible de un diverso desarrollo.

Y es que, en efecto, las condiciones básicas integran, con el resto de competencias estatales generales o transversales en cada caso convergentes, un *marco polivalente*, en el que cabe una *pluralidad* de modelos autonómicos sectoriales (de urbanismo, agricultura, montes, etc.). ²² En síntesis, el Estado, cuando dicta normas de condiciones básicas y se introduce en un ámbito de la exclusiva competencia legislativa autonómica, ha de «legislar para todos», no puede fijar una matriz conceptual unívoca y sistemática del sector, pues la regulación estatal en concepto de condiciones básicas sólo cubre algunas piezas o trazos del sistema, no el sistema mismo. El art. 149.1.1ª C.E., en su caso, autoriza a establecer, junto con otros títulos, un *marco* en el quepan distintos *modelos*; no una normativa de detalle abierta a desarrollos diferenciados, esto es, un único modelo político con tratamientos divergentes en cuestiones menores. Es como una mesa de billar: fija un marco en el que pueden ensayarse opciones diferentes, siempre que no se desborden sus límites. ²³

minar e influir, esto es, de instituir un *marco* en el que quepan una diversidad de modelos. A través de las condiciones básicas podrá, eso sí, expresarse una determinada concepción o filosofía de fondo acerca de un derecho o deber constitucional (la propiedad urbana y su función social, constituye un buen ejemplo). Pero esa concepción común no impide, antes al contrario, modelos diversos, aunque resulte reconocible su filiación. En definitiva, parece conveniente, cuando no obligado, que el legislador estatal abandone la práctica de utilizar la legislación básica para incorporar condiciones básicas.

21. STC 37/2002, f.j. 12, con cita de STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a) y, en el mismo sentido, STC 188/2001, de 24 de septiembre, FJ 4].

22. En virtud de ese marco común, y a título de ejemplo, es obvio que las Comunidades Autónomas no podrían ensayar modelos de Derecho urbanístico tan distantes como el francés, el alemán o el norteamericano. Pero tampoco estaríamos ante la pretendida imposición de un único modelo, el tradicional de nuestro ordenamiento desde 1956. Cabría una mayor diversidad, aunque el fundamento de base fuera común.

23. El deslinde entre ambas categorías (bases y condiciones básicas) supone, a nuestro juicio, que: a) las condiciones básicas que garanticen la igualdad se habrían de encarnar, en su caso, en una común filosofía o concepción de fondo, expresada en esencia por medio de directrices o principios; b) habrían de traducirse en un marco en el que quepan modelos diversos (no son normas básicas que impongan una única opción válida); y c) el ejercicio de la competencia, que se superpone sobre la esfera autonómica para recortarla, debiera justificarse en la concurrencia de unas circunstancias y presupuestos legitimadores (*si, y en la medida en que, éstas se den*).

Como ha observado el Tribunal Constitucional, «... la competencia *ex art* 149.1.1º C.E. no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo». ²⁴ Esta distinción, que no es, desde luego, formal, como se desprende del hecho de que la jurisprudencia no ha censurado que las «condiciones básicas» puedan ser expresadas a través de «bases», ²⁵ encierra un enorme potencial en la búsqueda del equilibrio y la ponderación cuando la competencia estatal (art. 149.1.1ª C.E.) converge con las competencias legislativas sectoriales de titularidad autonómica, como en el caso del urbanismo. Sería empobrecedor, en efecto, detenerse en la sencilla afirmación de principio, según la cual «bases» y «condiciones básicas» no son categorías equivalentes o intercambiables. ²⁶

A propósito de la propiedad urbana y del examen del TRLS de 1992, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de reiterar que el título estatal no ampara «una legislación básica general o indiferenciada sobre la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente.» ²⁷ Lo que puede hacer el Estado —y en ello con-

24. Cfr. STC 61/1997, f.j. 7.a); reiterada desde entonces.

25. Cfr. STC 61/1997, f.j. 7.a); 12.a); así como todos los restantes fundamentos jurídicos en los que se enjuician normas básicas portadoras de «condiciones básicas»; STC 164/2001, f.j. 7.

26. La LRSV, sin embargo, se inscribe en ese planteamiento, si no en su extensión o grado de detalle (deja más espacio al «desarrollo» que una legislación básica al uso), sí, desde luego, en lo que atañe a su pretensión de regular *sistemáticamente* el urbanismo a partir de la propiedad urbana (clases de suelo, subdivisiones del suelo, derechos y deberes, etc.), y no puntualmente. Bajo este perfil, no se distancia, real y efectivamente, de la matriz conceptual que a unas bases les cumple determinar, para luego, *linealmente*, y desde ese molde concreto y singular, permitirle al legislador autonómico que opte por un desarrollo diversificado y de carácter menor, siempre dentro de ese modelo prefigurado por el legislador estatal. Las bases, por definición, imponen *un modelo único*, una concreta opción política. Las condiciones básicas, por el contrario, no imponen un modelo único, sino un *marco* en el que caben una diversidad de sistemas o modelos (y no una mera diversidad de desarrollos legislativos). Las bases son sistemáticas y constituyen una legislación «ordinaria», no urgida a apoyarse en especiales razones legitimantes; las condiciones básicas, *asistemáticas y puntuales*, estrictamente justificadas. La legislación básica contiene todo un tramo normativo de la materia o sector; las condiciones básicas sólo unas normas mínimas o imprescindibles y esenciales.

Esta línea jurisprudencial, iniciada por la STC 61//1997, se ha visto refrendada e incluso fortalecida a resultas de las SSTC 173/1998 y 54/2002.

Por su parte, la STC 164/2001, que continúa esa andadura, no se ha pronunciado acerca de si resulta constitucionalmente exigible —desde luego, sí parece en todo caso constitucionalmente deseable— que el legislador estatal identifique las normas portadoras de «condiciones básicas». La STC 164/2001 no ha avanzado en la idea de que el título residenciado en el art. 149.1.1ª C.E. sintetiza una competencia que «tiene rasgos específicos que la hacen diferente de las competencias básicas que corresponden al Estado.» Cfr. STC 61/1997, f.j. 12.a). Tampoco ha extraído consecuencia sustantivas de la distinta naturaleza que anima a las competencias sobre legislación básica y la relativa a la regulación de las condiciones básicas (cfr. STC 164/2001, f.j. 56).

27. Cfr. STC 61/1997, f.j. 10.

siste la igualdad a la que se refiere el art. 149.1.1ª C.E.— es, en su caso, «plasmarse una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar.»²⁸

Con base en las premisas establecidas en la jurisprudencia, pueden inferirse las siguientes conclusiones:

—Las condiciones básicas no optan por un *modelo* (de urbanismo, v.gr.), sino que, junto a las restantes competencias estatales, contribuyen a crear un *marco*. La legislación básica sí opta y apuesta por un modelo político unívoco (de función pública o medio ambiente, p.ej.)

—Las condiciones básicas del art. 149.1.1ª C.E., en su caso, no contienen sino algunos trazos o principios; las bases establecen la matriz conceptual completa del sistema, una normación integral. El concepto de bases es, por definición, más amplio: admite un tratamiento completo y sistemático del sector o materia. Las condiciones básicas, apenas unas directrices, alguna intervención puntual.

—El dictado de normas de condiciones básicas requiere de la concurrencia de un presupuesto de hecho habilitante. La aprobación de normas básicas no requiere presupuesto legitimador alguno.

—Las condiciones básicas no se inducen de la legislación estatal; el art. 149.1.1ª C.E. no representa una garantía de igualdad o prohibición de divergencia de directa aplicación. Si no se han dictado expresamente no hay posible vulneración del título competencial.

Si las Cortes no establecen qué es lo que, en su caso, ha de entenderse como condiciones básicas, el Tribunal Constitucional carecerá de competencia para decidirlo. Mientras la noción de bases es un concepto material, al decir de la jurisprudencia, el de condiciones básicas es de carácter formal.

—Por lo mismo, no se puede presumir la existencia de las condiciones básicas; al contrario, dado que se trata de una competencia que se activa si concurren determinados presupuestos. El art. 149.1.1ª C.E. no sólo no delimita ámbitos excluyentes, sino que tampoco tiene por qué ejercerse necesariamente. Su existencia, en efecto, no es necesaria, sino eventual. No es un *prius* del que haya de partir el legislador autonómico.

—Las bases son un concepto autónomo, no tiene referentes externos (de objetivos o fines, de carácter sustantivo), ni término de comparación. El concepto de condiciones básicas, por el contrario, no es autónomo, sino de carácter instrumental; se halla esencialmente finalizado o condicionado (la garantía de una igualdad elemental, entendida como común filosofía de fondo); es un concepto relativo, que compara la estricta necesidad de igualar y la paralela o consiguiente reducción de la esfera autonómica. Por esta razón las normas reguladoras de condiciones básicas resultan también menos completas, intensas y penetrantes en el sector de que se trate.

28. *Ibidem*.

Por otra parte, y aunque ello ya no tenga un anclaje tan directo en la jurisprudencia o el apoyo con que cuentan las anteriores consecuencias, sería deseable, sin embargo, que el Tribunal, en lo que hace a la doctrina de la no equivalencia entre bases y legislación básica, pudiera llegar a la conclusión de que recoger la regulación de esas condiciones en el molde o vehículo de las normas básicas es algo más que una *incorrección técnica*, puesto que, al margen de que tal operación resulte del todo innecesaria (tan respetables serán las normas estatales, estén o no adornadas de tal carácter), es difícil, como atestigua la práctica, sustraerse a la contaminación de la lógica bases-desarrollo en todos los sentidos posibles, con ocasión y a propósito de su establecimiento, máxime cuando la competencia *ex art. 149.1.1ª C.E.* se activa y ejerce junto a otras competencias estatales.²⁹

Una reflexión final. La falta de identificación de la garantía de la igualdad del art. 149.1.1ª C.E. y la confusión de las «condiciones básicas» con «legislación básica», dos errores de perspectiva

Dos son los problemas capitales cuya comprensión no parece haber quedado aún definitivamente desentrañada en la jurisprudencia: la idea o tipo de *igualdad* que al Estado le correspondería garantizar por este concepto (y, consiguientemente, su «extensión», «intensidad» o «cuantía»), de un lado, y la noción de *condiciones básicas*, de otro. No sin frecuencia, la primera se ha traducido por una indefinida y ambigua llamada a la igualdad, en realidad ya garantizada por otros preceptos,³⁰ mientras que la segunda ha quedado atrapada en la órbita de las normas básicas.³¹

Ante estos interrogantes, en efecto, el intérprete no siempre ha logrado sustraerse de esas dos inercias: entender la garantía de la igualdad como una identidad de las posiciones jurídicas *finales* de todos los ciudadanos³² y concebir las «condiciones básicas» a las que alude el tan citado artículo a través del molde conceptual de la legislación básica.³³ El resultado de ambas interferencias es a la postre claro: el título competencial del art. 149.1.1ª C.E. como una suerte de competencia básica sobre los derechos y libertades.

29. En igual sentido, parece preciso avanzar, en relación con el canon de constitucionalidad y a la luz de la doctrina ya sentada (no es un título que delimite un espacio excluyente), que las condiciones básicas *no se presumen o inducen de la legislación estatal*, sino que han de ser, en su caso, expresamente calificadas como tales por la ley, pues, al fin y al cabo, su existencia es eventual. En otras palabras: proscripción de la forma jurídica de bases para establecer las condiciones básicas, de un lado, y expresa invocación del art. 149.1.1ª C.E., de otro.

30. A título de ejemplo, desde la STC 37/1981: *vid. supra* núm. III.4.a).

31. También, a modo de ejemplo, desde las primeras Sentencias, como las 87/1985 (*vid. mi trabajo El art. 149.1.1ª C.E. en el modelo competencial del Estado autonómico. supra* núm. III.4.d); o la 26/1987 (*ibidem*, letra «e»); etc.

32. Sobre el tema mi trabajo *El art. 149.1.1ª C.E. en el modelo competencial del Estado autonómico*. núms. III.4.j); VIII y IX.

33. *Ibidem*. núms. IV.2.g) y V; y, en particular, VIII.

El art. 149.1.1ª C.E. por tantas razones se presta a fáciles adherencias y, entre éstas, a la simplificación. Y así la igualdad se ha traducido o identificado de un modo u otro con la igualdad a la que remiten los arts. 14, 138 ó 139 C.E. Al art. 149.1.1ª C.E. se le ha querido hacer responsable en ocasiones de lo que ya tutelan esos otros preceptos, cuando no del fortalecimiento de las competencias del Estado que lucen en el art. 149.1 C.E.

El concepto de *condiciones básicas*, por su parte, se ha visto sistemáticamente contaminado por la lógica «bases-desarrollo» a lo largo de su historia, en todos los aspectos y sentidos posibles. Tal reduccionismo ha sido, a nuestro juicio, lo que más ha lastrado el correcto entendimiento de su sentido y alcance. No es fácil encontrar, y valga la exageración, una sola sentencia que escape por completo de esa órbita.

No es baladí afirmar, como ha hecho el Tribunal Constitucional desde 1997, que «bases» y «condiciones básicas» no son categorías equivalentes o intercambiables. De ahí se desprenden consecuencias o efectos multiplicadores para el legislador, el aplicador o intérprete y, desde luego, para el juzgador.

Ello ha supuesto que, de forma latente e implícita, o explícita en otras,³⁴ la competencia estatal haya podido derivar en una suerte de competencia básica de igualación, esto es, en una competencia para dictar normas básicas con finalidad igualadora, en materia de derechos y deberes. Así concebido, el título en cuestión dos funciones cumpliría.

De un lado, *coadyuvaría* a la legislación básica de protección del medio ambiente, o de función pública, por ejemplo, que ya ostenta el Estado, añadiendo, eso sí, un color o sentido «igualador» al que ya de suyo tenga la legislación básica de que se trate en cada caso (se une así, por ejemplo, a la finalidad protectora de la legislación de fauna y flora la igualadora de los derechos en juego, fortaleciendo o blindando así la legislación estatal).

De otro, operaría, a título *principal* (esto es, en ausencia de otro, bien por inexistente, bien por pereza intelectual del intérprete), para regular cualquier manifestación relevante, en particular, del derecho de propiedad o de la libertad de empresa, si ello sirve, sobre todo en los primeros tiempos y a falta de legislación de condiciones básicas, para impedir una divergencia (por ejemplo, transporte)³⁵ o, ulteriormente, para introducirse o rescatar un sector de la exclusiva competencia autonómica (urbanismo).³⁶

Esa doble disolución (de la igualdad del art. 149.1.1ª C.E. con la igualdad que ya preservan otros preceptos y la de las condiciones básicas con el concepto de norma básica) ha quedado decididamente arrumbada por la jurisprudencia, si bien no se han extraído todas sus consecuencias prácticas.

La afirmación capital, la premisa mayor ya tiene raíces profundas en la jurisprudencia (el título del art. 149.1.1ª C.E. no es equivalente a legislación básica

34. Por ejemplo, SSTC 149/1991, f.j. 1.D; 164/2001.

35. STC 37/1981: *ibidem* núm. III.4.a).

36. STC 61/1997.

general e indiferenciada sobre el derecho o deber de que se trate); es necesario, sin embargo, apurar toda la virtualidad que ese postulado encierra. No es, en otras palabras, una competencia de igualación.³⁷

37. «(e)l título competencial del Estado ex art. 149.1.1 CE no opera como una norma que materialmente y por sí sola imponga la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, sino que es un precepto que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen dicha igualdad.» Cfr. STC 109/2003, f.j. 10.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES

Luis Ortega

Introducción

El contenido de estas páginas tiene que ser debidamente enmarcado tanto por razón de su extensión como de su propia temática. No cabe duda que hablar, hoy día, de lo que ha supuesto el desarrollo del régimen constitucional y legal de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Entes locales, podría dar lugar a todo un Tratado de Entidades Territoriales.

Se trata, en efecto, de entidades territoriales que bien han surgido de la propia Constitución, bien han recibido un régimen constitucional novedoso respecto de su regulación tradicional. Pero lo singular que aquí debemos de tratar es cómo se ha producido una doble articulación. De una parte, la aparición de las Comunidades Autónomas como entidades territoriales ordinamentalmente superiores a los entes locales que entran a sustituir una gran parte de las relaciones que los Entes Locales tenían con el Estado. De otra, que esta articulación se hace teniendo en cuenta un doble estatuto jurídico basado en el régimen constitucional de autonomía con que cuentan cada uno de los dos niveles de administración territorial.

La dificultad de esta articulación se pone de manifiesto si recordamos que el nuevo régimen de poder autonómico surge dentro de las coordenadas de los modelos regionales o federales, mientras que el poder local en España ha sido tradicionalmente construido desde el modelo de estado centralista jacobino.¹ Ello se pone de manifiesto, como veremos, en que las propias CCAA, que reclaman para sí frente al Estado la aplicación de los principios típicos del federalismo, cuando deben aplicar los mismos principios, en concreto, el de descentralización,² se olvidan de ellos y desarrollan esencialmente un modelo típicamente centralista y jacobino, donde la única institución que debe contar es la de la propia CCAA.³

1. ORTEGA, *Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local*, Anuario del Gobierno Local 1999/2000. p. 77 y ss.

2. BARNÉS, *Descentralización y desconcentración en Andalucía*, DA, nº 214. p. 98.

3. En el inicio del proceso LEGUINA advertía ya de estas dificultades: «Es aquí justamente, en el terreno de la efectividad práctica del modelo autonómico, donde municipios y provincias han de encontrar mayores obstáculos, y no sólo por la ya aludida tradición de prepotencia estatocéntrica, tan insensible y resistente al cambio operado por la norma fundamental, sino también, y muy particularmente, porque en ese obligado proceso de redistribución competencial exigido por el nuevo modelo de Estado, las corporaciones locales se enfrentan, además, con unos formidables competidores: las Comunidades Autónomas». *La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley básica de régimen local*, REALA, nº 227. 1985. p.432-433.

En ambos casos, se puede comprender que las relaciones entre CCAA y EELL se han tenido que desarrollar sobre la base de una constante innovación de reglas y presupuestos jurídicos, lo que ha contribuido, sin duda, a enriquecer en buena medida los planteamientos doctrinales y jurisprudenciales, no sólo sobre esta materia, sino sobre la propia teoría general del Derecho administrativo.⁴

Dentro de este panorama, tan rico y abierto, intentaremos dar cuenta, simplemente, de los principales ejes en los que se ha construido el marco general de las relaciones entre CCAA y EELL, partiendo del denominado carácter bifronte, siguiendo por los distintos aspectos de en los que se ha manifestado la compatibilidad de la Autonomía declarada de las CCAA con la autonomía también reconocida a los EELL.

Todos los aspectos de esta relación han sido ampliamente tratados por la doctrina, por lo que la originalidad de este trabajo estriba, en todo caso, en la visión global con que aparezca enfocado el tema y por la elección de los argumentos que, a mi juicio, son relevantes para explicar cumplidamente el marco actual en que deben entenderse las relaciones entre CCAA y EELL.

El carácter bifronte de la regulación del régimen local

El estudio de las relaciones entre CCAA Y EELL no puede prescindir del hecho de que este marco se haya visto previamente condicionado por la regulación que el Estado ha hecho del régimen local, la cual opera como un límite a la capacidad normativa y de configuración del régimen local que puedan realizar las CC.AA.⁵

Es sabido que el Estado actúa normativamente en el régimen local sobre la base de una serie compleja de fuentes jurídicas, que comprende los tratados internacionales, como la Carta Europea de la Autonomía Local; las leyes orgánicas reguladoras del sistema electoral y de la delimitación provincial; los Estatutos de Autonomía, en cuanto contengan prescripciones organizativas internas; las leyes básicas, tanto horizontales, como la propia Ley de Bases del Régimen Local, como sectoriales, como las relativas al ámbito sanitario, el comercio interior, o el medio ambiente; o finalmente leyes ordinarias en cuanto la competencia normativa del Estado sobre la materia sea plena, como es el caso de la legislación laboral o procesal.

4. Piénsese, así, en términos generales, en el desarrollo de la teoría de los ordenamientos jurídicos como método para la comprensión de las relaciones interadministrativas, en la diferenciación entre las instancias de gobierno y de administración a la hora de aplicar el principio de autonomía, en las innovaciones que la ordenanza local ha aportado al sistema de fuentes, en el desarrollo de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, etc.

5. Sobre este tema, véase, SÁNCHEZ MORÓN, *Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local*, En «Tratado de Derecho Municipal», 2º ed. Civitas. Madrid, 2003. p, 193 y ss.

Sin embargo, aquí nos interesa destacar los contenidos derivados del ejercicio por parte del Estado de su competencia como legislador básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas, que dio lugar a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local de 1985 (LRBRL), en virtud de la interpretación que el Tribunal Constitucional hizo del art.149,1,18 y que constituye la base de todo el sistema de desarrollo constitucional del régimen local en lo relativo al espacio competencial reservado al Estado y el disponible para la intervención de las CC.AA.

La esencia de la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC de 28 de julio de 1981; de 23 de diciembre de 1982 y de 21 de diciembre de 1989) puede resumirse en los siguientes postulados:

—a través del 149,1,18, el Estado no regula materias concretas del aparato central del Estado, sino que desarrolla una acción reflexiva del Estado entendido como la totalidad de organización jurídico-política de la Nación española;

—la garantía institucional de los entes locales se contempla como configuradora de ese modelo de Estado y, por tanto, le corresponde al Estado su regulación;

—esta regulación puede incluir la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado;

—incluso, el tratamiento común de los administrados implica un contenido sustancial de pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos;

—de aquí que exista la posibilidad de atribuir, desde la ley estatal que regule la garantía institucional de la autonomía local el volumen y la calidad de un primer conjunto de competencias locales;

—igualmente, cabe la posibilidad de que el legislador sectorial básico atribuya a las EE.LL competencias de ejecución de las que él mismo carece;

—finalmente, es posible que se produzca una delegación de las competencias estatales directamente en los EE.LL.

Estos criterios, que han sido cumplidamente desarrollados en la LRBRL,⁶ configuran el ámbito de intervención de las CC.AA sobre los EE.LL. Esta intervención se acaba expresando, así, en torno a tres grandes ejes: el posible desarrollo del sistema competencial de los EE.LL; el desarrollo del sistema organizativo interno de cada ente local y la creación de entidades territoriales propias; y la implantación de mecanismos de participación de los entes locales en la política autonómica.⁷

6. Véase a este respecto los distintos trabajos contenidos en el Primer Tomo del *Tratado de Derecho Municipal*, *op.cit.*

7. En este trabajo nos vamos a referir esencialmente al primero de ellos, ya que las dimensiones que consiente esta publicación, sólo permiten hacerlo así, y, en ocasiones, lo haremos incluso de forma esquemática.

Las reticencias del legislador autonómico al aumento de los techos competenciales de los entes locales

No cabe duda de que el sistema competencial es la clave para la comprensión del nivel real de autonomía que tiene atribuido un determinado ente territorial.⁸

Debido al modelo constitucional de reparto competencia entre el Estado y las CC.AA, debemos atender primeramente, aunque sea en sus rasgos esenciales, a las reglas estatales que condicionan el desarrollo competencial por parte de las CC.AA.

La regulación básica del Estado establece un sistema competencial⁹ centrado en dos perspectivas. Una es la relativa a la clasificación de las competencias como propios y delegadas. La segunda se refiere a los listados materiales en los que el Estado, bien ha determinado cuales son los servicios obligatorios que deben prestar los Municipios (art.26 LRBRL), bien ha determinado en qué materias el legislador sectorial debe atribuir competencias propias a los Municipios (art.25 LRBRL) o en qué materias pueden los Municipios realizar actividades complementarias (art.28 LRBRL), bien ha establecido cuáles son las competencias propias de las Diputaciones provinciales (art.36 LRBRL).

Dentro de este marco, el legislador autonómico era libre de incrementar el número de servicios públicos obligatorios que municipio está obligado a prestar a sus ciudadanos, de determinar el ámbito de las competencias propias locales en las materias fijadas por el legislador estatal e incluso ampliar este espectro de competencias propias a otras materias y de determinar las actividades que de forma complementaria pueden ser realizadas por las autoridades locales.

Sin embargo, en todos estos años ha estado presente para las Comunidades Autónomas un doble proceso. De una parte, el de la consolidación de su propio sistema competencial e institucional, donde, especialmente de la mano de Cataluña y el País Vasco, se produjo una intensa defensa del marco competencial estatutario frente a las invasiones provenientes de la legislación estatal. De otra, el de la reivindicación de un mayor espacio competencial, que se puso de manifiesto en los procesos de reforma estatutaria para la ampliación de los techos competenciales de las autonomías de la vía del art.143 y en la proposición de la doctrina de la Administración Única con arreglo a la cual, debían corresponder a la instancia autonómica todas las competencias de ejecución y de gestión administrativa que el Estado todavía ejerciese en el territorio a través de su Administración periférica.

En este contexto de implantación de una nueva instancia territorial, singu-

8. Sobre la importancia del sistema competencial como parámetro esencial del nivel de autonomía de que pueden gozar las entidades locales se ha pronunciado la generalidad de la doctrina que se ha ocupado sobre este tema: MARTÍN MATEO, LEGUINA, CARRO, SOSA, PAREJO, ÉMBID, etc.

9. Véase más ampliamente, ORTEGA, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP. Madrid. 1988; más recientemente, *Las competencias como paradigma de la autonomía local*, Justicia Administrativa, nº monográfico sobre régimen local. 2000. p.33 y ss y *Las competencias propias de las corporaciones locales*, en «Tratado de Derecho Municipal», op.cit. Tomo I, p. 239 y ss.

larmente excepcional en nuestra tradición histórica, el debate sobre las competencias locales, en cuanto al volumen competencial, no ocupó apenas lugar,¹⁰ excepto en lo relativo al vaciamiento de competencias con relación a las Diputaciones provinciales.¹¹ Mayor importancia tuvo los aspectos directamente relacionados con la libertad o la democracia local en lo referente a la eliminación de controles de oportunidad y legalidad, como reacción al sistema de suspensión gubernativa vigente en la dictadura franquista.

No se puede desconocer que, en cierta medida, el sistema de democracia local, que de forma tan radical se implantó tras la aprobación de la Constitución y las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional, también ha podido influir en las reticencias descentralizadoras de las CCAA a favor de los EELL. El hecho de que el sistema no consienta controles de oportunidad sobre las competencias propias municipales y estén judicializados los controles de legalidad, hace que las formas de articulación de los dos niveles competenciales, cuando concurren sobre una misma materia, no sean operativas desde el punto de vista de imposición del interés autonómico sobre el interés local.¹² Por ello, como veremos más adelante, el sistema no se ha decantado en una descentralización basada en la atribución de competencias propias, sino en la mera previsión de actos locales de trámite dentro del procedimiento decisorio autonómico, en competencias delegadas, sobre las que caben todo tipo de directrices, y en la realización de convenios de colaboración, que tienen una financiación condicionada al ciclo presupuestario.¹³

10. En este sentido, comentaría JIMÉNEZ ASENSIO: «Al examinar el contenido de propuesta de Administración única hemos podido comprobar cómo ésta dejaba habitualmente de lado toda la problemática relativa a la proyección intracomunitaria de la cuestión; es decir, la propuesta centraba su atención principalmente en el plano de las relaciones entre el nivel estatal y los niveles autonómicos, relegando a las Corporaciones locales a un plano marginal. Esa marginación se pretendía paliar formalmente con alguna referencia incidental en los diferentes documentos a la necesidad de que las Administraciones autonómicas también descentralizaran sus servicios a favor de las entidades locales. La doctrina, como también hemos visto, ha criticado una y otra vez ese abandono al que se ha sometido al escalón local en el desarrollo hipotético de la idea de Administración única», *La Administración única en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 1998, 1997. Como muestra de la doctrina a la que se refería JIMÉNEZ ASENSIO, podemos señalar las palabras de L. MARTÍN RETORTILLO: «Resultaría muy sorprendente –y sin base ni apoyo alguno– que en el intenso proceso de descentralización que ha experimentado el Estado, quienes desde los territorios han hecho gala de practicar el victimismo, apuntando a Madrid como centro de agravios, impidieran luego que la centralización corriera hacia abajo, hacia los escalones extremos, intentando bloquear en la altura regional lo que con toda naturalidad podría ser desempeñado por los municipios, intentando regatearles su legítimo protagonismo», Prólogo al libro de FANLO, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC. Madrid. 1990. p.31.

11. SANTAMARÍA, *Notas sobre la sentencia de las Diputaciones provinciales*, REDC, nº 6. 1982, p. 207.

12. Más extensamente sobre este tema, ORTEGA, *El modelo español de control sobre las autonomías territoriales*, RGDA, nº 2, 2003.

13. En este sentido son significativas las palabras de FONT (*Administración local y Comunidades Autónomas*, en «El futuro de las Autonomías territoriales». Universidad de Cantabria. 1991.p. 186.): «La subvención se ha convertido hoy en un insospechado elemento fundamental de todo el sistema de relaciones interadministrativas cuyo efecto primario,

También debe tenerse en cuenta que, en cierta medida, el debate sobre el papel de las Diputaciones en el sistema de organización territorial, ha condicionado cualquier propuesta de descentralización. En efecto, no sólo ha sido en Cataluña donde se ha cuestionado el papel de las Diputaciones, sino que en territorios en los que los propios Estatutos trasladaron la idea de la Comisión de Expertos de utilizar las Diputaciones como la organización periférica de gestión de las Competencias autonómicas,¹⁴ las propias previsiones estatutarias se contemplaron como discriminatorias respecto de la plenitud de otras CCAA para el ejercicio de su potestad de autoorganización.¹⁵ Quiere decirse que la lógica de la descentralización trae consigo la necesidad de solventar, no sólo las competencias que pueden gestionar los Municipios, sino el papel de supramunicipalidad que debería otorgarse a las Diputaciones provinciales. Precisamente, esta función de supramunicipalidad es la que las CCAA entendían, especialmente al inicio de su proceso de implantación, como su campo natural de actuación, teniendo cuenta del hecho de que, desde el otro lado de la frontera competencial, el Estado, a través del éxito del concepto de normas básicas, había extendido considerablemente su frontera normativa, e incluso ejecutiva.

Las exigencias de ampliación competencial contenidas en el pacto local

En todo caso, después de que se produjese la plena descentralización competencial a favor de todas las Comunidades Autónomas, tuvo lugar la aparición de una reclamación a favor de una segunda descentralización, ahora a favor de las Corporaciones locales, a raíz de la elaboración de las «Bases para el Pacto Local» por la Federación Española de Municipios y Provincias el 26 de septiembre de 1996. En dichas bases se reclamaba para las Corporaciones locales la atribución de competencias sobre un amplio listado de materias, coincidentes en su casi totalidad (excepto empleo y juventud) con los listados existentes en los arts. 25,2 y 28 LRBRL.¹⁶

como se admite unánimemente, es el de favorecer las dinámicas centralizadoras y restringir la capacidad de libre decisión de los entes autónomos. Tal apreciación es especialmente acertada cuando se trata de subvenciones sectoriales que se establecen al margen de instrumentos de planificación más o menos globales, y la verdad es que este tipo de subvenciones abunda cada vez más en la actuación de las Comunidades Autónomas sobre los entes locales».

14. Art. 4,4 del Estatuto de Andalucía; art. 20,2 del Estatuto de Castilla y León; art. 16,2 del Estatuto de Extremadura; art. 45,1 del Estatuto de Aragón; art. 30,3,c) del Estatuto de Castilla-La Mancha.

15. BARNES, *op.cit.*, p. 103 y 104.

16. RIVERO ORTEGA (*Autonomía local y competencias: Castilla y León en el escenario previo al pacto local*, REAL.nº286-287.2001. p.104) hace una relación sintética de estas materias donde nos encontramos con las siguientes: *circulación y transportes* (sanciones de tráfico, zonas de estacionamiento limitado, retirada de vehículos abandonados, y transportes urbanos); *consumo* (arbitraje de consumo a nivel local, consejos municipales de consumo); *deportes* (planificación, diseño y ejecución de instalaciones deportivas, gestión de instalaciones deportivas en los centros de enseñanza, organización de la demanda deportiva escolar); *educación* (participación en la programación de la enseñanza y creación de centros docentes, coordinación del diseño y ejecución de enseñanzas de adultos);

Una parte de este Pacto Local, se tradujo en un amplio paquete de normas estatales,¹⁷ las cuales, sin entrar ahora a valorar los argumentos dados por el Gobierno,¹⁸ sólo en muy pequeña medida recogían la petición local de ampliación competencial.¹⁹⁻²⁰ Tampoco en la reciente Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local se hace especial hincapié en el aumento competencial.

Por su parte, esta «segunda descentralización», en lo que se refiere a las competencias autonómicas, todavía está en fase de negociación.²¹ En efecto, en toda esta última década,²² el denominado Pacto Local sólo se ha cifrado en determinados procesos de negociación como el caso andaluz,²³ el de Murcia²⁴ o el de

empleo (planificación, diseño de especialidades y gestión de la formación ocupacional, gestión de los programas de empleo cuyo objetivo sea la adquisición de experiencia laboral para favorecer la ocupabilidad, gestión de programas de autoempleo y asesoramiento técnico para la creación de empresas); *juventud*; *medio ambiente* (licencias, inspección y sanción, convenios o conciertos de actuación, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas); *mujer* (gestión de equipamientos destinados a la mujer, centros de información y asesoramiento de la mujer); *protección ciudadana*; *sanidad*; *servicios sociales*; *turismo*; y *urbanismo*.

17. Ley Orgánica 7/1999, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; Ley Orgánica 8/1999, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General; Ley Orgánica 9/1999, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 3 de julio, reguladora del Derecho de Reunión; Ley Orgánica 10/1999, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; Ley 10/1999, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana; Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

18. Una crítica de la posición del Gobierno a la hora de contemplar el espacio normativo que le hubiese podido corresponder para ampliar las competencias locales, en ORTEGA, *Las competencias como paradigma de la autonomía local*, JA, Número extraordinario sobre «La reforma del Régimen Local». 2000. p. 49 y 50.

19. Como señala RIVERO ORTEGA (*op.cit.*, p.120) «se posibilita que los municipios afectados por el ejercicio del derecho de reunión sean informados y se pronuncien al respecto, se introduce la participación de las Corporaciones locales en el Consejo Escolar del Estado; se habilita a los municipios para que especifiquen en sus ordenanzas los tipos definidos en la Ley de seguridad ciudadana y se regulan las competencias de los municipios sobre vehículos abandonados, permitiendo su retirada».

20. Sobre el contenido de las normas estatales aprobadas con ocasión del Pacto local, ver, AA.VV., *El desarrollo del Gobierno local (una aproximación doctrinal)*, MAP, Madrid. 1999.

21. IGLESIAS MARTÍN, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades Locales*, Ariel, Barcelona. 2002. p. 249 a 261.

22. Sobre este periodo ver FONT, *El Gobierno Local: entre el Estado autonómico y la Unión Europea. Hacia el Pacto Local*, Autonomies, nº 20, p.114-116.

23. BARNÉS, *ibidem*; FERNÁNDEZ ALLES, *Los pactos locales, entre el Derecho y la retórica política. Especial referencia al caso de Andalucía*, REAL, nº 290. 2002, p, 61 y ss.

24. LOPEZ PELLICER, *El pacto local en la región de Murcia*, Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Murcia. 2003.

Castilla y León²⁵ y otros.²⁶ Únicamente en Madrid se ha terminado aprobando la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, la cual no realiza, por sí misma, ninguna transferencia competencial, sino que regula el régimen y el procedimiento que deberá seguirse para la realización de dicho traspaso de competencias.²⁷ Incluso el contenido de materias sobre las que puede producirse una ampliación competencial²⁸ sigue circunscribiéndose (excepto en lo referente a empleo y juventud) a las materias del art. 25,2 y 28 LRBRL.

Las ampliaciones competenciales ligadas a las leyes autonómicas sobre régimen local

En consecuencia, lo más relevante que se puede manifestar, con relación a la regulación autonómica de las competencias locales, es la forma en que se ha trasladado el ámbito autonómico el cuadro competencial recogido en los arts.25, 26 y 28 LRBRL.

Una primera referencia debe hacerse a las materias contempladas en el art.25,2 LRBRL. En este sentido, debe señalarse que uno de los grandes problemas detectados por la doctrina ha sido el hecho de que, en la remisión que el legislador básico hace al legislador sectorial para que atribuya competencias en el listado de materias del propio art.25, no se exige expresamente que tales competencias sean propias,²⁹ por ello ha sido significativo que en determinadas CC.AA sus leyes de régimen local hayan atribuidos a estas materias este carácter.³⁰ Este ha sido el caso de las CC.AA. de Cataluña³¹ y Galicia³² y, desde otras

25. RIVERO ORTEGA, *op.cit.* p. 91 y ss.

26. SÁNCHEZ GOYANES, *Modelos de Pacto Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, nº 6. 2001, p.900 y ss.

27. Ello pone de manifiesto, el carácter de pura «expresividad» política de la formalización de esta ley, ya que, por su contenido, podía perfectamente haber constituido un capítulo de la Ley de Administración Local (Ley 2/2003) aprobada en el mismo día.

28. Art. 2, Ley 3/03.

29. ORTEGA, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP. Madrid. 1998.p.98; FONT, *Las competencias locales*, en «Informe sobre el Gobierno Local», MAP. Madrid, 1992,p.78 y 79. MIR, *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons. Madrid. 1991. p. 304 y ss.

30. Hay que recordar que en la Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa (98) 12 sobre el control de la actividad de los entes locales, se incluyen dos referencias precisas a este tema. De una parte se recomienda «prever que, salvo disposición legislativa contraria, las entidades locales ejercen competencias propias» y, de otra, «dar preferencia a la atribución de competencias propias por encima de la delegación de competencias, lo que implica una reducción de controles de oportunidad».

31. Primero en el artículo 63,2 de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen local de Cataluña, y ahora en el art.63,3 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba al Texto refundido de la ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

32. Art. 80 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

redacciones del articulado, que, sin embargo, conducen a la misma conclusión, las CC.AA de Castilla y León³³ y de Aragón.³⁴

En lo que se refiere a las actividades complementarias del artículo 28 LRBRL, si bien, excepto la materia relativa a la «promoción de la mujer» el resto estaban ya contempladas en el lista del art.25,2, hay que señalar que las CC.AA de Cataluña³⁵ y Galicia³⁶ han ampliado este listado a las materias de juventud, deporte, ocupación y lucha contra el paro, archivos, bibliotecas, museos, conservatorios de música y centros de bellas artes, fomento de las estructuras agrarias y la prestación de servicios de interés público agrario. Otras, como es el caso de Aragón,³⁷ han reenviado el listado de actividades complementarias como materias de competencia propia municipal.

El art. 26 LRBRL recogía el listado de servicios obligatorios de los Municipios en función de sus tramos de población, listado que puede ser ampliado por la legislación autonómica. Pues bien, en el caso de Cataluña este listado permanece prácticamente invariable en relación a los tramos de población hasta 5.000 habitantes, donde se añade meramente la función de conservación a la de pavimentación de vías públicas. Sin embargo, en relación a los Municipios de más de 20.000 habitantes, se especifica que «en materia de protección civil, tienen que elaborar los planes básicos de emergencia municipal y los planes de actuación y los planes específicos, en el caso de que estén afectados por riesgos especiales o específicos» y que en materia de «servicios sociales, la financiación tiene que incluir los servicios sociales de la población establecida legalmente como obligatorios». Se añade un nuevo servicio con relación a los Municipios de más de 30.000 habitantes: el servicio de lectura pública de forma descentralizada, de acuerdo con el mapa de lectura pública. Finalmente, respecto de los Municipios de más de 50.000 habitantes se añade el «servicio de transporte adaptado que cubra las necesidades de desplazamiento de personas con movilidad reducida», especificándose que este servicio es también obligatorio para los Municipios que sean capital de Comarca.³⁸

33. Art. 20 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

34. Art. 42 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Régimen Local de Aragón.

35. Art. 71 del Texto Refundido de 2003.

36. Art. 86, de la ley 5/97.

37. Art. 40 de la Ley 7/99.

38. Art. 67 del Texto Refundido de 2003. Merece la pena destacar el hecho de que, si bien en el apartado c), relativo a los servicios de Municipios de más de 20.000 habitantes, ha desaparecido el servicio de matadero, contemplado en la anterior Ley Municipal. La razón es, sin duda, su eliminación de la LRBRL por el RD-L 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Sin embargo, desde la misma perspectiva, no se comprende que no se haya introducido en el Texto Refundido las modificaciones introducidas por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en la cual se atribuyen a todos los Municipios como servicio obligatorio «la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos» y a los Municipios con población superior a los 5.000 habitantes la implantación se «sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que posibiliten su reciclado y otras formas de valoración».

En el caso de Galicia, sólo se introduce el servicio de «biblioteca pública» con relación a los Municipios de más de 1.000 habitantes.³⁹

Por lo que se refiere a Aragón se han incrementado o especificado en mayor medida estos listados de servicios. Así, para todos los Municipios se añaden el tratamiento adecuado de las aguas residuales, la gestión de los servicios sociales de base, el control de productos destinados al consumo humano, así como los edificios y lugares de vivienda y convivencia humana y de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos, y vibraciones y garantizar la tranquilidad y pacífica convivencia en los lugares de ocio y esparcimiento colectivo. En los Municipios de más de 2000 habitantes, el tratamiento secundario o proceso equivalente de las aguas residuales urbanas. Finalmente, en los de más de 20.000 habitantes, la gestión de las ayudas sociales de urgencia.⁴⁰

Como puede observarse, en términos generales, la labor legislativa de las Comunidades Autónomas no ha conducido a grandes ampliaciones competenciales. El hecho de que el TC⁴¹ hubiese definido, al inicio del proceso de desarrollo constitucional, la garantía institucional de la autonomía local como el respeto al derecho a la participación en cuantos asuntos le atañen, le ha dotado al ámbito de actuación local de una gran amplitud potencial, pero, al mismo tiempo, de una gran debilidad frente al legislador sectorial, en la medida que a éste le corresponde la valoración de la intensidad de dicha participación en función de la presencia de intereses supralocales en el asunto concreto de que se trate. Veremos más adelante algunas nuevas técnicas que pretenden paliar esta situación, pero, salvo una reacción del Tribunal Constitucional, en hacer aplicable el principio de autonomía en base a criterios enjuiciables el sistema de las competencias locales sólo puede reformularse mediante un reflexión de contenido político que actualice de una vez por todas el ámbito de poder que en un sistema de descentralización política corresponde a los entes locales.

De aquí que una parte de la doctrina ha denunciado el hecho de que una concepción de la autonomía como un derecho de participación en la gestión administrativa no garantiza que se traduzca en una atribución de competencias,⁴² llegando a afirmar la necesidad de que fuese el legislador estatal de la regulación básica del régimen local quien fijase también las competencias locales, como elemento de la garantía de la autonomía local.⁴³

39. Art. 81,a) de la Ley 5/97.

40. Art. 44 de la Ley 7/1999.

41. STC 28 de julio de 1981.

42. Parada, *Prologo* al libro de MIR, «El sistema español de competencias locales», *op.cit.*, p. 11; FONT, *La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio*, en AGL 1998. p.27 y 28.

43. PARADA, *ibidem*.

La aparición de nuevas técnicas de control autonómico sobre las competencias locales

De hecho, esta valoración del grado de participación que corresponde a un ente local en la gestión de un asunto en contraste con los intereses supralocales ha llevado en ocasiones al TC a interpretar la validez de determinadas técnicas de control gubernativo. Así en la STC 148/1991, de 4 de julio,⁴⁴ se entiende que la facultad de suspensión sobre actos locales de uso de suelo, ejercida por la Comunidad Autónoma canaria para preservar la posterior declaración autonómica de espacio natural protegido o la aprobación de planes especiales de protección ambiental, «no es una técnica para el control administrativo de la legalidad de los acuerdos adoptados por las Corporaciones locales» sino, antes bien, «un instrumento que sirve a la defensa de competencias propias de la Administración autonómica».

Igualmente, la STC 36/1994, de 10 de febrero entiende que la facultad autonómica murciana de suspensión de licencias municipales por causa de su contradicción con las Directrices de Ordenación del Mar Menor, señala que «al no constituir la facultad de suspensión prevista...una técnica de control administrativo de la legalidad de los actos municipales, sino un instrumento cautelar al servicios de las competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local».

A mi juicio estas dos sentencias no reflejan adecuadamente el conflicto de intereses. En efecto, una cosa es que la legislación produzca una situación de paralización de actuaciones jurídicas locales, como la suspensión de las tramitaciones en curso, en base a permitir la plena eficacia de las facultades autonómicas de planificación ambiental o urbanística, y otra es que en base a una hipotética contradicción jurídica entre la licencia y el plan aprobado, se pueda suspender la licencia, ya que ello implica un juicio administrativo sobre la legalidad de la actuación local, que sólo corresponde realizar a los jueces. En este sentido es más correcta la STC 11/1999, de 11 de febrero,⁴⁵ en la cual ante una suspensión autonómica de licencias basada en el interés autonómico de la legalidad urbanística, entiende que ello implica una previa valoración autonómica de la legalidad de la actuación local y que implica por ello un control gubernativo de legalidad contrario a la autonomía local reconocida en la LRRL.

Una segunda manifestación de la articulación de la participación local en asuntos de interés compartido la encontramos en la letra del artículo 81,a) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia. En este precepto la atribución de los servicios obligatorios a los municipios, derivada de la regla básica del art. 26 LRRL, se hace de forma condicionada «en todo lo que no sea de competencia de otras Administraciones». En base a esta concepción,

44. FANLO, *El control de los Entes locales, ¿Modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada*, RAP n1 130. 1993. p. 171 y ss.

45. POMED, *Dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre el estatuto de las Entidades Locales. (Suspensión autonómica de licencias municipales y Haciendas locales*, AGL. 1999/2000. p.281 y ss.

la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las rías y ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas, ha declarado de interés general autonómico, en su art.6, el servicio de aguas residuales urbanas, a excepción de las redes de alcantarillado.⁴⁶ En otro lugar⁴⁷ ya me refería que esta técnica supone un desconocimiento frontal de la función del legislador básico como configurador de la garantía institucional de la autonomía local. Las competencias atribuidas a los entes locales como servicios obligatorios, no sólo tienen un sistema especial de protección para su plena efectividad al ser los beneficiarios esenciales de los planes de cooperación estatales y provinciales, sino que aparecen reforzadas institucionalmente frente a la propia capacidad de organización local del legislador autonómico cuando, en el art. 42 LRRL, se señala que la creación de Comarcas no puede suponer para los Municipios la pérdida de las competencias del art.26.

Nuevas técnicas de garantía de las competencias locales

En base a todo lo anterior, no es extraño que hayan surgido nuevas técnicas de garantía de las competencias locales, encabezadas por el conflicto en defensa de la autonomía local⁴⁸ introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, como una parte del contenido del paquete legislativo aprobado por el Estado en base a lo que entendía que era el cumplimiento, por su parte, del denominado Pacto Local.

Desde el momento en nos encontramos, en el caso que nos ocupa, con un juicio acerca de si las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas «lesionan» la autonomía local constitucionalmente garantizada, lo que produce esperar de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es una progresiva catalogación el concepto de lesión. Es decir, de nada vale decir, como por ejemplo se produce con la STC 109/98, de 21 de mayo, sobre el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, que se infringe la garantía institucional de la autonomía local en aquellos casos en los que, tras una intervención normativa que modifique una anterior competencia local, «no subsista una verdadera capacidad de decisión». El concepto de «verdadera» queda en el aire, sin delimitar. Por lo que nos encontramos ante una regla teórica que no cuenta con los instrumentos precisos para su aplicación. Es decir, el Tribunal debe entrar a precisar, como regla de constitucionalidad, cuáles son los rasgos que debe poseer una auténtica capacidad de decisión, derivada del ejercicio de competencias propias o de materias donde debe exigirse una competencia propia. Es necesario, así, crear un test de constitucionalidad de la autonomía local.

Si volvemos a la STC 42/81, de 28 de julio, en la que se define el concepto de garantía institucional, encontramos un conjunto de datos precisos que pueden

46. Ver al respecto, ÁLVAREZ CARREÑO, *El régimen jurídico de la depuración de las aguas residuales urbanas*, Montecorvo. Madrid. 2002. p. 285; MÍGUEZ MACHO, *El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local*, REAL, nº 289. 2002, p. 52 y 53.

47. ORTEGA, *Las competencias como paradigma... op.cit.*, p. 48.

48. Ver en este sentido la obra colectiva *Defensa de la Autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP. Madrid. 1997.

servir como elementos de dicho test de contenido de la garantía.⁴⁹ En primer lugar que la participación en los asuntos que afecten a un ente local debe hacerse «a través de órganos propios». De este dato, se puede desprender que no son acordes a las exigencias de esta garantía el que el ámbito de las competencias propias se formule mediante la participación del ente local en un órgano colegiado en el que no posee la mayoría,⁵⁰ por que de otra forma no cabe que se exprese la voluntad del ente local.

Además, la garantía abarca no sólo la Administración sino el «Gobierno» local, lo que exige que a través de la participación atribuida al ente local éste pueda expresar su línea política propia, lo que implica un determinado grado de discrecionalidad, sobre todo en relación a la realización o no en sí mismo de la actividad. Del mismo modo la garantía de funciones de gobierno, hace que las decisiones del ente local puedan ser objeto de un juicio de responsabilidad, es decir, que dicha responsabilidad pueda ser delimitada y no quede subsumida en un conjunto indeterminado de actuaciones.

Finalmente, se mencionan a las «potestades» que debe llevar implícita toda actuación autónoma. Pues bien, el Tribunal deberá determinar si es posible una atribución competencial que no cuente con las potestades que el propio artículo 4º LRBRL predica de los Municipios, Provincias e Islas,⁵¹ o en todo caso, concretar cuales son dichas potestades.

Desde otro punto de vista, debemos recordar en cambio, los avances jurisprudenciales en el reconocimiento de determinados principios que la doctrina había ido señalando con relación al estatuto de las competencias locales.

Así, con relación a la cláusula general de competencias⁵² que se predica del artículo 25,1 LRBRL, la STS de 15 de febrero de 2002, entiende que la decisión de un ente local de sufragar los gastos de defensa jurídica de los insumisos de su localidad forma parte de una competencia general que sólo puede verse limitada por el hecho de que dicha actuación este legalmente atribuida a otro ente territorial:

«La autonomía municipal, en efecto, exige interpretar el haz de competencias del municipio de modo estrechamente relacionado con los intereses y aspiraciones de los vecinos, y exige reconocer un ámbito significativo al municipio en la función de integración social de las minorías, con la reserva de que la actividad abor-

49. Recordemos la garantía se concreta en «el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración de cuanto les tañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible».

50. FONT, *La autonomía local en España... op.cit.*, p.29.

51. Recordemos que estas potestades de refieren a la reglamentaria y de autoorganización, a la tributaria y financiera, la de programación y planificación, la expropiatoria, la de ejecución forzosa, la sancionadora y la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

52. CARRO, *La cláusula general de competencia municipal*, AGL. 1999/2000. p. 37 y ss.

dada no suponga una invasión de competencias específicamente atribuidas a entes territoriales superiores o su reconocimiento o ejercicio no comporte la lesión de aquellas o la vulneración del ordenamiento jurídico. Esta apreciación es conforme con los principios de generalidad, inmediación y subsidiariedad que, entre otros la Carta Europea de la Autonomía Local aplica a la autonomía municipal».

También, con relación a la mención al principio de subsidiariedad⁵³ que se contiene en la anterior sentencia, hay que recordar que dicho principio ya había sido aplicado por la STS de 3 de abril de 1998, en la cual, una actuación de cooperación en la realización de obras no acordada por el propio Municipio, se considera contraria a la autonomía municipal, entre otros argumentos por la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad que en función de los arts.2,1 LRRL y 4,1 CEAL exige que la atribución de competencias se haga con relación a las autoridades más próximas a los ciudadanos que cuenten con los medios necesarios para ejercerlas.

Finalmente debemos mencionar, el principio de primacía de la voluntad municipal acuñado por el propio Tribunal Supremo (STS de 20 de febrero de 1998). Se trata de aplicar también en este caso, el criterio de dar preferencia a la autoridad más cercana a los ciudadanos (art.4,3 CEAL), referido ahora a los supuestos en el que en un procedimiento discrecional interviene la autoridad local mediante la emisión de un informe. En este supuesto, si la voluntad local manifestada en dicho informe no es contradicha de forma expresa por un interés superior manifestado por otro órgano en el seno del procedimiento, ante la indiferencia del resultado, debe primar la expresión de la voluntad local. Como ha sido señalado⁵⁴ este principio pone en cuestión que, en los procedimientos complejos en los que participan los entes locales con otros entes ordinalmente superiores, la automaticidad de la presunción juegue a favor del criterio sostenido por el ente superior.

Conclusiones

A la vista de todo lo expuesto, podemos extraer esencialmente dos conclusiones, una de orden jurídico y otra de orden político-institucional.

Desde el punto de vista jurídico, el sistema de garantía de la autonomía local, expresada a través de la reserva de un ámbito competencial propio, no ha sido hasta ahora operativo con relación a la práctica generalizada de las Comunidades Autónomas. Estas han atribuido mayoritariamente a los entes locales funciones de participación en órganos colegiados o en procedimientos complejos o han firmado convenios de cooperación a través de la técnica subvencional.

Sólo una reacción del T.C. ordenada a través del conflicto en defensa de la autonomía local, en la cual el Tribunal concrete y exija la presencia de los ele-

53. ORTEGA, *Autonomía local y subsidiariedad europea*, AGL. 1996. p. 601 y ss; BARNES, *Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución*, AGL.1997. p. 53 y ss.

54. FONT, *La autonomía Local....op.cit*, p. 26.

mentos que determinen la existencia o no de un marco competencial, que refleje el principio constitucional de autonomía local, podrá alterar el panorama actual.

Sin embargo, esta labor del T.C. debería ser evitada mediante un proceso de verdadera descentralización local. Es cierto que se trata de un procedimiento complejo, en el que fuera del debate político de mayor o menor voluntad descentralizadora, subsiste un conjunto de problemas institucionales que no han sido correctamente abordados.

Así, no cabe que el tema competencial, quede aislado del tema de la financiación local y del de la reestructuración del mapa territorial. Posiblemente, uno de los principales contenidos que deberían ser planteados en las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía, sería el de resolver por esta vía, la acomodación del sistema de administración local a la lógica del Estado autonómico, dentro del marco de intervención estatal que reconoce la Constitución. Desde el momento en que los Estatutos son una norma de equilibrio entre la voluntad estatal y la voluntad autonómica, serían el marco más adecuado para la expresión de una diversidad institucional-organizativa del conjunto de las administraciones públicas.

TERCERA PARTE
PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN
DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS
EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2003

Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider

Principales acontecimientos políticos: panorámica general

A) Las negociaciones sobre la formación de un nuevo gobierno tras las elecciones al Consejo Nacional celebradas el 24 de noviembre de 2002¹ constituyeron el centro de atención política durante los primeros meses del 2003. De entre los temas más intensamente discutidos cabe destacar la reforma del Estado, la reforma del status de los funcionarios en los centros educativos y la reforma del Senado, así como la fusión entre policía y gendarmería y determinadas medidas en materia de reforma administrativa.

Durante este periodo tuvieron lugar numerosas rondas de negociaciones entre el ganador de las elecciones –el Partido Austriaco del Pueblo (ÖVP)– y el Partido Socialdemócrata Austriaco (SPÖ), los Verdes y el Partido Liberal Austriaco (FPÖ); finalmente se logró un acuerdo entre el ÖVP y el FPÖ para la formación del nuevo gobierno, el cual obtuvo la aprobación del Presidente de la República el 28 de febrero de 2003.

Uno de los ejes centrales de los trabajos a emprender por el nuevo gobierno venía determinado por una serie de medidas sobre el sistema de pensiones, medidas que habían generado, debido a la radicalidad de algunas de ellas, fuertes enfrentamientos con los sindicatos. Además, se incrementó notablemente la presión sobre los *Länder* para que procedieran a armonizar sus respectivas normativas relativas a las pensiones de los funcionarios, con el objetivo de lograr así un régimen unitario en dicha materia.

El Ministro de Finanzas GRASSER encontró en los *Länder* una fuerte oposición a su propuesta de que la reforma fiscal, prevista para el 2005 y que aspiraba a una masiva aligeración de las cargas fiscales, se hiciera a costa de municipios y *Länder*.

B) Las elecciones celebradas en el 2003, tanto a nivel local como regional, se saldaron con una importante pérdida de votos para el FPÖ.

a) Las elecciones al Parlamento regional de Baja Austria, celebradas el 30 de marzo, supusieron un fuerte incremento de votos para el ÖVP, lo que le permi-

* Traducción a cargo de Nuria Magaldi, Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. Véase al respecto *Bericht über die Entwicklung des österreichischen Föderalismus im Jahre 2002*, en: *Informe de las Comunidades Autónomas I* (2003), apartado I.3.

tió disponer de mayoría absoluta. El SPÖ y los Verdes experimentaron un ligero incremento, mientras que el FPÖ sufrió pérdidas importantes. En el nuevo Parlamento regional el reparto de escaños es el siguiente: ÖVP 31 (+4), SPÖ 19 (+1) y FPÖ 2 (-7), Verdes 4 (+2). El hasta entonces gobernador del *Land* (*Landeshauptmann*) PROLL fue reelegido por el Parlamento en la sesión constituyente de 24 de abril de 2003.

b) Las elecciones al Parlamento regional celebradas el 28 de septiembre en el *Land* de Alta Austria se vieron fuertemente impregnadas por temas de política federal, generando un notable incremento de votos para el SPÖ. El ÖVP aumentó ligeramente, mientras los Verdes lo hicieron de forma clara. Rotundo perdedor de las elecciones fue el FPÖ, que perdió sus dos puestos en el Gobierno regional. La nueva distribución de escaños en el Parlamento regional es la siguiente: ÖVP 25 (+0), FPÖ 4 (-8), Verdes 5 (+2) y SPÖ 22 (+6). En el Gobierno regional recién constituido la nueva correlación de fuerzas se configura del modo siguiente: ÖVP 4, SPÖ 4 los Verdes 1, que de este modo obtenían por primera vez representación en el Gobierno regional. Tras duras negociaciones se llegó a un acuerdo para el trabajo conjunto en el Gobierno regional entre el ÖVP y los Verdes así como para la reelección de PÜHRINGER (ÖVP) quien, de este modo, fue elegido por el Parlamento el 23 de octubre de 2003 como gobernador del *Land*.

c) En las elecciones al Parlamento regional celebradas el 28 de septiembre de 2003 en Tirol el ÖVP obtuvo fácilmente la victoria con una mayoría absoluta de escaños. El SPÖ alcanzó un 29,94 % de los votos (+4,17%), los Verdes un 15,45% (+7,42%). El FPÖ experimentó una fuerte pérdida (-11,62%), llegando sólo a un 7,99% de los votos. La nueva distribución de escaños en el Parlamento regional es la siguiente: ÖVP 20 (+2), FPÖ (-5), Verdes 5 (+2) y SPÖ 9 (+1). En el acuerdo alcanzado entre ÖVP y SPÖ para la formación de un gobierno de coalición correspondieron 6 puestos a ÖVP y 2 a SPÖ. El hasta entonces gobernador del *Land* VAN STAA (SPÖ) fue reelegido por el Parlamento el 21 de octubre de 2002.

En las elecciones municipales de Carintia, celebradas el 9 de marzo de 2003, los votos se distribuyeron de la siguiente forma: ÖVP 23,4% (+1,1%), FPÖ 19,2% (-6,9%), Verdes 2,5% (+0,4%) y SPÖ 46,4% (+5,9%).

d) En las elecciones municipales celebradas en Alta Austria de forma simultánea a las elecciones al Parlamento regional el reparto de votos fue el siguiente: ÖVP 41,8% (+0,1%), FPÖ 8,8% (-10,1%), Verdes 4,3% (+2,5%) y SPÖ 42,4% (+8,3%).

C) Las discusiones sobre la posibilidad de derogar o, por el contrario, de revalorizar el papel de la cámara de representación territorial austriaca –el Senado (*Bundesrat*)– continuaron a lo largo de 2003, junto con las conversaciones y negociaciones en el marco de la denominada «Convención para Austria» (*Österreich-Konvent*).

Las votaciones de la 697 sesión del Senado, el 23 de junio de 2003, se vieron marcadas por el torbellino político relativo a la tramitación de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos de 2003, con la que se pretendía la trasposición de importantes previsiones como, por ejemplo, la reforma de las pensiones o la

compra de aviones de sobrevigilancia del espacio aéreo (véase al respecto el apartado III.5.1). En este sentido, la moción del SPÖ relativa a la formulación de objeciones fue rechazada. De igual forma, la moción de no formular ninguna objeción tampoco fue acogida, al votar contra dicha propuesta 9 de los diez miembros del FPÖ en el Senado. El proyecto de ley del Consejo Nacional quedó, de este modo, sin objeciones y la Ley de acompañamiento de los Presupuestos 2003 (BGBl I Nr71/2003) pudo entrar en vigor tras el preceptivo plazo de 8 semanas.²

Estos inciertos resultados en las votaciones del Senado generaron discrepancias en el seno de la coalición gubernamental y realimentaron el debate en torno al papel que debía jugar el Senado. Las propuestas abarcaron desde la elección popular o la delegación y envío de alcaldes al Senado hasta la introducción de un verdadero derecho de veto en el Senado.

Una propuesta interesante al respecto fue la presentada por el Presidente del Parlamento de Baja Austria, FREIBAUER (ÖVP), quien, entre otras cosas, sugería la posibilidad de que fueran los principales representantes de los *Länder* y no el Senado quienes se encargaran de estudiar los textos legales vía e-mail.

En relación a las discutidas votaciones sobre la Ley de acompañamiento de los Presupuestos del 2003, el Vicepresidente WEISS (ÖVP) presentó una propuesta que fue acogida por las cuatro fracciones existentes en el Senado. La proposición de ley del Senado,³ posteriormente trasladada al Consejo Nacional,⁴ preveía que el Senado pudiera votar, en el futuro, sobre determinadas normas contenidas en leyes recopilatorias.

D) En materia de política europea, los principales temas de discusión y relevancia política para Austria –como también para el resto de países miembros de la UE– fue la entrada en vigor del Tratado de Niza el 1 de febrero de 2003, la firma del tratado de adhesión con los diez nuevos miembros el 16 de abril de 2003 y las discusiones en torno al proyecto de Constitución europea. Los trabajos de la Convención Europea para la elaboración de una Constitución de la Unión no llegaron a fructificar, puesto que en la Conferencia Intergubernamental de 13 de diciembre de 2003, celebrada en Bruselas, no se llegó a acuerdo alguno en torno al «proyecto para un tratado sobre una Constitución para Europa»⁵ y la conferencia fue interrumpida sin resultados.

Para Austria y para aquellos *Länder* especialmente afectados por el tráfico en tránsito fueron de especial relevancia las negociaciones que, a lo largo del año 2003, tuvieron lugar sobre la posible prórroga de la normativa conocida como «punto ecológico» (*Ökopunkte-Regelung*) a la vista de la próxima expiración del tratado de tránsito el 31 de diciembre de 2003. Sólo tras arduas negociaciones –siempre enturbiadas por la continua amenaza de protestas– se logró, en el

2. Véase al respecto el artículo 42.2 de la Constitución.

3. Los Verdes lograron colocar, como consecuencia del incremento obtenido en el número de votos, un total de cuatro miembros en el Senado, formando así grupo propio.

4. Proposición de ley del Senado, de 9 de octubre de 2003, 136/A-BR/2003-Modificación del artículo 41.1 de la Constitución.

5. ABI 2003, Nr C 169, págs. 1 y ss.

Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 22 de diciembre de 2003, un acuerdo de compromiso que estuviera, a su vez, negociado también con el Parlamento europeo. Según este acuerdo, el sistema de los puntos ecológicos se prorrogaba pero, dado que cerca de un millón de LKW de un total de 1.6 millones vinculados a la obligación del punto ecológico fueron liberados, lo cierto es que dicho compromiso –que Austria había rechazado fervientemente– significaba, de hecho, la posibilidad de libre circulación para LKW en tránsito a través de Austria.

La denominada «Convención austriaca» (*Österreich-Konvent*): una nueva posibilidad de reforma constitucional

A) La necesidad de reformar la Constitución federal austriaca es, a todas luces, indiscutible. Lo cierto es que las discusiones se han intensificado en los últimos años, sobre todo a raíz de una serie de propuestas que demandaban la eliminación de los *Länder* o, cuanto menos, su fusión en regiones más grandes.⁶

Con la constitución de la denominada «Convención austriaca», cuyo objetivo era llevar a cabo una revisión en profundidad de la Constitución Federal, se abrieron a lo largo del año 2003 nuevas sendas con una impronta ciertamente novedosa. Y ello porque plantearse una revisión total⁷ en un plazo de tiempo definido y relativamente breve conlleva una considerable presión temporal, lo cual es poco habitual tratándose de un sistema político que no se halla en situación de crisis abierta.

La necesidad de reforma abarca no sólo al sistema federal –teniendo en cuenta que las anteriores tentativas para llevar a cabo una reforma del Estado federal fracasaron–, sino que se extiende también a la reformulación de la democracia (por ejemplo a través de instrumentos de democracia directa, posibilidad de control democrático del Ejecutivo) y del Estado de Derecho (en particular, codificación del hasta ahora fragmentado y disperso catálogo de derechos fundamentales).

En última instancia, el actual estado inacabado del texto constitucional (la Ley Constitucional Federal, B-GV), el cual ha sido bien vaciado bien completado a través de un sinnúmero de leyes constitucionales y de disposiciones constitucionales aisladas⁸ fuera del propio texto, constituye en sí mismo un proyecto de reforma. En

6. Véase con detalle el Informe núm. 22 sobre *Die Lage des Föderalismus in Österreich* (1997), 1998, págs. 27 y ss.

7. El concepto de revisión total proviene del debate constitucional suizo, durante el cual se acuñó el concepto de «revisión total» para definir la reforma del texto constitucional, concluida en 1999. De todos modos, es preciso tener en cuenta que el proceso de revisión suizo se desarrolló a lo largo de un periodo de tiempo relativamente largo.

8. Un estudio en el marco de la Convención reveló la existencia de alrededor de 1200 disposiciones constitucionales fuera de Constitución. Ello debe atribuirse, entre otras cosas, a que la Constitución austriaca puede catalogarse como un texto de revisión relativamente fácil.

este sentido, hay que recordar que el intento de 1995 de llevar a cabo una «nueva codificación de la Constitución Federal» fracasó y no había sido retomado.⁹

B) Algunas propuestas sobre un «plan maestro para Austria» y la constitución de una Convención que debía llevar a cabo los trabajos preparatorios necesarios habían sido ya articuladas por diversos políticos durante el año 2002. Entre los promotores del proyecto se contaba quien durante el primer semestre del 2003 había ejercido la Presidencia interina del Senado HÖSELE (ÖVP, Estiria) así como también el Presidente del Congreso KOHL (ÖVP).

La constitución de la Convención no fue fácil, dado que un inconformista del propio ÖVP exigía que en la cúpula de la Convención no pudiera actuar ningún político, puesto que de lo contrario se estaría ante lo que podría catalogarse como un «entierro de primera clase». Por lo demás, la cuestión relativa a la composición de la Convención constituyó, durante largo tiempo, tema objeto de discusión. Desde un primer momento y de forma abierta y consciente se adoptó la Convención Europea como modelo para el proyecto de Convención para Austria.

C) En las discusiones que, sobre todo a través de los medios de comunicación, se llevaron a cabo se demostró, ya desde un primer momento, que lo que se esperaba de la Convención era una reforma del sistema federal que aspirara al debilitamiento de los *Länder* y de los municipios, así como también a la descarga del presupuesto estatal y, con ello, de los ciudadanos y contribuyentes.

En tales discusiones, fuertemente impregnadas por la cuestión relativa al debilitamiento de los *Länder*, estos últimos adoptaron claramente una posición defensiva. La postura contraria a los *Länder* apelaba una y otra vez, de forma inadecuada, al hecho de que la diferenciación a través de nueve ordenamientos jurídicos autónomos supone, para un pequeño Estado como Austria, una fuente de ineficiencia y de costes,¹⁰ trayéndose también a colación los costes relativos a los Parlamentos regionales.¹¹ Además, un debilitamiento de los parlamentos regionales podría conducir a un fortalecimiento del poder político del Ejecutivo, esto es, del Gobernador del *Land*.

Los parlamentos regionales se opusieron claramente a tales propósitos, presionando en favor de un fortalecimiento del sistema federal¹² y exigiendo la correspondiente representación en la Convención. Incluso los Gobernadores de los *Länder*¹³ se solidarizaron con los parlamentos regionales y se expresaron en contra del pretendido debilitamiento.

a) A principios de 2003 se logró un acuerdo político sobre la composición de

9. Véase al respecto el Informe núm. 20 sobre *Die Lage des Föderalismus in Österreich* (1995), 1996, págs. 8 y ss.

10. Las críticas provenían, esencialmente, de sectores económicos.

11. Sin embargo, se ignoró totalmente que tales costes, considerados en su totalidad, eran prácticamente irrelevantes.

12. Véase al respecto la decisión de la conferencia de Presidentes de Parlamentos regionales de 7 de febrero de 2003, que se celebró de nuevo el 17 de octubre del mismo año.

13. Así por ejemplo el poderoso Gobernador de Baja Austria PRÖLL.

la Convención.¹⁴ Para ello jugó un papel importante el SPÖ, pese a no contar con representación en el Gobierno federal. En virtud de dicho acuerdo, la Convención está formada por un total de 70 personas, entre las que se cuentan –como resultado de la presión ejercida por los *Länder*– tanto Gobernadores regionales como presidentes de parlamentos regionales.

La Convención se compone de un órgano plenario de 70 miembros y un total de 10 comisiones: deberes y fines del Estado (Comisión I), cuestiones esenciales en materia legislativa (Comisión II), instituciones del Estado (Comisión III), catálogo de derechos fundamentales (Comisión IV), distribución de competencias entre *Bund*, *Länder* y municipios (Comisión V), reforma de la Administración (Comisión VI), instituciones administrativas especiales (Comisión VII), controles de tipo democrático (Comisión VIII), tutela judicial efectiva y jurisdicción (Comisión IX), y Constitución económica (Comisión X).

La presidencia de la Convención la ostenta el Presidente del Tribunal de Cuentas FIEDLER. La cúpula de la misma, por su parte, está formada por un Consejo de la Presidencia encargado de recopilar y aunar los resultados obtenidos por la Convención, erigiéndose de este modo en el verdadero centro de poder. Sobre dicho órgano recaen, así, las principales y más esenciales decisiones sobre el futuro de la Constitución Federal austriaca.

b) El 30 de junio de 2003 se constituyó la Convención, la cual, en un plazo de 18 meses, debía elaborar propuestas para una reforma sustancial del Estado y de la Constitución. Bajo la dirección del Parlamento se instituyó una oficina con el objetivo de apoyar y auxiliar los trabajos de la Convención. Por otra parte, a través de una Ley federal relativa al auxilio financiero y administrativo a la Convención (BGBl I Nr 39/2003) se aprobaron las disposiciones necesarias y se proporcionó la suficiente base legal. La Convención procedió en otoño de 2003 a distribuir una serie de tareas entre las diversas comisiones, las cuales deberían presentar los resultados de sus trabajos a su debido tiempo. El pleno llevó a cabo una serie de audiencias con diversas organizaciones civiles, pero no pudo evitar con ello el reproche por la ausencia de representantes de tales grupos en el seno de la Convención misma. En tales audiencias se hizo patente la situación defensiva en la que los *Länder* se hallaban también respecto de las exigencias centralizadoras expresadas por los miembros de las mencionadas organizaciones. Las posibles diferenciaciones regionales fueron planteadas como un problema sin que, sin embargo, se presentaran pruebas sobre el hecho de que una solución de tipo unitario fuera una opción alternativa viable a considerar frente a la diferenciación federalista. En conjunto, las audiencias fortalecieron las posiciones antifederalistas en el seno de la Convención, lo que se reflejaba claramente en las posturas de sus miembros en torno a cuestiones relativas a la diferenciación federalista en materias como derecho de minusválidos, protección de animales, protección de la naturaleza, ordenación urbanística o normativa en caso de crisis y catástrofes.

D) Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que entre los objetivos y

14. Véase al respecto: *Österreich-Konvent- ein neuer Anhang zur Bundesstaatsreform?*, en: *Informationsblatt des Instituts für Föderalismus* Nr 3/2003.

propuestas de la Convención¹⁵ no se cuenta la modificación de los principios constitucionales, que en ningún caso fueron puestos en tela de juicio.

En las discusiones políticas se contemplaba, casi como una exigencia, la celebración de un referéndum sobre la nueva Constitución federal austriaca. En efecto, una consulta de este tipo gozaría de una considerable fuerza legitimatoria; sin embargo y más allá de dicha legitimidad, lo cierto es que su sentido y finalidad, con el trasfondo del actual artículo 44.3 de la Constitución, no están claramente definidos. Según dicho precepto, una consulta popular es necesaria sólo si se está ante una modificación global del texto constitucional, entendiendo por ésta—siguiendo a la doctrina mayoritaria— la modificación de los principios básicos del Estado (Estado democrático y Social de Derecho, principio republicano y federal). Dado que en la práctica tan sólo se veía amenazado el principio federal, se podría correr el riesgo de que con dicho referéndum se acabara por bendecir constitucionalmente un desmantelamiento jurídico del federalismo austriaco.

E) Los informes que hasta el momento han presentado las comisiones muestran unos resultados más bien modestos. En los informes sobre los temas más delicados (por ejemplo, el relativo a distribución de competencias) no pudo consensuarse ninguna propuesta. Ello se explica por el tipo y forma de participación de los *Länder* en la legislación federal.¹⁶ Por un lado, se ponen objeciones a la posición de debilidad política y jurídica en la que se encuentra el Senado mientras que, por otro lado, se rechazan propuestas que sugieren, siguiendo el mode-

15. Véase lo expresado por el Comité fundacional de la Convención a 2 de mayo de 2003:

«La Convención para la reforma del Estado tiene la tarea de elaborar y presentar propuestas para una reforma en profundidad del Estado y de la Constitución, que permita sentar las bases para una más eficiente Administración. La futura Constitución debe orientarse y aspirar a permitir un cumplimiento transparente, próximo a la ciudadanía y ventajoso en cuanto a costes de las tareas estatales. Para ello será preciso analizar especialmente los siguientes aspectos:

-Un análisis comprensivo de las tareas a desempeñar por el Estado.

-La distribución de competencias, con el objetivo de elaborar un claro catálogo de competencias en función de ámbitos materiales.

-Las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo desde la perspectiva del principio de legalidad.

-La estructura de las instituciones del Estado, considerando en particular la perspectiva de un eficiente empleo de fondos, la proximidad a la ciudadanía y el desarrollo de un e-government.

-Las bases de la Constitución económica, en especial desde la perspectiva de la asunción de responsabilidad por gastos e ingresos y del necesario equilibrio financiero.

-La institución de controles eficientes tanto a nivel federal como regional, así como también la configuración de una tutela judicial efectiva que aspire a decisiones rápidas y próximas a los ciudadanos.

La Convención debe, en último lugar, elaborar una propuesta concisa y seria de texto constitucional.

Objetivo de la Convención es, pues, con ello, la consecución de un nuevo texto constitucional que contenga de forma concisa y exhaustiva la totalidad de las disposiciones constitucionales. Los principios estructurales del actual texto (esto es, principio democrático, Estado de Derecho, Estado federal y forma republicana) se mantienen en su integridad invariados».

16. Véase al respecto con detalle: *Zwischenbilanz des Österreich-Konvents*, edición especial 1 de los cuadernos informativos del Institut für Föderalismus, abril 2004.

lo alemán, la posibilidad de articular mecanismos de bloqueo en el Senado en la elaboración de la legislación del *Bund*.

Con especial interés se esperan los resultados e informes de la Comisión X, la relativa a la Constitución económica, cuyos trabajos se iniciaron sólo en febrero de 2004. Sus resultados (o la ausencia de éstos) contribuirán de forma decisiva al éxito o fracaso de la misma Convención.

A qué resultados llevará la Convención es algo que no puede, en el momento en el que nos encontramos, ser convenientemente valorado. Desde el punto de vista de los *Länder* el posible escenario futuro abarca desde el riesgo y peligro ante un posible vaciamiento de su autonomía y un más amplio estrechamiento de su margen de maniobra financiero, hasta la perspectiva de lograr imponerse a la misma Convención, sin perjuicio de su peso político y constitucional.

Principales novedades en el Derecho Constitucional Federal y en la legislación federal

A) A pesar de que la nueva Coalición gubernamental entre ÖVP y FPÖ no dispone en el Consejo Nacional de la mayoría necesaria para aprobar leyes constitucionales (mayoría de dos tercios), el desarrollo del Derecho Constitucional Federal a lo largo del año 2003 no se vio interrumpido ni frenado. Dicho desarrollo tuvo lugar a través de dos leyes complementarias a la Constitución Federal, de una ley constitucional autónoma y de siete preceptos constitucionales en dos leyes federales ordinarias.

a) En primer lugar, debe destacarse la reducción de la edad exigida para participar en las elecciones, de tal modo que el cumplimiento de los dieciocho años puede tener lugar como muy tarde el día mismo de las elecciones.¹⁷ La reducción de la edad para participar en las elecciones mediante ley federal supone, a su vez, la reducción de la edad para ejercer tal derecho en las elecciones municipales y en las elecciones a los parlamentos regionales.¹⁸

b) Con la Ley sobre la reforma en materia de notificación y publicación¹⁹ se modifica la Constitución, introduciéndose en ésta los presupuestos constituciona-

17. Ley federal (BGBl I Nr 90/2003), a través de la cual se modifican, entre otras, la Constitución, el reglamento electoral nacional de 1992, la ley para la elección del Presidente de la República de 1971, la Ley sobre referéndum de 1973 y el reglamento electoral para las elecciones europeas. Hasta este momento el presupuesto para el ejercicio del derecho activo de voto era haber cumplido los dieciocho años de edad antes de 1 de enero del año en que se celebraban las elecciones.

18. Véase al respecto lo establecido en los artículos 95. 2 y 117.2 de la Constitución.

19. Ley federal (BGBl I Nr 100/2003), a través de la cual se modifican, entre otras, la Constitución, la Ley sobre derecho transitorio, la Ley sobre la constitución económica de 1948, la Ley sobre publicaciones oficiales de 1985 y la Ley sobre el Tribunal constitucional de 1953. Además, en virtud de dicha ley se aprueba la Ley sobre el diario oficial de 2004. Por último, dicha ley conllevará, a su vez, la derogación de algunas leyes constitucionales y ordinarias del *Bund*, así como de algunas disposiciones constitucionales contenidas en leyes federales ordinarias.

les necesarios para la publicación electrónica del diario oficial del *Bund* (*Bundesgesetzblatt*). Al mismo tiempo, se procedió a corregir algunas imprecisiones en citas y a depurar los errores de redacción e imprecisiones varias, mientras que algunas leyes constitucionales, consideradas como carentes de objeto, y determinados preceptos constitucionales contenidos en leyes ordinarias fueron derogados.

En la Ley sobre el diario oficial del *Bund*²⁰ se decretó la edición de éste y de otras normas jurídicas federales en formato digital a través del sistema de información jurídica del *Bund* (RIS) lo que, junto con un más fácil acceso a la normativa vigente, debía conducir a una reducción de costes y a un mayor ahorro.

C) Mediante la Ley constitucional relativa a la conclusión de los tratados de adhesión a la Unión Europea de las repúblicas de Chequia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y de Eslovaquia (BGBl I Nr 53/2003) se estableció como requisito para la conclusión de dicho tratado, firmado el 16 de abril de 2003, la previa autorización del Consejo Nacional y el consentimiento del Senado.

El Consejo Nacional consintió la adhesión en su 28 sesión de 9 de julio de 2003, mientras que el Senado otorgó el necesario consentimiento, tal y como está previsto en el artículo 44. 2 de la Constitución, en su 700 sesión de 23 de julio de 2003. De este modo, se cumplieron todos los requisitos y presupuestos parlamentarios exigidos para la ampliación de la Unión Europea.

D) En el año 2003 el legislador federal continuó con la práctica que siempre hemos criticado de establecer preceptos constitucionales en leyes ordinarias. No obstante, no lo hizo con el alcance del año anterior, puesto que en el 2003 sólo dos leyes federales ordinarias contenían disposiciones constitucionales (un total de siete). Junto con la ya mencionada Ley sobre reforma de notificación y publicación de 2004 (véase el punto II.2.2), la cual contenía 4 disposiciones constitucionales, debe mencionarse también una segunda ley federal que, por su parte, contiene tres disposiciones constitucionales.

a) La Ley federal BGBl I Nr 132/2003, por la que se modifica la regulación electoral europea y que permite a su vez la promulgación de una Ley federal sobre las elecciones europeas de 2003, trae cuenta de la necesidad de eliminar —como consecuencia de una decisión del Consejo— el mandato según el cual el escrutinio de los votos sólo puede iniciarse cuando en el último de los estados miembros se haya cerrado el último de los colegios electorales. De esta forma, deja de ser un problema el que en Austria se escruten los votos y se hagan públicos los resultados en los medios de comunicación antes de que se cierre el último de los colegios electorales en cualquier otro estado miembro. Por medio de Ley federal relativa a las elecciones al Parlamento europeo de 2004 se estableció, vía disposición constitucional, que los nacionales de los nuevos estados que se incorporaban el 1 de mayo de 2004 y que en ese momento eran residentes en Austria tenían derecho a participar en las elecciones europeas de junio de 2004.²¹

20. Artículo 4 de la Ley sobre reforma en materia de notificación y publicación de 2004: Ley federal y diario oficial del Estado, 2004.

21. Según el derecho vigente hasta ese momento, gozaban de derecho de voto únicamente los nacionales de estados miembros que residieran en Austria y que en la fecha

E) Principales puntos conflictivos por lo que a la legislación ordinaria se refiere fueron una serie de medidas relativas a la consolidación de los presupuestos, la reestructuración de empresas estatales (véase la Ley federal de infraestructuras ferroviarias de 2003, BGBl I Nr 138/2003), así como también la normativa en materia de pensiones, función pública y derechos retributivos, seguridad interior, protección medioambiental y afianzamiento de la posición económica del país.

Seguidamente se presentan brevemente algunas de las principales leyes federales:

a) Con la Ley de acompañamiento de los presupuestos de 2003 (BGBl I Nr 71/2003) se aprueban también un total de seis nuevas leyes y se modifican 85 leyes ya vigentes, algunas de ellas de forma sustancial. Todo ello con el objetivo de continuar con la consolidación presupuestaria y asegurar las pensiones. Entre las principales modificaciones y novedades se cuentan la controvertida reforma de las pensiones, que supuso la eliminación de las jubilaciones anticipadas, la ampliación de las cuentas al detalle y unos menores recargos. Además, fueron temas relevantes la compra de aviones de sobrevigilancia del espacio aéreo y la modificación de la Ley de ayuda ambiental para el uso de los mecanismos flexibles previstos en el protocolo de Kyoto para la reducción de los gases de efecto invernadero. Las turbulencias políticas en el Senado en relación a la tramitación de la ley han sido ya previamente presentadas (véase el apartado I.3).

b) Con la Ley sobre funiculares de 2003 (BGBl I Nr 103/2003) se establece una nueva base legal para la regulación de remolcadores, funiculares y trenes cremallera. Dicha normativa se orienta y aspira en gran medida a un elevado nivel de seguridad unitario para todos los estados miembros. Por lo demás, la ley en cuestión aspira también a una adaptación de las competencias, tomando en consideración la práctica administrativa seguida hasta entonces y basada en la proximidad al ciudadano, la concisión en cuanto a los procedimientos seguidos y la elaboración de supuestos de hecho que no exijan autorización. Esta ley supuso la realización de una exigencia largamente reivindicada por los *Länder*, como es la extensión de la competencia de los gobernadores regionales en relación a los kuppelbare funiculares cubiertos (entre los que cabe incluir también a los remolcadores). Sin embargo, es cierto que a ello van unidos considerables gastos administrativos para los *Länder*. Por lo demás, la competencia del Ministro federal en tanto que autoridad para la autorización urbanística en el caso de funiculares se ha mantenido, en contra del expreso deseo de los *Länder*, lo que acarrea una considerable e inadecuada fragmentación de las competencias entre autoridades.

c) La Ley federal en virtud de la cual se modifica la Ley de aguas de 1959 y la Ley para la promoción de obras públicas hidráulicas de 1985 y por la que también se deroga la Ley sobre hidrografía (BGBl I Nr 82/2003) sirve esencialmente a la trasposición de la directiva comunitaria en materia de aguas. La modificación en cuestión fija los objetivos medioambientales a cumplir para un adecuado estado, ecológico y químico, de aguas superficiales y subterráneas, previendo

señalada cumplieran los requisitos previstos en el artículo 23a de la Constitución. Dado que dicha fecha en cuestión establecía como presupuesto un periodo de al menos dos meses antes de las elecciones, los nuevos ciudadanos de la Unión Europea quedaban privados del derecho de voto para las elecciones de junio al Parlamento europeo.

plazos para la consecución de los mismos así como también planes graduales para dicha trasposición. Especialmente relevante es la puesta en marcha de una serie de programas integrados en un conjunto de planes de explotación para determinadas regiones con entrada de aguas. La petición realizada en la conferencia de gobernadores regionales celebrada el 16 de octubre de 2002, de que la competencia para la aprobación de planes de explotación debía recaer principalmente en el mismo gobernador, no fue tomada en consideración por el *Bund*. Si pudo, pese a todo, acordarse que la trasposición del programa de medidas del Ministerio de Economía Forestal, Medio Ambiente y Aguas se realizara mediante ordenanza del gobernador (en particular lo que refiere a programas regionales). Las medidas de trasposición del Ministerio son posibles únicamente en la medida en que la realización unitaria a nivel federal de los objetivos o de medidas individuales pueda ser catalogada como de mayor eficiencia económica. Para la aprobación del programa de medidas en si mismo –así como también para la del plan nacional de explotación hidráulica en conjunto– es competente el Ministro del *Bund*.

d) La Ley modificadora de la Ley de asilo de 2003 (BGBl I Nr 101/2003) supuso una nueva regulación de los presupuestos para la concesión de asilo en Austria. Un procedimiento de concesión previo fue antepuesto al examen material de la petición de asilo. Dicho procedimiento debe permitir un adecuado filtro, de modo que las peticiones claramente infundadas sean rápidamente detectadas y desestimadas mientras que, por el contrario, los solicitantes de asilo que demuestren claramente su condición de huidos o perseguidos y, con ello, justifiquen la necesidad de asilo, puedan obtenerlo con celeridad.

Esta modificación generó críticas en varios *Länder* (Carintia, Alta Austria y Viena), que temían que el *Bund* sólo asumiera el coste de una parte de los solicitantes de asilo, lo que supondría un incremento de los costes para los *Länder*. Antes de que el texto aprobado por el Consejo Nacional llegara al Senado y fuera discutido por éste en su sesión de 6 de noviembre de 2003, Alta Austria presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional. Por lo que refiere a la distribución de refugiados y de solicitantes de asilo entre los diversos *Länder*, no fue posible alcanzar ningún acuerdo en las negociaciones llevadas a cabo.

El 1 de diciembre de 2003 se llegó a un acuerdo entre el *Bund* y los *Länder* en relación al alojamiento y acomodación de solicitantes de asilo mediante una distribución de costes en una proporción de 60-40 respectivamente.

e) A lo largo del año 2003 el Senado celebró un total de doce sesiones (de la número 693 a la 704). Durante este periodo se discutieron un total de 102 proyectos de ley del Consejo Nacional y se acordó la celebración de 44 tratados internacionales.

Por otra parte, el Senado no formuló ningún veto a los proyectos de ley presentados por el Consejo Nacional. Las tres peticiones que hubo al respecto –precedentes de miembros del Senado pertenecientes al SPÖ– no hallaron el apoyo de la mayoría necesario y fueron rechazadas.²² En un caso, el relativo a la ley consti-

22. Se plantearon peticiones para oponer el derecho de veto en la tramitación de los siguientes textos legales:

-Ley de acompañamiento de los presupuestos 2003, 697 sesión de 23 de junio de 2003.

tucional sobre el consentimiento parlamentario para la celebración del tratado de adhesión a la Unión Europea de los diez nuevos miembros (véase el apartado III.3), el Senado otorgó el necesario consentimiento.²³ Desde la introducción de este derecho de aprobación (*Zustimmungsrecht*) en 1985 el número de consentimientos concedidos se ha incrementado progresivamente hasta un total de 174.

Evolución del Derecho Constitucional de los *Länder* y su participación en asuntos relativos a la Unión Europea

A) A lo largo del año 2003 se modificó la Constitución de cinco *Länder*. Dichos cambios afectaron, entre otras cosas, a las disposiciones sobre los fines u objetivos del Estado, a la adaptación de la normativa sobre la edad mínima para el ejercicio del derecho de voto a la normativa federal y también a la creación de nuevas instituciones de control.

Además, los Parlamentos regionales aprobaron leyes constitucionales y también leyes ordinarias que contenían disposiciones de rango constitucional.

B) Brevemente se describen, a continuación, las principales modificaciones llevadas a cabo en las constituciones de los *Länder*:

a) En Carintia se modificó la Constitución en cuatro ocasiones a lo largo del año 2003. Especialmente destacable es la modificación constitucional realizada en combinación con la reorganización de competencias en materia de mandato público (LGBI 2003/17 y BGBI I Nr 99/2002²⁴ respectivamente). La nueva ley regional sobre protección en materia de concesiones establece que sea el tribunal administrativo de Carintia la instancia de revisión. Sin embargo, antes de la introducción de un procedimiento de revisión se ha establecido la posibilidad de recurrir al Defensor del Pueblo en materia de concesiones (*Ombudsstelle fue Vergabewesen*)²⁵ tanto por parte del comitente como por parte del empresario o de quien ostente su representación. De todos modos, este Defensor está capacitado únicamente para emitir recomendaciones de modo similar a una institución de arbitraje.

b) En Alta Austria se procedió a regular el ejercicio del derecho de voto en las elecciones al Parlamento regional mediante modificación constitucional LGBI 2003/40. De forma análoga a la normativa establecida a nivel federal en la Constitución, la fecha fijada para poder ejercer el derecho de voto es el día ante-

-Modificación de la Ley de asilo 1997, 702 sesión de 6 de noviembre 2003.

-Ley sobre infraestructuras ferroviarias del Estado 2003, 704 sesión de 18 de diciembre de 2003

23. De acuerdo con el artículo 44.2 de la Constitución austriaca.

24. Véase al respecto, con amplio detalle, el Informe del año 2002, apartado III.2.

25. Véase el artículo 58.1a Z 22 de la Constitución de Carintia. La posición de independencia (frente a instrucciones de terceros) de este defensor del pueblo tuvo que ser expresamente introducida en la Constitución, dado que el año anterior se había establecido la introducción expresa en el mismo texto constitucional de la totalidad de disposiciones constitucionales existentes al margen del mismo (véase el informe del 2002, apartado IV.2.2).

rior al de la celebración de elecciones, es decir, para ejercer el derecho de voto es suficiente con cumplir los dieciocho años el día antes de las elecciones.

Mediante otra modificación constitucional LGBI 2003/104 se introdujo también un nuevo fin u objetivo estatal, que remarca el significado y la importancia del agua potable como alimento esencial y como bien que sirve a la comunidad.

Es preciso mencionar también la ley constitucional relativa a la disolución del Parlamento y la realización conjunta de las elecciones al Parlamento regional, al Consejo municipal y a Alcaldías (LGBI 2003/43).

c) El *Land* de Salzburgo determinó, por medio de modificación constitucional (LGBI 2003/84), que tanto el derecho activo como pasivo de voto corresponden a toda persona que el día anterior a la celebración de elecciones haya cumplido los dieciocho y los diecinueve años respectivamente. Esta decisión fue adoptada en un momento en el que aún no se conocía la intención del *Bund* de fijar la edad para el ejercicio de voto en el mismo día de las elecciones, por lo que fue preciso proceder a una segunda modificación (LGBI 2003/112). Según ésta, el derecho de voto corresponde a toda persona que cumpla dieciocho o diecinueve años como máximo el día de celebración de las elecciones.

d) En Tirol se establecieron, mediante modificación constitucional (LGBI 2003/17), las bases constitucionales para la institución de un Tribunal de Cuentas del *Land* –en sustitución de la hasta entonces existente oficina de control regional-. También se determinaron las funciones que a éste corresponderían, las finalidades del control de gestión, la ejecución de encargos de revisión, la elaboración de informes y la organización del tribunal. Su director es elegido por el Parlamento regional por un mandato de seis años, tras votación en la que se exige la presencia de al menos la mitad de sus miembros y al menos dos terceras partes de votos a favor. Mediante ley ordinaria (LGBI 2003/18) se aprueban un conjunto de preceptos en relación a dicha institución.

Mediante nueva modificación constitucional (LGBI 2003/31) – en el marco de la autonomía constitucional de los *Länder*– se reduce la edad para ejercer el derecho de voto en las elecciones al Parlamento regional y al Consejo municipal, de tal forma que el cumplimiento de los dieciocho años debe tener lugar como muy tarde en la fecha señalada, mientras que hasta entonces el cumplimiento debía producirse a más tardar el primero de enero del año en que se celebraban las elecciones.²⁶

e) Tras una serie de acaloradas discusiones políticas se aprueba en el Parlamento regional de Viena una modificación de su Constitución, así como de la regulación en materia de régimen electoral municipal de 1996 (LGBI 2003/22). Núcleo de dicho paquete legislativo (denominado «paquete democrático») es la concesión del derecho de voto, tanto activo como pasivo, a los extranjeros residentes en Viena a nivel de distrito, con el requisito de que hayan vivido en Viena durante al menos cinco años y de forma ininterrumpida. Se establece, sin embargo, una reserva en favor de nacionales austriacos para ocupar los cargos de director del distrito y de sus sustitutos, así como para la pertenencia a la comisión urba-

²⁶ Véase el apartado III.2.1, en particular lo relativo a la modificación de la Constitución en relación a la fecha establecida para el ejercicio del derecho de voto.

nística de distrito, al considerarse que tales órganos ejercen competencias soberanas. La edad para el ejercicio del derecho de voto pasó de ser los dieciocho años cumplidos como muy tarde el 31 de diciembre del año anterior a la celebración de las elecciones a los 16 años cumplidos a más tardar el día señalado como fecha fijada para las elecciones. Como consecuencia de la introducción de este derecho de voto para extranjeros el *Land* de Viena asume un rol pionero en Austria.

C) Por lo que refiere a la participación federal en la legislación de los *Länder*,²⁷ los parlamentos regionales presentaron numerosas proposiciones de ley al Gobierno federal, quien por su parte opuso algunas objeciones. En particular, se opusieron objeciones en relación al proyecto de ley del Parlamento de Viena que pretendía modificar la Constitución de la ciudad y la regulación relativa al régimen electoral municipal de 1996. El Gobierno federal cuestionaba la constitucionalidad de la normativa propuesta a la luz del principio de homogeneidad en materia de derecho electoral, en concreto en todo lo que refería a la posibilidad prevista de reconocer derecho de voto a nivel de distrito para no-ciudadanos de la Unión. También se alegaba, por parte del Gobierno del *Bund*, que la reserva establecida en relación a ciertos cargos públicos equivalía, de hecho, a un favorecimiento injustificado de los ciudadanos austriacos. El parlamento de Viena no entró al detalle sobre las objeciones presentadas por el gobierno, sino que de modo general se reafirmó en sus posiciones.²⁸ La ley fue finalmente aprobada en la redacción decidida por el Senado.

El consentimiento para la participación de órganos federales en la ejecución de leyes regionales se otorgó en un total de nueve ocasiones.

D) Para los *Länder* austriacos en el ámbito de la Unión Europea, fueron de especial interés e importancia la ampliación de la Unión, las negociaciones sobre la Conferencia Intergubernamental de 2004 y los trabajos de la Convención europea, el desarrollo de las cuestiones relativas al tráfico de vehículos, la trasposición de la directiva-marco sobre aguas y el desarrollo de los numerosos programas de ayuda regionales. En el 2003, como en años anteriores, el *Bund* ostentó la representación de los intereses de los *Länder* frente a los órganos europeos en los procedimientos de incumplimiento de los tratados. El procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos de la Unión (artículo 23d B-VG) se ha adaptado adecuadamente a la praxis y funciona sin problemas. También siguiendo la tónica de años precedentes, no se planteó ningún supuesto de vinculación de los representantes de los *Länder* en las sesiones del Consejo.

En 2003 los *Länder* plantearon, de acuerdo con el artículo 23.d.2 de la Constitución, un total de siete posiciones conjuntas²⁹ que vinculan al *Bund*, el cual respetó esa vinculación.

27. Compárense el derecho de veto del gobierno del *Bund*, en virtud del artículo 98.2 de la Constitución, con el derecho de aprobación de que dispone el *Bund* para la participación de órganos federales en la ejecución de leyes regionales en virtud del artículo 97.2 de la Constitución.

28. Artículo 98.2 de la Constitución.

29. Sobre las siguientes materias:

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

A) A lo largo del año 2003 el Tribunal Constitucional se ha ocupado en diversas ocasiones de cuestiones relativas a la distribución de competencias entre el *Bund* y los *Länder*.

a) La decisión judicial más importante al respecto refiere a la Ley de asilos del *Land* Vorarlberg y, en particular, a los preceptos de la misma que permiten restricciones a la libertad de movimiento de la persona residente en un asilo. Según esta normativa, la libertad de movimiento de un acogido en una institución de este tipo puede verse limitada con base en la protección de su vida o salud, así como también para la protección de la vida y la salud de terceras personas. En el caso de que se trate de acogidos que padezcan enfermedades físicas, se prevé la posibilidad de que la dirección del centro, previa autorización de un facultativo médico, ordene medidas encaminadas a la restricción de la libertad. El Gobierno federal impugnó dicha regulación ante el Tribunal Constitucional alegando que, en atención a la distribución de competencias establecida en la Constitución, la regulación en materia de este tipo de privaciones de libertad compete exclusivamente al *Bund* y no a los *Länder*. En particular, el Gobierno federal apelaba especialmente a la competencia federal en materia de sanidad contenida en el artículo 10.1.12 de la Constitución. Por el contrario, el Gobierno de Vorarlberg se amparaba en una decisión del Tribunal Constitucional de 1992, según la cual la regulación relativa a la creación, mantenimiento y explotación de asilos cae, en virtud de la cláusula general del artículo 15.1 de la Constitución, dentro de la competencia del *Land*. Así, con base en dicha sentencia, el Gobierno de Vorarlberg entendía que la regulación sometida a enjuiciamiento ante el Tribunal Constitucional, en tanto que relativa a la explotación de asilos, debía considerarse competencia del *Land*.

Debe ponerse de relieve que en la sentencia G 208/02, de 28 de junio de 2003, el Tribunal Constitucional no se acogió plenamente a ninguno de los dos argumentos presentados por las partes, sino que optó por trazar una distinción: en la medida en que se trate de limitaciones a la libertad de enfermos físicos acogidos en tales instituciones, tales limitaciones no deben entenderse como relativas o relacionadas específicamente con la explotación de dichos centros, sino vinculadas a la defensa frente a peligros o riesgos derivados de enfermedades, los cuales pueden, por tanto, aflorar con carácter general y no sólo en centros de este tipo. Para la regulación de la prevención genérica de estos riesgos sanitarios entra en juego la competencia federal en materia de sanidad y salud pública establecida en

-Propuesta modificada para una directiva sobre protección penal del Medio ambiente, KOM (2002), 544.

-Subsidios estatales; fianzas de indemnidad para instituciones crediticias públicas.

-Ronda General sobre comercio e intercambio de prestaciones de servicios (GATS).

-Subsidios estatales; fianzas de indemnidad para instituciones crediticias públicas (precisiones).

-Propuesta para una directiva sobre responsabilidad ambiental para evitar daños ambientales y saneamiento del Medio Ambiente KOM (2002), 17.

-Libro verde sobre prestaciones de servicios de interés general, KOM (2003), 270.

-Directiva Fauna Flora y Hábitat, 92/43/EWG; Lista comunitaria de la región alpina, proyecto.

el artículo 10.1.12 de la Constitución dado que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la prevención de riesgos para la protección de la salud de la población cae, con carácter general, dentro de dicho supuesto competencial. Los *Länder* son, sin embargo, competentes para establecer restricciones a los residentes en asilos cuando se trate de exigencias derivadas de una explotación regular de los mismos. Pese a ello, el Tribunal Constitucional optó finalmente por derogar la totalidad de los preceptos impugnados al considerarlos contrarios al sistema de distribución competencial, en tanto en cuanto dichos preceptos no habían contemplado en la medida suficiente la distinción anteriormente mencionada.

b) En la sentencia G 3/03, V2 3/303, de 29 de noviembre 2003, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de enfrentarse con normativa relativa a centros comerciales (en realidad estamos hablando de grandes centros comerciales compuestos por varios establecimientos o también de establecimientos individuales de grandes dimensiones y dedicados al comercio, como por ejemplo al mercado mobiliario). Desde los años ochenta los *Länder* han ido aprobando –amparándose en su competencia general de ordenación del territorio– en sus respectivas leyes de planeamiento y ordenación territorial una serie de limitaciones en las que se fijan los límites máximos para las superficies explotables permitidas y en las que tan sólo se contemplan como posibles emplazamientos espacios o localidades de mayor tamaño. En este sentido, el Gobierno del *Land* ha ido adoptando, con regularidad y mediante reglamento, las correspondientes determinaciones y concretizaciones al respecto. También el Tribunal Constitucional, a partir de los años ochenta, ha fijado un límite para la competencia del *Land* en materia de regulación de centros comerciales: para el caso de limitaciones de centros comerciales, los *Länder* no pueden ampararse exclusivamente en la necesidad de garantizar el suministro de cercanías o en la protección de concurrencia, porque ello cae dentro la competencia del *Bund* en materia de industria (artículo 10.1.8 de la Constitución); por el contrario, los *Länder* tienen también que prever en su regulación legal objetivos generales de ordenación para la limitación de centros comerciales.

En la mencionada sentencia, el Tribunal Constitucional analizó, en primer lugar, los preceptos de la Ley sobre planeamiento territorial del *Land* de Carintia, llegando a la conclusión de que éste no había invadido el ámbito competencial del *Bund* en materia de industria. Pero además, el Tribunal Constitucional examinó también un reglamento del Gobierno de Carintia, en la que éste se amparaba en dicha ley para establecer limitaciones en relación a la superficie de mercados mobiliarios, basándose exclusivamente en el argumento de que otros establecimientos no podían ver amenazada su existencia. sin embargo, tal argumento fue considerado por el Tribunal Constitucional como una argumento puramente de Derecho Industrial que, por razones competenciales, no podía ser regulado mediante reglamento del Gobierno de Carintia, lo que, por lo tanto, derivaba en su inconstitucionalidad.

c) La competencia del *Bund* en materia de Derecho Industrial fue objeto de la sentencia G 9/02 de 4 de noviembre de 2003. Punto de partida fueron las quejas de agricultores del vino y de la fruta contra la Ley sobre venta en cantinas rura-

les de Baja Austria. Este tipo de venta se define como la venta de vino y zumos de frutas elaborados por dueños de huertos y viñedos y es, según la distribución competencial, competencia de los *Länder*. La ley en cuestión regula también qué tipo de comidas pueden ser vendidas en el marco de dicha normativa, permitiendo sólo comidas frías. Algunos agricultores consideraron que dichas limitaciones equivalían a una vulneración del derecho fundamental a un trato igual así como del derecho fundamental a la libertad de adquisición, y recurrieron ante el Tribunal Constitucional. El Gobierno de Baja Austria justificaba la prohibición de venta de comidas calientes alegando que el legislador del *Land*, en virtud de la distribución de competencias, no estaba facultado para permitir la venta de platos calientes en el marco de la competencia para la regulación de este tipo de locales. Esta argumentación fue acogida por el Tribunal Constitucional con el siguiente fundamento: las cantinas de tipo rural son, según la cláusula general del artículo 15.1 de la Constitución, competencia del *Land*. Se trata de un tipo de establecimiento de hostelería, por lo cual es preciso establecer una delimitación respecto de la competencia del *Bund* en materia de industria y comercio (artículo 10.1.8 de la Constitución). Este supuesto de hecho —como también los otros supuestos de hecho competenciales del *Bund*— ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional de forma primariamente histórica, siguiendo la denominada teoría de la petrificación (*Versteinerungstheorie*). En consecuencia, el Tribunal Constitucional examinó lo que, en el momento de la entrada en vigor del supuesto competencial relativo a la industria (esto es, a 1.10.1925) y atendiendo al estado de la legislación en dicho momento, debía entenderse bajo el concepto de materia de comercio e industria. Así, el Tribunal llegó a la conclusión de que en virtud de la normativa del *Bund* en el año 1925, el las cantinas rurales quedaban expresamente exceptuadas del Derecho industrial, no pudiéndose considerar como parte integrante de éste sino que, por el contrario, debían entenderse incluidas dentro del propio ámbito de acción de los *Länder*. Por lo demás, la situación jurídica histórica muestra que, en el marco de dichos establecimientos, sólo podían ser vendidos determinados platos y que especialmente para el suministro de platos calientes se requería la necesaria concesión exigida por la normativa industrial. El Tribunal Constitucional coincidió así con lo alegado por el Gobierno de Baja Austria de que la ley en cuestión estaba obligada, por razones competenciales, a prohibir platos calientes. Las vulneraciones de derechos fundamentales afirmadas no existieron, en opinión del Tribunal, dado que a los agricultores no les era posible, según el Derecho industrial, obtener una autorización para un negocio de este tipo que les permitiera la venta de los platos deseados.

d) Desde el punto de vista del método y del resultado, las decisiones hasta ahora examinadas no ofrecen ninguna sorpresa, puesto que el Tribunal Constitucional se ha mantenido fiel a su consolidada jurisprudencia sobre la interpretación histórica del concepto de competencia. En este sentido, se le planteaban al Tribunal dos opciones: o bien recurrir a decisiones anteriores —así en el caso de la regulación de los centros comerciales— o bien considerar la situación jurídica histórica como claramente definida —en el caso de cantinas rurales—. Sólo la decisión relativa a los asilos permite una valoración distinta, pues se aparta de anteriores decisiones en algunos puntos: por un lado, el legislador de Vorarlberg, al amparo de los preceptos enjuiciados, había hablado por vez primera, de un ámbito temático hasta entonces no claramente regulado, y además en el proceso ante

el Tribunal Constitucional se enfrentaban *Bund* y *Länder*; por otro lado, la situación jurídica histórica no estaba lo suficientemente clara ni era lo suficientemente unívoca como para que el resultado del proceso pudiera ser considerado previsible; en último lugar, permitía al Tribunal Constitucional, en relación a cuestiones de competencia en materia de salud pública y explotación de asilos, un mayor ámbito de valoración. El juego derivado de esta competencia compartida no es, desde luego, satisfactorio, sobre todo atendiendo a una perspectiva práctica. Sin embargo, ello no es tanto debido a la actuación del Tribunal Constitucional como al estado fraccionado de la distribución de competencias, cuya necesidad de reforma se evidencia claramente a la luz de la decisión judicial analizada.

B) En otros dos asuntos tuvo el Tribunal Constitucional que enfrentarse a conflictos relativos al equilibrio financiero entre *Bund* y *Länder*; en ambos, la apelación al Tribunal fue hecha por los *Länder*. También aquí pudo el Tribunal recurrir a principios que ya había desarrollado con anterioridad en decisiones previas; su aplicación para los dos asuntos en cuestión arrojó como resultado el fallo en favor de los *Länder* recurrentes.

a) La decisión G 248/02 de 13 de marzo de 2003 309-311/01 presenta el siguiente punto de partida: cuando en el año 2002 las carreteras federales fueron transferidas a la responsabilidad exclusiva de los *Länder*, éstos obtuvieron del *Bund*, a través de la Ley de suplementos de finalidad, la asignación de una cantidad de dinero para poder financiar los costes de la construcción y el mantenimiento de las carreteras –costes que hasta entonces corrían a cargo del *Bund*–. En particular, para la ampliación de una carretera que discurre a lo largo de las regiones de Tirol y de Carintia, ésta última recibió suplementos especiales del *Bund* pero no así Tirol. La correspondiente normativa contenida en la Ley de suplementos fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de Tirol, por considerarla materialmente injustificada. El Tribunal Constitucional derogó dicha normativa al entender que era contraria al artículo 4 de la Ley sobre Constitución económica. Esta normativa establece para la compensación financiera entre *Bund* y *Länder* un específico mandato de equidad (*Gerechtigkeitsgebot*) y, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, obliga al *Bund* a que, antes de la aprobación de una normativa de compensación financiera –para lo cual el *Bund* es siempre competente–, intente negociar y actuar de forma cooperativa con los *Länder*. En caso de que en dichas negociaciones se alcanzara acuerdo, entonces el ajuste financiero se presume, según la doctrina del Tribunal Constitucional objetivo y equitativo; dicha presunción no vale, sin embargo, si una de las partes de la negociación no ha consentido el ajuste. En el caso concreto que se discute, el Tribunal Constitucional analizó las negociaciones conducidas para la aprobación de la Ley de suplementos y llegó a la conclusión de que, a pesar de que se había llegado a acuerdo entre *Bund* y *Länder*, dicho acuerdo no contemplaba en la medida adecuada los intereses alegados por la región de Tirol, sino que favorecía injustificadamente a Carintia. Por ello, el Tribunal Constitucional no halló justificación material y entendió que los intereses del Tirol habían sido arbitrariamente desatendidos y los de Carintia, en cambio, se habían privilegiado sin fundamento. En consecuencia, los suplementos especiales concedidos a Carintia contravenían el apartado 4 de la Constitución económica.

b) En la decisión A 4/02 de 1 de octubre de 2003 se analizó el tema de la regu-

lación del pago de costes del artículo 2 de la Constitución económica. Según dicha normativa, el *Bund* y las demás entidades territoriales (*Länder* y municipios) cargan con los costes que se desprenden de la ejecución de sus tareas. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ello tiene, en el caso de la Administración indirecta del *Bund* (*mittelbare Bundesverwaltung*) –en la que los *Länder* ejecutan tareas del *Bund* con su propia organización administrativa– las siguientes implicaciones: los *Länder* tienen que cargar con los costes de personal y material (esto es, costes de organización cuando se crean órganos al margen de procesos concretos) pero ostentan frente al *Bund*, como contrapartida, una pretensión al resarcimiento de determinados gastos materiales – esto es, gastos que se han ocasionado de forma inmediata y en un proceso concreto.

Así, en el supuesto analizado, los *Länder* de Viena y Carintia solicitaban del *Bund* una restitución de los costes por las investigaciones que se habían llevado a cabo en instituciones de inspección alimentaria del *Land* a petición de los tribunales y en el curso de un proceso penal. El *Bund* había restituido tales gastos hasta 1996, pero luego los había suspendido, afirmando ante el Tribunal Constitucional que, en tanto que gastos materiales, correspondían de hecho a los *Länder* y que los pagos acaecidos hasta entonces por parte del *Bund* se habían realizado de forma voluntaria. El Tribunal Constitucional, sin embargo, decidió que, pese a existir efectivamente un coste material –porque éste se había ocasionado sólo cuando el juzgador solicitó los concretos encargos de investigación, que en virtud de la ley debían ser cumplidos por los institutos del *Land*– el *Bund*, en tanto que competente en materia de justicia criminal, estaría obligado a la plena restitución de los costes de investigación según el artículo 2 de la Constitución económica.

A) El año 2003 está marcado por la organización de elecciones legislativas de ámbito federal (F. DELPÉRÉE, «Actualités électorales», *Journal des tribunaux*, 2003, p. 181). Véase principalmente la ley del 13 de diciembre del 2002 (publicada en el *Moniteur belge* de 10 de enero del 2003) relativa a varias modificaciones en materia de legislación electoral y la ley del 11 de marzo del 2003 que organiza un sistema de control del voto automatizado por impresión de los sufragios emitidos en soporte papel.

Según una lógica propiamente federativa referente a la disociación de las votaciones organizadas en los ámbitos federal y federado, estas elecciones legislativas no debían tener repercusión alguna sobre la organización y el funcionamiento de las comunidades y regiones.

Sin embargo, nada de esto es cierto (IDEM, «Les volets de la crise», *Journal des tribunaux*, 2004, p. 105). Con posterioridad a la disolución de las Cámaras, se abrió una crisis a escala federal después de la dimisión del Gobierno. Fue entonces que se resolvió con la elección de los parlamentarios y la composición de un nuevo gobierno Verhofstadt. Ello no significa que los comportamientos de los candidatos, las actitudes de los electos y las estrategias de los partidos hagan que la crisis federal tenga repercusiones inmediatas en el ámbito federado. Tres ejemplos ilustran dicho razonamiento.

B) El primero concierne a los parlamentarios regionales y comunitarios.

Los candidatos a las elecciones legislativas provienen de todos los medios. Del ámbito federal, por supuesto. Aspiran a ser sustituidos en sus funciones. Del regional y del comunitario, también. Cuentan con «subir» a Bruselas. O, simplemente, proceden a efectuar una prueba, realizan un precalentamiento en función de una próxima votación o incluso quieren mantener la vara alta con su clientela electoral. Al mismo tiempo ponen a prueba su popularidad.

¿Qué les ocurre a estos candidatos federados en un mandato federal?

O bien muerden el polvo y conservan durante un año como mínimo su mandato regional o comunitario, a pesar de que su legitimidad política sea quebrantada ante sus colegas federados;

o bien ven coronar con éxito su empresa y renuncian a su mandato inicial para poder ocupar un escaño en una asamblea federal. Este es el caso de Armand De

* Traducción a cargo de Margarita Trias Pareja.

Decker quien, en principio, era miembro del Consejo de la Región de Bruselas-Capital y no había accedido al Senado ni a su presidencia más que a través del Parlamento de la Comunidad francesa. En lo sucesivo, es elegido directamente en el Senado y conserva la presidencia del mismo;

o incluso son elegidos en el ámbito federal, pero renuncian a ejercer este mandato en la Cámara o en el Senado. Mirándolo bien, prefieren seguir ocupando un escaño en el Parlamento regional o asumir otras funciones en este ámbito, como la de ministro.

C) El segundo ejemplo afecta a los ministros regionales y comunitarios.

La mayoría de los ministros de los gobiernos federados se presentaron a las elecciones federales del 18 de mayo.¹ De ello se deriva una consecuencia automática. Durante varios meses —antes de las elecciones federales—, los asuntos comunitarios y regionales se aquietan en el ámbito gubernamental. Las prioridades políticas inmediatas son otras. La campaña electoral exige la presencia de ministros regionales y comunitarios sobre el terreno, quienes no se privan de ceder a las peticiones de sus amigos políticos.

Varios ministros federados obtienen unos resultados espectaculares. Este éxito puede valerles un puesto ministerial en el ámbito federal. Este es el caso de Marie Arena o de Rudy Demotte.²

Además hay que indicar cómo puede realizarse dicha operación. Normalmente, los ministros federados se preocupan de no correr ningún peligro y, por tanto, de conservar sus posibilidades políticas en caso de accidente gubernamental federal. El trayecto para conseguir este objetivo puede parecer eminentemente complicado.

En un primer tiempo, el ministro federado dimitte de su función comunitaria o regional. En un segundo tiempo, presta juramento en la Cámara de representantes. Una tercera fase consiste, por su parte, en hacerse elegir como ministro regional. Al final del trayecto es nombrado por el Rey miembro del gobierno federal, lo que le obliga a renunciar a su función ministerial regional. Aquí es obligado constatar que la opinión pública comprende mal estos juegos de aparatos.

Otros ministros federados han conocido un éxito más moderado. El fracaso de su partido puede incitarles a abandonar el poder y ceder el sitio a los más jóvenes. Éste es el caso de Vera Dua en el gobierno flamenco, aun cuando Agalev sigue siendo miembro de la coalición en el norte del país. Por otra parte, Agalev pierde toda representación política en las cámaras federales, lo que supone una gran derrota y modifica los comportamientos de sus socios en el ámbito federal.

Incluso otros ministros han conocido un fracaso real en el ámbito federal. Pero no por ello prevén dimitir en el ámbito federado. De esta forma conservan

1. El fenómeno se considera normal cuando los ministros se presentan a la elección correspondiente en el ámbito de poder en que ejercen su función. Es más curioso cuando provienen de otras instancias de poder. Esta situación no había llamado la atención hasta ahora porque, como indicaba la regla, las elecciones federales y regionales iban aparejadas.

2. Un éxito electoral también puede reafirmar un ministro federado en el puesto ministerial que ocupaba en el ámbito comunitario y regional. Este es el caso de Hervé Hasquin.

un mínimo de visión política. Esta es la actitud de los ministros ecologistas francófonos. Ellos también ven su posición debilitada frente a sus colegas.

D) Un tercer ejemplo se refiere al ministro-presidente de la región bruselense.

Al final de las elecciones legislativas, Daniel Ducarme, presidente del Movimiento reformador, da a conocer que renuncia a su mandato en el Parlamento europeo –donde iba a ocupar un escaño a partir de 1999. Es sustituido por Anne André, diputada permanente del Brabante valón. Ducarme, invocando los aproximadamente 40.000 votos obtenidos en el distrito de Bruselas-Hal-Vilvorde, decide ocupar su escaño de diputado bruselense. Con este objetivo, presta juramento ante la Cámara de representantes.

Poco tiempo después, da a conocer que desearía ceder su plaza de diputado federal a un suplente en la Cámara de representantes, pero que, a cambio, aceptaría un puesto de ministro y, ¿por qué no?, de ministro-presidente en la Región bruselense. A fin de cuentas, tampoco rechazaría un puesto de ministro de la Comunidad francesa.

Para hacer posible la realización de este propósito, François-Xavier de Donnée y Richard Miller renuncian, forzados a ello, a sus respectivas funciones en la Región bruselense y en la Comunidad francesa. Daniel Ducarme agiliza los procedimientos que le permitirán acceder a los mandatos ministeriales que pretende.

No está de más decir que, a principios de febrero del 2004, se induce al ministro-presidente de la Región bruselense a dimitir de todos sus poderes comunitarios y regionales. La administración fiscal le reprocha, en efecto, negligencias graves en la gestión de sus asuntos privados. Vuelve a ser diputado federal (F. DELPÉRIÉ, «Le lys des champs», *Revue générale*, abril del 2004).

E) En esta ocasión surge una cuestión incidental. Las elecciones legislativas tienen lugar cada cuatro años a menos que tenga lugar una disolución facultativa o automática de las Cámaras, que pudiera haber concurrido mientras tanto. Las elecciones regionales, por su parte, tienen lugar cada cinco años en una fecha fija. En principio, los encajes federales y federados de dichas votaciones son claramente distintos, aunque, en realidad, no es que sean distintos por los motivos que acabamos de citar. Los ministros federales son candidatos a las elecciones regionales, los ministros regionales son candidatos a las elecciones federales... y esto fácilmente falsea la percepción de los objetivos de la votación.

Si a esto añadimos las elecciones municipales y provinciales, sin olvidar las elecciones europeas, como promedio, los belgas se citan a las urnas cada dieciocho meses. Y, según los términos del artículo 62 de la Constitución, el voto es obligatorio... En este contexto, se plantea la cuestión de saber si no cabría unir votaciones más que disociarlas y, contemplar, por ejemplo, la elección, aunque fuera indirecta, del Senado, al mismo tiempo que la de las asambleas regionales. Por este motivo, los artículos 46, apartado 4, y 65 de la Constitución figuran en la lista de artículos sometidos a revisión.

Sin embargo, el problema no es tan simple como parece. Unir las elecciones federales y regionales sin perder de vista que los Parlamentos comunitarios y regionales funcionan según el régimen de la asamblea de legislatura y que, por

consiguiente, vean cómo se asigna a sus trabajos un plazo fijo, es como preconizar la abrogación de los procedimientos de disolución de las Cámaras, como mínimo la del Senado. Haciendo esto, ¿no renunciaría Bélgica, sin darse cuenta, a lo que constituye la especificidad del régimen parlamentario, es decir, la posibilidad para la Cámara de destituir al gobierno y la facultad del gobierno de provocar la disolución de las asambleas?

En el transcurso del año 2003, el legislador da el último toque a varias normas relativas a la elección de los Consejos de comunidad y de región. Véase, sobre todo, la ley del 19 de febrero del 2003 sobre la protección de las siglas y los logos con motivo de la presentación de las listas de candidatos.

F) Como su nombre indica, el Tribunal de arbitraje fue concebido inicialmente para regular los conflictos de competencia que pudieran darse entre el Estado federal, las comunidades y las regiones. En 1988, el Tribunal vio ampliar sus competencias y, principalmente, se encargó de supervisar la aplicación de las competencias comunitarias en materia de enseñanza.

La ley especial del 9 de marzo del 2003 amplía aún más el campo de las atribuciones del Tribunal. En adelante, éste puede reconocer recursos contra leyes, decretos y disposiciones que niegan los artículos del título II de la Constitución, ya sea los derechos y libertades reconocidos a los belgas, ya sea los artículos 170, 172 y 191 de la Constitución. El Tribunal de arbitraje es cada vez menos una institución de justicia Constitucional especializada en cuestiones de adecuación del sistema federal hasta convertirse por completo en un tribunal constitucional.

G) La cuestión del modo de composición de los gobiernos comunitarios y regionales vuelve a la superficie. Dichos gobiernos son elegidos por el Consejo correspondiente. Si una mayoría de los miembros del Consejo los presenta en una misma lista, son elegidos. Una ley especial del 5 de mayo del 2003 pretende proporcionar, en esta ocasión, la aplicación al artículo 11 bis de la Constitución que quiere que «los Gobiernos de comunidad y de región cuenten con personas de distinto sexo». En los mismos términos recupera dicha estipulación. Sin embargo, la disposición no entra inmediatamente en vigor, y no producirá sus efectos más que pasadas las elecciones del 13 de junio del 2004.

En cuanto a la designación de los miembros del Gobierno flamenco y del gobierno de la Comunidad francesa, es igualmente oportuno velar por la presencia de un ministro que pertenezca a la Región bruselense. «Si en el momento de la constitución de estos gobiernos o de cualquier modificación posterior en la composición de los mismos» resulta, antes de llegar al último puesto, que ningún ministro responde a esta condición, la votación se limita «a los candidatos que pertenezcan a la región bilingüe de Bruselas-Capital».

Disposiciones parecidas son válidas para los secretarios de Estado bruselenses.

Otra cuestión se refiere a la composición del gobierno de la Región de Bruselas-Capital. El gobierno bruselense está compuesto por cinco miembros: el presidente, dos ministros francófonos y dos ministros flamencos. Todos ellos son elegidos por el Parlamento bruselense.

El voto de investidura del nuevo gobierno supone –cosa que es completamen-

te excepcional— la reunión de una triple mayoría. La asamblea contará, a partir de junio del 2004, con 89 miembros. Es preciso, pues, que 45 parlamentarios apoyen al gobierno. Y es preciso que 37 de los 72 parlamentarios regionales francófonos hagan otro tanto. Además, 9 de los 17 parlamentarios regionales flamencos deberán opinar en el mismo sentido. En resumen, son precisas tres mayorías concordantes.

El Vlaams Blok, el partido extremista flamenco, dispone actualmente de 4 de los 9 escaños del grupo lingüístico neerlandés. Podría encontrarse mañana con 7, 8 o 9 parlamentarios de 17. En la medida en que su participación en los asuntos públicos fuera rechazada por todos los partidos democráticos —francófonos y flamencos—, podría paralizarse la composición del gobierno regional.

En el año 2001 se ideó un mecanismo llamado de «antibloqueo». Consistía en adjuntar al grupo lingüístico neerlandés cinco parlamentarios flamencos designados en función de los resultados electorales obtenidos en el conjunto de la Comunidad flamenca. El fallo del 25 de marzo del 2003 del Tribunal de arbitraje anula dicho dispositivo: «Los representantes con escaño en un órgano representativo serán, en la debida forma, designados por los ciudadanos que puedan estar preocupados por las decisiones de este órgano». Fallando la anulación de un dispositivo-clave de los acuerdos políticos del 2001, el Tribunal de arbitraje contribuye, ni que sea involuntariamente, a quebrantar los equilibrios subyacentes al compromiso bruselense y vuelve a colocar este dossier sobre la mesa de las negociaciones intercomunitarias. Más que apaciguarlo, lo que hace es reactivar el debate político.

Una proposición de ley especial fue presentada el primero de diciembre del 2003 por François-Xavier de Donnée. Caso de producirse un bloqueo en el seno del grupo lingüístico neerlandés, deberá organizarse una nueva votación en el seno del Parlamento bruselense. En este caso, la mayoría de los miembros debe ser suficiente. Con esta precisión, sin embargo, el candidato ministro debe ser presentado por un tercio de los miembros de su grupo lingüístico.

El sistema es ingenioso. No obstante, un cambio legislativo como éste a tan sólo algunos meses de las elecciones generales corre el riesgo de ser percibido como una voluntad de manipular los resultados de las votaciones.

H) «Tal como lo expresan los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, Bélgica es un Estado federal y cada una de las comunidades y regiones extrae de estas disposiciones el fundamento de una autonomía que se traduce en una distribución precisa de competencias. Tal como detalla el Arrêt 8/2003 del Tribunal de arbitraje, «las comunidades y las regiones ejercen una competencia de naturaleza legislativa en lo que se refiere a las materias que les son atribuidas».

De ello hay que deducir que las asambleas de estas colectividades políticas están representadas en justicia por su Presidente. Si se da el caso de que la sesión parlamentaria ha sido cerrada, las asambleas «estarán representadas por su secretario».

I) En las materias que les han sido atribuidas, las comunidades y las regiones suceden al Estado. «En materia de sucesión jurídica», la regla general es la que contiene el artículo 61 § 1º, de la ley especial de 16 de enero de 1989 relativa a la

financiación de las comunidades y de las regiones. En principio establece «una sucesión jurídica integral de la región al Estado a partir del 1° de enero de 1989». Esta sucesión crea, para el acreedor del Estado, una novación legal por cambio de deudor.

J) Un Arrêt real del 13 de febrero del 2003 del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital legisla la situación administrativa y retributiva de los miembros del personal contractual del Ministerio de la Región de Bruselas-Capital. Este personal debe, en principio, hallarse en situación estatutaria. Sin embargo, los efectivos de personal contractual van en aumento. Parecía pues útil determinar reglas particulares para las personas vinculadas por contrato de trabajo.

Un Arrêt del Gobierno valón del 13 de febrero del 2003 modifica, a título temporal, el estatuto de los funcionarios de la región. La provisión de un puesto de trabajo se debe realizar «sucesivamente por promoción, por acceso al nivel superior (y luego) por contratación».

Sin duda, del artículo 22 apartado 1° de la Constitución se deduce que «solamente el legislador federal puede determinar en qué caso y bajo qué condiciones puede el derecho al respeto de la vida privada familiar ser limitado, pero esta competencia no puede razonablemente concernir más que a las restricciones generales a este derecho, aplicables a cualquier materia. Juzgarlo de otra forma significaría que ciertas competencias de las comunidades y de las regiones serían vaciadas de su contenido. La ingerencia en la vida privada familiar que se inscribe en la reglamentación de una materia determinada incumbe a partir de entonces al legislador competente para regular dicha materia».

K) La ley del 16 de mayo del 2003 fija las disposiciones generales aplicables a los presupuestos, al control de las subvenciones y a la contabilidad de las comunidades y regiones. Asimismo, el Tribunal de cuentas, que instituye el artículo 180 de la Constitución, se encarga del control de la contabilidad general y de la compatibilidad presupuestaria de las comunidades y regiones. Según la fórmula tradicional, «(el Tribunal) vela para que no se supere ningún crédito de gastos del presupuesto y para que no tenga lugar transferencia alguna». Asimismo, vela por el respeto de los «principios de economía, de eficacia y de eficiencia».

L) Los derechos y libertades proclamados por la Constitución ¿pueden ser habilitados por el Estado federal, las comunidades y las regiones, cada uno en el campo de competencias que le corresponde, o bien deben ser objeto de intervenciones del único legislador general? El Tribunal de arbitraje no excluye la primera solución.

En el fallo n.° 69/2003 del 14 de mayo del 2003, el Tribunal considera que «atribuyendo al poder legislativo (no calificado de ninguna otra forma) la competencia... de determinar en qué casos y de qué forma son posibles las diligencias penales ..., los artículos 12, apartado 2, y 14 de la Constitución garantizan a cualquier ciudadano que ningún comportamiento será punible y que no se infligirá pena alguna más que en virtud de las reglas adoptadas por una asamblea deliberante, elegida democráticamente». Este puede ser el caso de las asambleas federales, comunitarias y regionales.

En el fallo n.° 51/2003 del 30 de abril del 2003, el Tribunal toma en conside-

ración el derecho al respeto a la vida privada y familiar, tal como se lee en el artículo 22 de la Constitución. En el ejercicio de sus competencias medioambientales, una región debe garantizar el respeto a este derecho e impedir, por ejemplo, que molestias sonoras procedentes de ruidos de aviones puedan, en un nivel insoportable, «perjudicar los derechos que, según el artículo 22 de la Constitución, tienen los que viven en las proximidades de un aeropuerto».

Con esta importante precisión —Sin duda se desprende... del artículo 22 apartado 1º de la Constitución que el legislador federal puede decidir en qué caso y en qué condiciones el derecho al respeto a la vida privada y familiar puede ser limitado, pero esta competencia no puede razonablemente concernir más que a las restricciones generales a dicho derecho, aplicables a cualquier materia— el Tribunal de arbitraje no desea vaciar de contenido ciertas competencias de las comunidades y regiones. De ello deduce que una ingerencia en la vida privada y familiar de una materia determinada incumbe... al legislador competente para regular dicha materia.

Cabe presumir que el juez constitucional razonará de la misma forma en el caso de la protección de los derechos fundamentales.

M) Según el artículo 162, apartado 1º, de la Constitución, «las instituciones provinciales y municipales están reguladas por ley». ¿Qué significa esta última expresión? ¿Hay que considerar que sólo la ley federal está en condiciones de organizar las instituciones locales? Al contrario, hay que admitir que una ley regional, a saber, un decreto, puede intervenir en este campo.

En un fallo que ha sido objeto de las críticas más vivas (35/2003), el Tribunal de arbitraje ha considerado que «la utilización de la expresión 'por ley'... no permite deducir que el constituyente haya querido de esta forma reservar una materia para el legislador federal» —lo que es evidente, puesto que el texto constitucional data del 7 de febrero de 1831 y no es hasta el 24 de diciembre de 1970 que se constituyen las comunidades y regiones. «Utilizando la expresión 'por ley', el constituyente sólo quiso excluir esta materia de la competencia del poder ejecutivo». El Tribunal de arbitraje deduce de ello que «el legislador especial puede confiar a las regiones la competencia de regular esta materia a condición de que sus atribuciones sean expresas y precisas». En aplicación del artículo 39 de la Constitución, el legislador especial puede atribuir a las regiones una competencia como ésta para regular, por decreto o por disposición, «la composición, la elección, la organización, la competencia y el funcionamiento de las instituciones provinciales y municipales en el respeto de los principios contenidos en los artículos 41 y 62 de la Constitución».

La ley especial ¿puede atribuir una competencia como ésta a la región para todos los municipios? O ¿es preciso considerar aparte a los llamados «municipios con estatuto especial»? Según el Tribunal de arbitraje, conviene respetar, en este caso, las reglas inscritas en virtud de la llamada ley de pacificación del 9 de agosto de 1988 en la ley municipal, la ley orgánica de los Centros públicos de ayuda social, la ley provincial, el Código electoral, la ley que organiza las instituciones provinciales y la que organiza las elecciones simultáneas a las Cámaras legislativas y a los Consejos provinciales.

En efecto, el objetivo de la ley de pacificación del 9 de agosto de 1988 contenía en sí misma «la justificación de la no regionalización de las reglas inscritas en la ley de pacificación». La explicación es más política que jurídica: «El equilibrio creado de esta forma se sostiene en un amplio consenso entre las comunidades». El Tribunal de arbitraje admite, en estas condiciones, que no es... manifiestamente irrazonable mantener en el ámbito federal las reglas cuyo fin es limitar esta reserva a los municipios con estatuto lingüístico especial que están afectados por esta ley.

Estas reglas particulares no afectan a los municipios de la región de Bruselas-Capital que «están situados en una región bilingüe y son objeto de otro conjunto de reglas cuyo objetivo es proteger a los neerlandeses». En estas condiciones, «no es manifiestamente irrazonable no extender a los municipios de la Región de Bruselas-Capital las restricciones impuestas a la transferencia de competencias en materia de poder subordinado».

El Tribunal de arbitraje no se olvida de reactivar el debate: «no parece que tratando literalmente los municipios periféricos y los de Comines-Warneton y de Fourons, por un lado, y los demás municipios, y más concretamente, los municipios con facilidades de los municipios de la Región de Bruselas-Capital, por el otro, el legislador especial haya negado los principios fundamentales del orden jurídico belga».

Las regiones son, en principio, competentes en materia de política económica. Como subraya el fallo 8/2003 del Tribunal de arbitraje, «el legislador (especial) ha considerado necesario que sean descritas con gran claridad las materias que deben derivar de la competencia de la autoridad nacional con vistas a la salvaguarda de la unión económica y de la unidad monetaria». Ésta es la razón por la que el legislador especial identificó cierto número de materias que «reservó expresamente a la autoridad federal». Entre estas competencias reservadas al Estado federal figuran, principalmente, la reglamentación y el control de las empresas de seguros, el derecho bancario y el derecho al seguro. «De esta reserva de competencias, sin embargo, no se desprende que un legislador decretal no pudiera, en el ejercicio de sus competencias, poner en marcha un mecanismo de seguro, siempre que lo hiciera en el respeto de la reglamentación promulgada por el legislador federal».

N) Una disposición legislativa que data de un «período anterior a la creación de las comunidades y regiones» debe «ser leída lógicamente teniendo en cuenta la reforma del Estado intervenida en el intervalo». Así, la comunicación de procedimientos judiciales a las asambleas parlamentarias debe ampliarse en adelante a las asambleas comunitarias y regionales que en el entretanto han conseguido una parte del poder legislativo. (CA, 2/2003)

En virtud del artículo 23 de la Constitución y de la ley especial de reformas institucionales, «corresponde al legislador federal regular el acceso a la profesión y asegurarse el derecho al trabajo en el respeto a la libertad del comercio y de la industria. Invocando esta habilitación, el Código judicial pudo conferir a los colegios profesionales –uno por los foros francófono y germanófono, otro por los foros flamencos– competencias en materia de ayuda jurídica, estancias, formación profesional de abogados pasantes y formación de todos los abogados del foro del

que forman parte. Los colegios comunitarios pueden, entre otras cosas, tomar iniciativas y adoptar medidas útiles, principalmente en materia de reglas disciplinarias y de lealtad profesional, así como para la defensa de los intereses del abogado y del justiciable. De esta forma, el legislador ha definido «por arriba» el marco en el que deben ejercerse las competencias atribuidas a los colegios comunitarios. No corresponde ni a la comunidad ni a la región intervenir en este sector.

O) Las colectividades federadas ¿pueden crear jurisdicciones administrativas? «Los artículos 146 y 161 de la Constitución reservan para la autoridad federal la competencia de establecer jurisdicciones administrativas y de definir sus atribuciones».

En asuntos de competencias implícitas, una región puede, no obstante, intervenir en la materia. Es preciso, además, para que esta excepción pueda prevalecer «que la reglamentación adoptada sea necesaria para el ejercicio de las competencias de la región, que la materia se preste a un régimen diferenciado y que las incidencias de las disposiciones en curso sobre la materia no sean más que marginales» (C.A., 49/2003 et 58/2003).

P) En virtud de la ley especial del 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales, la vivienda y el régimen de la vivienda que han supuesto un peligro para la higiene y la salubridad públicas son materias regionales. Así pues, corresponde al legislador decretal «determinar las categorías de vivienda con respecto a las que ejerce sus competencias, en particular, viviendas colectivas, pequeñas viviendas individuales, así como los edificios no destinados inicialmente a vivienda y utilizados con dicho fin, alquilados o puestos en alquiler como residencia principal, aunque estas viviendas estén situadas en edificios existentes desde como mínimo veinte años». El ejercicio de estas competencias no perjudica el poder de la autoridad federal de «determinar las obligaciones contractuales del tomador y del arrendador» (C.A., 67/2003).

Q) La ley especial de reformas institucionales ha atribuido a las comunidades el conjunto de la materia de la radiodifusión y la televisión. «Esta competencia permite a las comunidades regular los aspectos técnicos de las emisiones de radio y televisión en calidad de accesorios de la materia de la radiodifusión y la televisión. Esta competencia incluye también la de atribuir frecuencias en el respeto de las normas técnicas que incumben a la autoridad federal. En efecto, para permitir la integración de cada una de las ondas radioeléctricas en la red del conjunto de las que se emiten en el territorio nacional y para evitar interferencias mutuas, corresponde a la autoridad federal garantizar la ordenación general de las ondas radioeléctricas. Esta misión incluye la competencia para elaborar las normas técnicas relativas a la atribución de frecuencias y a la potencia de los emisores, que deben ser comunes para el conjunto de los radios de comunicación, sea cual sea su destino, así como la competencia para organizar un control técnico y para garantizar por la vía represiva el respeto de dichas normas.» (C.A., 92/2003).

Por lo demás, «una coordinación entre el Estado federal y las comunidades en materia de atribución de las frecuencias en juego, y ello tanto a escala nacional como internacional» parece útil, si no necesaria. La Constitución y las leyes de reformas institucionales no han previsto en la materia una colaboración obliga-

toria entre el Estado, las Comunidades y las Regiones. Sin embargo, el artículo 92 bis de la ley especial del 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales ofrece la posibilidad para estas distintas colectividades políticas de concertar acuerdos de cooperación entre ellas que se refieran principalmente a la creación y gestión conjunta de servicios e instituciones comunes en el ejercicio conjunto de competencias propias o en el desarrollo de iniciativas comunes (ibídem).

El decreto de 27 de febrero del 2003 sobre la radiodifusión pretende transponer a la Comunidad francesa las directivas europeas y, en particular, la directiva «televisión sin fronteras» y la directiva «servicio universal». El capítulo IV del decreto afirma los principios de transparencia y pluralismo. Con este fin, «la R.T.B.F. y los editores de servicio autorizados en virtud del presente decreto hacen públicas las informaciones de base que les conciernen para permitir que el público se forme una opinión sobre el valor que se da a las informaciones y a las opiniones que se difunden en los programas de servicio de radiodifusión... el gobierno determina la lista de informaciones de base, así como los modos de difusión para asegurar un acceso equitativo a los mismos.

En cuanto a los programas, el decreto pretende afirmar el respeto a la dignidad humana y a la protección de los menores, regula la comunicación publicitaria. Asimismo, se reestructura el Consejo superior del audiovisual; se trata de una autoridad administrativa independiente que goza de personalidad jurídica y está especialmente encargada de la regulación del sector de la radiodifusión en la Comunidad francesa. Incluye un comité asesor y un comité de autorización y control.

R) Un Arrêt real del 13 de febrero del 2003 del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital legisla la situación administrativa y retributiva de los miembros del personal contractual del Ministerio de la Región de Bruselas-Capital. Este personal debe encontrarse, en principio, en una situación estatutaria. Sin embargo, los efectivos de personal contractual van en aumento. Por lo tanto, parecía útil establecer reglas concretas para las personas vinculadas por un contrato de trabajo.

Un Arrêt del Gobierno valón del 13 de febrero del 2003 modifica, a título temporal, el estatuto de los funcionarios de la región. Un trabajo de contratación debe realizarse «sucesivamente por promoción, por acceso al nivel superior (después) por contratación».

S) En virtud de la ley especial del 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales, la vivienda y el control de las edificaciones que constituyen un peligro para la higiene y salubridad públicas son materia regional. Corresponde, pues, al legislador decretal «determinar las categorías de vivienda con respecto a las que ejerce sus competencias, en particular, las viviendas colectivas, las pequeñas viviendas individuales, así como los edificios no destinados inicialmente a vivienda y utilizados con dicho fin, alquilados o puestos en alquiler como residencia principal, aunque estas viviendas estén situadas en edificios existentes desde como mínimo veinte años». El ejercicio de estas competencias no perjudica al poder de la autoridad federal de «determinar las obligaciones contractuales del tomador y del arrendador» (C.A., 67/2003).

T) Un decreto del 9 de enero del 2003 de la Comunidad francesa se refiere a la transparencia y al control de los organismos públicos, de las sociedades de edi-

ficios escolares y de las sociedades de gestión patrimonial que dependen de la Comunidad. El decreto tiene por objeto principal establecer el estatuto de los administradores públicos, es decir, de las personas físicas que forman parte del consejo de administración, del consejo directivo o del comité permanente de un organismo público. El decreto contiene principalmente una Carta del administrador público que define los compromisos que éste debe respetar en el ejercicio de su poder. El mismo decreto pretende definir los derechos de los usuarios de los servicios públicos, quienes están particularmente habilitados para presentar una queja a un servicio constituido en el seno del organismo. En este caso, se deberán valer del no respeto por parte del organismo público de sus obligaciones para con los usuarios en el marco de la ejecución de las misiones de servicio público. El fallo del 20 de marzo del 2003 establece dicha Carta. En el anexo del fallo se determina un modelo de la misma.

La disposición bruselense del 3 de abril del 2003 crea, igualmente en el seno de estos servicios, una célula encargada de tratar las posibles quejas presentadas contra la forma en qué los servicios administrativos de la Región de Bruselas-Capital se comportaron frente a los usuarios, y ello en un tema concreto.

U) Las regiones son, en principio, competentes en materia de política económica. Como lo subraya el fallo 8/2003 del Tribunal de arbitraje, «el legislador (especial) ha considerado necesario que sean descritas con gran claridad las materias que deben derivar de la competencia de la autoridad nacional con vistas a la salvaguarda de la unión económica y de la unidad monetaria». Es la razón por la que el legislador especial identificó un cierto número de materias que «reservó expresamente a la autoridad federal».

Principalmente figuran entre estas competencias reservadas al Estado federal la reglamentación y el control de las empresas de seguros, el derecho bancario y el derecho al seguro. «De esta reserva de competencia, sin embargo, no deriva que un legislador decretal no pudiera, en el ejercicio de sus competencias, poner en marcha un mecanismo de seguro, aunque lo hiciera en el respeto de la reglamentación promulgada por el legislador federal».

En virtud del artículo 23 de la Constitución y de la ley especial de reformas institucionales, corresponde al legislador federal regular el acceso a la profesión y asegurar el derecho al trabajo en el respeto a la libertad del comercio y de la industria. Invocando esta habilitación, el Código judicial pudo conferir a los colegios profesionales —uno por los foros francófono y germanófono, otro por los foros flamencos— competencias en materia de ayuda jurídica, estancias, formación profesional de abogados pasantes y formación de todos los abogados del foro del que forman parte. Los colegios comunitarios pueden, entre otras cosas, tomar iniciativas y adoptar medidas útiles, principalmente en materia de reglas disciplinarias y de lealtad profesional, así como para la defensa de los intereses del abogado y del justiciable. De esta forma, el legislador ha definido «por arriba» el marco en el que deben ejercerse las competencias atribuidas a los colegios comunitarios. No corresponde ni a la comunidad ni a la región intervenir en este sector.

Consideraciones preliminares

En la evolución del regionalismo italiano, el año 2001 señaló, sin lugar a dudas, un punto de inflexión, y supuso una profunda renovación en los rasgos característicos de nuestra forma de Estado. Por una parte, la aprobación de la Ley constitucional 3/01 completó el diseño de reforma constitucional, en lo que se refiere al ordenamiento y a las competencias regionales, que se había iniciado con la Ley constitucional 1/99 (véanse los Informes de Comunidades Autónomas 1999 y 2001). Por otra parte, la aprobación de la Ley constitucional 1/01 extendió a las Regiones con autonomía especial las novedades incluidas en la citada Ley constitucional 1/99.

Por el contrario, el año 2002 se caracterizó sustancialmente como un año de espera, de punto muerto en el proceso de desarrollo y ejecución del mandato constitucional. En sentido metafórico constituyó una especie de «calma tras la tempestad». Por su parte, el año 2003 ha destacado por el esfuerzo llevado a cabo por el legislador y por la Corte Constitucional para consolidar el sistema, completando y confiriendo mayor coherencia a las novedades introducidas por las reformas del año 2001.

De este modo, el juez constitucional ha buscado, con una rica jurisprudencia, establecer los criterios que deberán aplicarse en la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Regiones, así como individualizar los mecanismos para asegurar, en el respeto del principio de autonomía, la coordinación y la protección de las exigencias unitarias que se desprenden del ordenamiento jurídico general de la República.

En cuanto al Parlamento, aprobó la Ley 131/03, de disposiciones para la adaptación del ordenamiento de la República a la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, nº 3, y con ello se ha propuesto ante todo ejecutar las numerosas reservas de ley, que se encuentran presentes en el Título V de la Constitución. En concreto, destacan:

- art. 117.5 Constitución: «Las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, en las materias de su competencia, participarán en las decisiones relacionadas con la elaboración de los actos normativos comunitarios, y

* Traducción realizada por Josep Molleví, Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

procederán al desarrollo y ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, dentro del respeto a las normas establecidas por las leyes del Estado».

—art. 117.9 Constitución: «En las materias de su competencia, la Región puede celebrar acuerdos con Estados, y convenios con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y de acuerdo con los requisitos regulados por las leyes del Estado».

—art. 120 Constitución: «La Ley definirá los procedimientos que garanticen que los poderes de sustitución sean ejercidos en el respeto del principio de subsidiariedad y del principio de colaboración leal».

Ahora bien, la Ley 131/03 ha regulado aspectos que no son reconducibles a la Ley constitucional 3/01 y, en este sentido, no se ha limitado a una mera adaptación del ordenamiento de la República a los nuevos principios constitucionales. Ello se hace evidente en los siguientes preceptos de la Ley:

—art. 2, que delega en el Gobierno la competencia para revisar una parte importante del Decreto legislativo 267/00, sobre el ordenamiento de los Municipios y de las Provincias;

—art. 4, en materia de potestad estatutaria y reglamentaria de los entes locales;

—art. 10, que instituye, en cada una de las capitales de Región, un Representante del Estado para las relaciones con el sistema de las autonomías.

Esta característica de la Ley 131/03 ha comportado que se dudara de la legitimidad constitucional de sus preceptos, y en particular de los que interpretan y dan un nuevo sentido a las disposiciones contenidas en la Constitución, puesto que con ello se lesiona el principio recogido en el art. 114.2 de la propia Constitución, que al afirmar que las regiones, los municipios y las provincias son entes autónomos, según los principios fijados por la Constitución, no sólo ofrece al principio de autonomía una base constitucional explícita, sino que al mismo tiempo impone que tal principio no pueda encontrar otros límites que los impuestos por la Constitución.

Es suficiente con tomar en consideración, por ejemplo, las normas relativas al régimen jurídico de los entes locales, y compararlas con el texto vigente de la Constitución, para darse cuenta que es frecuente la presencia de preceptos que innovan, lo que plantea, como se ha dicho, notables interrogantes acerca de su legitimidad constitucional. De este modo, conviene remarcar el art. 2.4, letras c) y d), de la Ley 131/03, en la medida que la «indicación de los criterios para la gestión asociada de las funciones de los municipios», o bien, la individualización de «formas específicas de consulta y cooperación entre entes locales y Regiones», sobrepasan de la competencia legislativa estatal del art. 117.2, letra p) de la Constitución, y forman parte de la competencia legislativa residual de las Regiones. En el mismo sentido destaca el art. 2.4, letra m), cuando parece reintroducir la figura del alcalde como representante del Gobierno, pese a la derogación del art. 129 de la Constitución. Asimismo, el art. 2.4, letra o), y el art. 7.1, en cuanto parece que integran a los entes de autonomía funcional y a las Comunidades montañas entre los posibles destinatarios directos de competencias administrativas, lo que supone un incumplimiento de la clara formulación del art. 118 de la Constitución.

Por otra parte, la experiencia del derecho comparado demuestra los problemas que a menudo han tenido las leyes generales que han perseguido dar una primera aplicación a las disposiciones constitucionales en materia de régimen jurídico regional.

Estas dificultades se han evidenciado en la experiencia española, donde la primera y única ley de armonización, aprobada por las Cortes, de acuerdo con el art. 150.3 de la Constitución, fue declarada en gran parte inconstitucional por el Tribunal Constitucional, sobre la base del principio según el cual las leyes de armonización deben completar, pero no sustituir, ni integrar, ni circunscribir las previsiones constitucionales en materia de autonomía. Efectivamente, «... el interés que se intenta tutelar y que justifica la utilización de la técnica armonizadora se identifica con el mismo interés general que ya fue tenido en consideración por el poder constituyente, al fijar el sistema de distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 76/1983).

Primeras indicaciones sobre la forma de Gobierno regional, y sobre los caracteres de la representación política regional.

Las relaciones entre Presidente y Consejo en la forma de gobierno regional

La nueva formulación del art. 123 de la Constitución italiana ha potenciado notablemente la potestad estatutaria de las Regiones ordinarias, con la ampliación de los aspectos que pueden ser objeto de regulación en sede estatutaria.

A estos efectos, es oportuno recordar que la formulación originaria del art. 123 de la Constitución establecía que el Estatuto regional debía incluir las normas relativas a la organización interna de las Regiones. Por lo tanto, excedía de la autonomía del ente la posibilidad de concretar los aspectos sustanciales de su forma de gobierno, que por el contrario eran predeterminados directamente y de forma homogénea por la Constitución. El nuevo texto constitucional, en cambio, reserva a la fuente estatutaria la competencia para determinar tanto la forma de gobierno, como los principios fundamentales de organización y funcionamiento, y atribuye a la ley regional la regulación del «sistema de elección y de los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente, y de los otros miembros de la Junta regional». En otras palabras, reconoce que la determinación de los caracteres de la organización política de un ente constituye elemento integrante de su autonomía.

Sin embargo, la discrecionalidad de las Regiones en esta materia encuentra una limitación significativa en la terminante previsión del art. 126.3 de la Constitución, que indica los casos de disolución anticipada y automática del Consejo regional, en el caso de que se opte por la elección directa del Presidente de la Junta, por parte del cuerpo electoral. En efecto, el citado precepto afirma que «la aprobación de la moción de confianza contra el Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, así como su remoción, incapacidad permanente, muerte o dimisión voluntaria, conllevan la dimisión de la Junta y la disolución del Consejo».

La aprobación de una moción de confianza, o bien la dimisión por parte del Presidente de la Junta determina, no sólo la crisis del ejecutivo (como ocurre en

la tradición del parlamentarismo italiano), sino que también provoca la inmediata renovación de todos los órganos electivos, de tal modo que el poder de elección del gobierno regional y de la mayoría política se sustrae a los representantes electos, y se confía íntegramente a la decisión voluntaria del cuerpo electoral.

Ciertamente, esta solución no constituye una novedad absoluta en el panorama constitucional italiano, puesto que de hecho reproduce lo previsto por la normativa en materia de régimen jurídico de municipios y provincias, donde la aprobación de una moción de confianza, o la determinación de la incapacidad permanente, remoción, finalización del mandato o muerte del alcalde (o del presidente de la provincia) conlleva el fin del cargo de alcalde (o presidente) y la disolución del Consejo a la vez (art. 53 Decreto legislativo 267/00).

Precisamente, tal homologación entre Consejo regional y Consejo municipal y provincial ha sido criticada por los Consejos Regionales en sede de elaboración de los nuevos Estatutos regionales, dada la evidente distinción de funciones que hay entre estos órganos, ya que es legislativa en el primer caso, y esencialmente administrativa en el segundo. En particular, no se discute el principio de elección directa del Presidente de la Junta (que fue introducido de forma provisional por la Ley constitucional 1/99), sino que cuestionan la disolución automática del Consejo en aquellos casos en que el mandato finaliza de forma anticipada por causas que exceden la relación político-fiduciaria, tales como por ejemplo la muerte, la dimisión voluntaria, o la incapacidad permanente. En otras palabras, las Regiones son favorables a mantener una forma de gobierno basada sobre la elección directa del Presidente; lo que critican es el excesivo automatismo y rigidez del régimen previsto en el art. 126.3 de la Constitución.

Este debate permite comprender la ingeniosa solución adoptada por el Estatuto de la Región de Calabria, aprobado el 31 de julio de 2003, cuyo art. 33 prevé que los candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Junta regional no sean elegidos por sufragio directo, sino que vengan indicados en la papeleta electoral, y sean votados conjuntamente con el resto de miembros del Consejo regional. Su nombramiento formal corresponde al propio Consejo regional, durante la toma de posesión, que tiene lugar junto a la aprobación del programa de gobierno presentado por los candidatos. Si no puede producirse el nombramiento de los candidatos de las listas electorales que han resultado mayoritarias, se resuelve la disolución automática del Consejo.

La solución institucional adoptada por la Región de Calabria evitaría el automatismo impuesto por el art. 126.3 de la Constitución, y comportaría como consecuencia que, en caso de dimisión voluntaria, incompatibilidad sobrevenida, remoción, incapacidad permanente o muerte del Presidente de la Junta, no se produciría la disolución del Consejo (ni tampoco las consiguientes elecciones), sino la sustitución del Presidente por parte del Vicepresidente. Ello se desprende del mecanismo establecido en el art. 33 del Estatuto, en cuanto que el Presidente de la Junta no es elegido inmediatamente, en una única fase, por el cuerpo electoral.

Para confirmar la elección mediata del Presidente, los defensores de esta propuesta se basan además en el art. 33.8 del Estatuto, según el cual la toma de posesión no se produce después de la proclamación de los candidatos vencedores en la contienda electoral, sino a continuación de la elección del Consejo regional.

Por otra parte, el Consejo no estaría obligado a elegir los candidatos presentes en la lista electoral, esto es, podría decantarse por no proceder al nombramiento, como Presidente y Vicepresidente, de los candidatos indicados por el electorado, si bien con tal decisión provocarían su propia disolución. En fin, la aprobación por parte del Consejo del programa de gobierno instauraría, según el posicionamiento de la Región, una relación fiduciaria directa entre Consejo y Presidente, y no entre éste último y el electorado.

Esta normativa ha sido impugnada ante la Corte Constitucional por el Gobierno, que ha lamentado la violación sustancial del art. 126.3 de la Constitución, puesto que interpretado este precepto en conexión con el art. 122, *in fine*, del mismo texto constitucional, se desprende un vínculo de interdependencia entre el Presidente y el Consejo, que se sintetiza en el principio *simul stabunt, simul cadent* (recurso de 5 de septiembre de 2003). En efecto, para el Gobierno, el mecanismo diseñado por el Estatuto de la Región de Calabria persigue asimilarse con el sufragio universal y directo, pero sin serlo en realidad.

Puede avanzarse que la Corte Constitucional, por medio de la sentencia 2/04 (que será analizada de forma más detallada en el Informe del próximo año), ha estimado las pretensiones del Gobierno, y ha declarado la inconstitucionalidad del art. 33 del Estatuto de la Región de Calabria, por vulnerar el art. 126 de la Constitución. En concreto, la Corte Constitucional ha argumentado, recordando su anterior jurisprudencia (sentencias 304/02 y 196/03), que los Estatutos regionales deben respetar la Constitución, no sólo en lo que se refiere a las disposiciones expresas y en los principios, sino también en el espíritu. El vicio de la normativa regional consiste en haber previsto un mecanismo de elección del Presidente y del Vicepresidente, que con la apariencia de poder asimilarse en lo sustancial con la elección directa, sin embargo evita las consecuencias indicadas como obligatorias por el art. 126 de la Constitución.

La admisibilidad de las acciones positivas en la formación de la representación política regional

La Constitución italiana, con el objetivo de promover el más amplio acceso de los ciudadanos a los cargos públicos electivos, removiendo para ello los obstáculos que impidan la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política del país (art. 3.2 de la Constitución), ha introducido tres principios esenciales, que tiene que cumplir la normativa en materia de acceso a los cargos electivos.

En primer lugar, el acceso a los cargos públicos debe realizarse en condiciones de igualdad, sin que pueda prevalecer discriminación alguna, especialmente por razón de sexo. Así lo indica el art. 51.1 de la Constitución: «Todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen acceso a los cargos públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señale la ley».

En segundo lugar, el ciudadano elegido para un cargo público disfrutará de las condiciones materiales idóneas para desarrollar adecuadamente su función de representante. En los términos del art. 51.3 de la Constitución: «Todo aquél que sea

llamado a desempeñar funciones públicas electivas tiene derecho a disponer del tiempo necesario para el cumplimiento de sus obligaciones y a conservar su empleo».

Finalmente, en la medida que, pese a la existencia del principio de igualdad, la representación política continúa siendo esencialmente desequilibrada desde la perspectiva de la representación de género, el art. 51.1 de la Constitución prevé la posibilidad de acciones positivas dirigidas a favorecer la participación de las mujeres en las contiendas electorales, y su presencia en los órganos electivos. Un principio parecido se encuentra también en el ámbito regional, donde el art. 117.7 de la Constitución establece que las leyes regionales deben remover los obstáculos que impidan la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica, y promover la igualdad de acceso entre mujeres y hombres a los cargos electivos.

El conjunto de disposiciones que se acaba de exponer parece superar el concepto liberal de representación política, fundado sobre la indiferencia de cualidad de los representantes, a favor de una visión más articulada de la democracia pluralista, que presta atención a las diferencias existentes en la sociedad, en particular, y por lo que interesa ahora, la relativa al género. Por otra parte, la posibilidad de promover acciones positivas también en lo que se refiere a la representación política puede considerarse como una especificación de lo que establece en términos generales el art. 3.2 de la Constitución, o bien el art. 23 de la Carta de derechos de la Unión Europea. Este último precepto afirma que el principio de igualdad entre hombre y mujeres «tiene que ser asegurado en todos los campos».

Anteriormente, el legislador nacional ya había intentado incrementar la presencia femenina en las asambleas electivas, con medidas de acción positiva. En concreto, puede recordarse la Ley 415/93, que establecía que ninguno de los dos sexos podía estar representado en una proporción superior a los tres cuartos de los consejeros municipales y provinciales asignados. Por su parte, la Ley 277/93 había dispuesto para las elecciones a la Cámara de los Diputados que, en la elaboración de la lista de candidatos para el reparto de escaños por medio del sistema proporcional, los partidos tenían que indicar alternativamente un candidato de sexo masculino y femenino. De este modo, se confería a los sujetos de sexo femenino una cuota de participación en el interior de los órganos de representación política.

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró que estos preceptos eran inconstitucionales, porque vulneraban los artículos 3.1 y 51.1 de la Constitución, sobre la base que en el acceso a los cargos públicos debe operar una rigurosa aplicación del principio de igualdad formal, lo que no puede tener otro significado que el de la indiferencia del sexo a los fines de la formación de la representación política. Y este principio, para el juez constitucional, afecta no sólo a la elegibilidad, sino también al momento de indicar los candidatos elegibles (sentencia 422/95).

Ante esta posición expresa de la Corte Constitucional, la cuestión de la paridad en la representación de ambos sexos en las instituciones representativas se replantea algunos años más tarde en sede de revisión constitucional, con la introducción de normas constitucionales de acción positiva: primero, con la Ley constitucional 2/01 de revisión de los Estatutos de las Regiones con autonomía espe-

cial; después, con la Ley constitucional 3/01, relativa a las Regiones ordinarias; finalmente, con la Ley constitucional 1/03, que generaliza la posibilidad de acciones de promoción en el acceso a los cargos públicos, para garantizar que este acceso se produzca en condiciones de igualdad para ambos sexos.

Mientras que las Regiones ordinarias todavía no han aprobado las nuevas leyes electorales previstas por el art. 122 de la Constitución, dos Regiones con estatuto especial (Valle de Aosta y Friul-Venecia-Julia) han intentado desarrollar las previsiones de la Ley constitucional 2/01.

La Región del Friul-Venecia-Julia, con la Ley regional 137/02 (que sin embargo no ha entrado en vigor al no superar el referéndum), se apresuraba a asegurar la paridad en el acceso a los cargos electivos, para lo que intervenía esencialmente sobre la disciplina de la campaña electoral: por un lado, aseguraba el apoyo financiero a los grupos políticos que se comprometieran a promover el equilibrio de género en la representación electiva; por otro lado, se proponía dar mayor protagonismo a las mujeres candidatas en los mensajes y espacios electorales que se difundieran por los medios de comunicación; finalmente, garantizaba la presencia de ambos sexos en la composición de la Junta regional.

Suerte diversa ha corrido la propuesta de la Región del Valle de Aosta, que con la Ley regional 3/93 ha introducido una doble obligación: por un lado, la relativa a asegurar el protagonismo de las mujeres candidatas en los mensajes y espacios electorales que vayan a difundirse por los medios de comunicación; por otro lado, la obligación de incluir en las listas electorales a candidatos de ambos sexos, so pena de invalidar la lista.

Con esta última previsión, la Región del Valle de Aosta recuperaba las propuestas que habían sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional en 1995. Por ello, nuevamente se produjo un recurso ante el juez constitucional, donde el Gobierno impugnaba la Ley regional, en la parte que disponía la invalidez de las listas electorales que no incluyeran a candidatos de ambos sexos. Pero en esta ocasión, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia 49/03, ha declarado que el recurso del Gobierno era infundado, puesto que las medidas favorables a la paridad de sexo no inciden sobre el derecho a la igualdad en el acceso a los cargos electivos, sino sólo sobre la elaboración de las listas electorales.

Para el juez constitucional, la obligación establecida en los preceptos impugnados no vincula al ejercicio del voto o a los derechos de los ciudadanos elegibles, sino a la libertad de elección de los partidos o de los grupos que elaboran y presentan las listas electorales, y se limita a impedir la posibilidad de presentar listas formadas por candidatos de un único sexo. En consecuencia, la elección de los electores entre las listas y entre los candidatos, y la elección de éstos, no viene condicionada en ningún momento por el sexo de los candidatos, especialmente porque el elector puede expresar votos de preferencia, y el orden de elección de los candidatos de una misma lista viene determinado por el número de votos de preferencia obtenido por cada candidato o candidata (artículos 34 y 51 de la Ley regional 3/93).

De la jurisprudencia de la Corte Constitucional parece desprenderse, por lo tanto, el principio por el que las acciones positivas en materia de representación política pueden incluir medidas destinadas a asegurar que el género femenino

esté en igualdad de condiciones para acceder a los cargos electivos, pero no que de forma automática tengan una posición de favor en orden al resultado, esto es, en cuanto a la efectiva elección en los diversos órganos representativos.

Algunas precisiones inherentes al sistema regional de fuentes

La difícil distribución de la competencia legislativa entre el Estado y las Regiones

Los textos constitucionales, con el objetivo de repartir la competencia legislativa entre el Estado y las Regiones, recurren normalmente a la técnica de elaborar diversas listas de materias, integradas por la presencia de una cláusula residual (a favor del Estado, o bien de las Regiones). Estas técnicas vienen motivadas por exigencias institucionales indudables, reconducibles a finalidades de certeza y de garantía de las autonomías regionales. En efecto, sólo se puede hablar de autonomía cuando los límites en los que las comunidades pueden autodeterminarse vienen predeterminados y fijados de forma inamovible en disposiciones de rango constitucional.

Con todo, la experiencia demuestra que este objetivo no es enteramente asumible, y que las listas de materias se convierten en fronteras vulnerables, que pueden ser incumplidas reiteradamente, de tal modo que en la práctica la doctrina habla de «frontera móvil». La certeza de esos límites puede ser debilitada por la estructura de las listas de materias incluidas en el texto de la Constitución, en cuanto que, como ocurre con el art. 117 de la Constitución, las materias se codifican con un contenido jurídicamente indeterminado, o bien con materias distribuidas parcialmente entre el Estado y las Regiones, o en fin se prevén materias transversales susceptibles de influir sobre el régimen de otras materias (*vid.*, Informe 2002).

Para otorgar certeza a la titularidad de la competencia legislativa resulta determinante, por lo tanto, la actividad interpretativa de la Corte Constitucional, que ha estado ocupada también durante el año 2003 en el meritorio esfuerzo de introducir en el sistema constitucional algunas reglas a las que acudir para definir las materias y la consiguiente individualización de las competencias (*vid.* sobre este aspecto, el Informe 2002). Para obtener este resultado, el juez constitucional ha recurrido, en cada uno de los casos planteados, a una multiplicidad de criterios interpretativos.

En algunos supuestos ha utilizado el criterio histórico-objetivo, que se basa en la naturaleza de la actividad regulada por la ley, tal y como se desprende de la evolución normativa que ha regido ese sector determinado. En este sentido, el juez constitucional ha constatado que la evolución de la normativa en relación con las «guarderías» ha ido asignando progresivamente a este servicio también una función educativa y formativa, más allá de la función de tutela del trabajo; por lo tanto, este servicio ya no va dirigido sólo a facilitar la situación de los padres trabajadores, y en consecuencia la Corte Constitucional ha concluido que esta materia debe incluirse, ya no en el título de asistencia social, sino preferentemente en el de enseñanza (sentencia 370/03).

Igualmente, ha afirmado que la disciplina de las fundaciones de origen bancario ya no se incluye en la materia «entidades de crédito», sino en la materia «ordenamiento civil», desde el momento que la evolución legislativa no las con-

sidera más como elementos constitutivos del régimen crediticio y del ahorro, puesto que tienen prohibido ejercer funciones de crédito o cualquier otra forma de financiación, prestación o subvención de entidades con fines de lucro, o a favor de empresas de cualquier naturaleza (sentencia 300/03).

En otros supuestos, la Corte Constitucional ha recurrido al criterio instrumental, que permite al Estado o a las Regiones legislar no sólo sobre los objetos que estén directamente relacionados con la definición legal de una materia, sino también sobre las funciones que sean subsidiarias, accesorias o que estén instrumentalmente conectadas. Es el caso, por ejemplo, de la materia «obras públicas», que según el parecer del juez constitucional no se incluye de forma automática en el ámbito de la potestad regional residual, puesto que se trata de un ámbito de legislación que no integra una materia propia y específica, sino que se califica según el objeto al cual se refiera; por lo tanto, puede adscribirse bien a la potestad legislativa exclusiva del Estado, o bien a la potestad legislativa concurrente (sentencia 303/03).

La Corte Constitucional también ha acudido al criterio teleológico, que tiene en cuenta los fines que la normativa intenta perseguir cuando regula una determinada materia. Este criterio ha sido utilizado especialmente para distribuir la competencia legislativa en materia ambiental entre el Estado y las Regiones. A estos efectos, el juez constitucional ha precisado que el medio ambiente se presenta como valor transversal, por lo que corresponde al Estado la regulación de los aspectos dirigidos a establecer una disciplina uniforme sobre todo el territorio nacional, mientras que las Regiones pueden ocuparse de los intereses que están ligados funcionalmente con los propiamente ambientales, tales como, por ejemplo, la finalidad de naturaleza higiénico-sanitaria (sentencias 222/03, y 307/03).

Finalmente, el juez constitucional no ha excluido la admisibilidad de interpretaciones extensivas. A título de ejemplo, ha considerado que una sociedad por acciones, cuyo capital pertenece en su totalidad al Ministerio del tesoro, y que está sometida a las directrices gubernamentales, también puede incluirse en la materia «régimen jurídico y organización administrativa del Estado y de los entes públicos nacionales» (sentencia 363/03).

La determinación de los principios fundamentales en las materias de competencia legislativa concurrente

El art. 117.3 de la Constitución detalla un conjunto de materias bastante amplio, que se incluye en la potestad legislativa concurrente del Estado y de las Regiones. Esta tipología de competencias no constituye seguramente una novedad en el panorama del regionalismo italiano, aunque se pone de manifiesto que el nuevo texto del art. 117 de la Constitución ha introducido una modificación lingüística importante: en efecto, reserva a la legislación del Estado la «determinación» de los principios fundamentales, cuando el texto precedente disponía que las leyes regionales deben respetar los límites de los principios fundamentales establecido por las leyes del Estado. Nos parece que la novedad consiste en la circunstancia de que la ley estatal debería determinar necesariamente, esto es,

individualizar e indicar, las disposiciones que, actuando como principios, representan un límite para la legislación regional.

De esta precisión se deriva una doble y relevante consecuencia: por un lado, los principios de la materia, al menos en lo que se refiere a la legislación posterior a la entrada en vigor de la Ley constitucional 3/01, no podrían construirse más por vía interpretativa; por otro lado, si la ley del Estado no concreta de forma expresa los principios, tales disposiciones estatales deberían ceder ante la posterior intervención legislativa de las Regiones. Y viceversa, ante la falta de una nueva legislación por parte del Estado, las Regiones podrían legislar deduciendo los principios de la legislación estatal precedente y aún vigente.

La citada interpretación del texto del art. 117.3 de la Constitución se conecta con lo previsto en el art. 1.3 del Decreto legislativo 267/00, en materia de normativa municipal y provincial, en cuanto que impone a la legislación relativa al régimen jurídico de los entes locales y de disciplina del ejercicio de las funciones que les corresponden la tarea de «enunciar expresamente los principios que constituyan un límite inderogable para la autonomía normativa de los entes locales». De esta forma se reduciría, e incluso se podría eliminar, la incertidumbre jurídica y una más que probable causa de conflicto entre el Estado y las Regiones. Efectivamente, indicando de cara el futuro que los principios en la materia correspondiente no pueden ser reconstruidos por vía interpretativa, la discrecionalidad regional encontraría un límite inderogable solamente en aquellas normas que el Estado ha calificado expresamente que contienen principios.

Sin embargo, no parece que el legislador tenga intención de perseguir tal interpretación, y parece que va a preferir la continuidad antes que la innovación. En efecto, el art. 1.3 de la Ley 131/03, confirma las orientaciones jurisprudenciales del pasado, que con todo habían recaído sobre una base constitucional distinta, y prevé que en las materias pertenecientes a la legislación concurrente, los principios fundamentales vengan «expresamente determinados por el Estado o, en su defecto, ... puedan deducirse de las leyes estatales vigentes». La clave de este precepto, y con toda probabilidad también de su posible inconstitucionalidad, consiste en que se admite con carácter general la posibilidad de construir los principios fundamentales en una materia determinada por vía interpretativa, en lugar de circunscribirla sólo a los casos en que el Estado no haya procedido a legislar todavía sobre ese punto.

Una interpretación fiel al tenor literal del art. 117.3 de la Constitución debería haber constatado que, en caso de falta de determinación de las normas como principios, las exigencias de diferenciación, expresadas por la legislación regional, podrían haberse determinado libremente, en detrimento de las exigencias de homogeneidad y de unidad, que son reconducibles a la normativa estatal de principio.

La distribución de la potestad reglamentaria entre el Consejo y la Junta regional

Los reglamentos regionales y de los entes locales encuentran fundamento constitucional en el art. 117.6 de la Constitución, que a propósito de las Regiones afirma que les corresponde la potestad reglamentaria en las materias que no están incluidas en la competencia legislativa exclusiva del Estado, o bien que el Estado

les haya delegado; en cuanto a los municipios y provincias, dispone que tienen potestad reglamentaria en orden a regular la organización y el desarrollo de las funciones que les hayan sido atribuidas.

La potestad reglamentaria de las Regiones y de los entes locales se diferencia de la estatal por el hecho que en los ordenamientos descentralizados la competencia para adoptar los reglamentos no pertoca necesariamente al órgano ejecutivo. Así, la originaria redacción del art. 121 de la Constitución (posteriormente modificada por la Ley constitucional 1/99) había reservado al Consejo regional el ejercicio tanto de la potestad legislativa como de la potestad reglamentaria.

Esta elección contribuyó en la práctica a que la función de los reglamentos fuera incierta, y que la actividad legislativa disminuyera en calidad. En efecto, los Consejos regionales preferían incluir en el mismo acto toda la disciplina de una determinada materia, sin necesidad de distinguir entre normas de principio o de detalle; de esta manera, se conseguían varios objetivos a la vez: reducir los plazos en la toma de decisiones, aprobando un acto en lugar de dos; reforzar la fuerza jurídica de las normas, puesto que todas ellas eran de grado primario; y evitar la fase de control administrativo por parte del Estado en el sentido del art. 125 de la Constitución, ahora abolido.

En consecuencia, se produjo en el sistema de fuentes regional un doble inconveniente: por una parte, en las leyes regionales se insertaban normas heterogéneas, muchas de las cuales no merecían tener el rango de fuente primaria del ordenamiento; por otra parte, la fuente reglamentaria fue utilizada por los Consejos regionales de forma esporádica y marginal.

La situación debería haber cambiado significativamente con la aprobación de los nuevos Estatutos regionales, puesto que a la luz de la actual formulación del art. 121 de la Constitución, sólo la potestad legislativa tiene una cobertura constitucional, mientras que la individualización del órgano o de los órganos competentes para ejercer la potestad reglamentaria forma parte de los «principios fundamentales de organización y de funcionamiento» reservados a la autonomía estatutaria de cada una de las Regiones.

En el proceso de aprobación de los Estatutos, algunas Regiones han intentado «forzar» la interpretación del texto de la Constitución, y han considerado, bien que la ausencia de la potestad reglamentaria entre las competencias del Consejo regional había supuesto una reserva automática de la misma a favor de la Junta regional, o bien que la calificación de la Junta como titular de la función reglamentaria podía venir adjudicada por vía legislativa.

Todas estas interpretaciones han sido claramente frustradas por la Corte Constitucional que, con una jurisprudencia que actualmente está en vía de consolidación, ha precisado que la nueva formulación del art. 121 de la Constitución no significa que se haya trasladado la potestad reglamentaria del Consejo a la Junta regionales, sino que se ha limitado a eliminar la reserva precedente de competencia en el Consejo, de manera que ahora se admite que las Regiones puedan optar por diversas soluciones organizativas, tanto las intermedias como aquellas más extremas (competencia del Consejo, o bien competencia de la Junta. Así se ha expresado las sentencias 313/03 y 342/03). En cualquier caso, la concreta decisión se encuentra reservada totalmente a los Estatutos regionales.

El papel de la Corte Constitucional en la regulación de las relaciones entre los ordenamientos estatal y regional

Una característica común a los sistemas regionales y a los sistemas federales consiste en que el Estado, las Regiones y los sistemas descentralizados de gobierno local tienden a integrarse según un modelo relacional que se aleja del regionalismo dual y competitivo, y que postula una decisiva evolución respecto a las formas tradicionales de regionalismo cooperativo. A estos efectos, se podría hablar de la consolidación de formas de regionalismo de integración, donde las relaciones entre ordenamiento nacional y ordenamientos locales pasan a estar regidas por nuevas reglas, tales como la armonización de la normativa, la colaboración leal en los procesos de toma de decisiones, la coordinación para asegurar la satisfacción de exigencias unitarias, la subsidiariedad en la atribución de las competencias.

La adhesión a formas de regionalismo de integración comporta la aceptación de las siguientes consecuencias jurídicas.

En primer lugar, es necesario que las relaciones entre los diferentes niveles institucionales no alteren aspectos de la atribución normativa y administrativa, como había ocurrido en el anterior sistema italiano, cuando la adopción de la teoría de los intereses había legitimado reservas, o mejor «recortes», de competencia a favor del Estado. Por el contrario, se modifican las modalidades de ejercicio de las competencias, y en este sentido adquiere importancia la integración procedimental, es decir, la previsión de procedimientos negociados para la toma de decisiones.

En segundo lugar, la naturaleza unitaria del Estado y la distribución territorial del poder político deben considerarse como valores complementarios, desde el instante que el Estado, las Regiones y los entes locales territoriales dan vida a ordenamientos distintos, constitucionalmente autónomos, pero integrados en el seno del mismo sistema de valores individualizado por la Constitución: los principios de unidad y autonomía representan los dos polos en torno a los cuales se organizan los modernos sistemas inspirados en la descentralización de poderes y funciones.

Finalmente, el paso de un regionalismo derivado de tipo jerárquico y piramidal a otro de integración presupone que se reconozca la misma dignidad institucional de todos los niveles institucionales que dan vida al ordenamiento general (a la República), bien sea porque cada uno de ellos representa una componente necesaria del ordenamiento republicano, o bien porque todos encuentran su legitimación directamente en el texto constitucional.

Ahora bien, este reconocimiento no puede inducir a entender que los entes locales, las Regiones y el Estado son entes uniformes, y que no cabe la posibilidad de que existan diferencias, incluso marcadas, en lo que se refiere a su posición constitucional en el seno del sistema. A estos efectos, el art. 114.2 de la Constitución aparece suficientemente claro. Ante todo, diferencia netamente la posición del Estado respecto de la que tienen las Regiones y los entes locales, ya que el primero posee la atribución de la soberanía, y los segundos la de la auto-

nomía. A continuación, porque al afirmar que «los municipios, las provincias, las áreas metropolitanas y las regiones son entes autónomos... de acuerdo con los principios fijados por la Constitución» admite la posibilidad de una diferenciación según las características y la amplitud de la autonomía propia de cada entidad.

De la posición privilegiada del Estado en el seno de la República se desprende el fundamento de algunas de sus competencias más específicas e intrínsecas, entre las cuales conviene destacar por su importancia la capacidad de ejercer una actividad de dirección y de coordinación en relación con las Regiones.

El ejercicio de la actividad estatal de coordinación

El desarrollo de los citados principios inspiradores de la moderna relación entre el Estado, las Regiones y los entes locales territoriales, requiere por lo tanto la determinación de las instituciones que sirven de contrapeso a la condición de autonomía de las Regiones, así como la indicación de los instrumentos y de los procedimientos a través de los cuales se consigue la unidad del sistema. Sin embargo, en lo que concierne a estos aspectos, la Ley constitucional 3/01 se releva particularmente insuficiente, puesto que deja de lado toda la problemática de las formas de colaboración y de integración, y se limita a prever la posibilidad de que el Estado ejercite en determinados casos la potestad subrogatoria: ante el incumplimiento de las normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria, peligro grave para la seguridad pública, tutela de la unidad jurídica y económica, tutela de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales.

Ante la ausencia de disposiciones constitucionales, la Corte Constitucional viene llamada a ejercer una vez más una acción de suplencia, dirigida a concretar por vía interpretativa los instrumentos y los procedimientos de integración. Posteriormente, el legislador ordinario también ha intervenido sobre este aspecto (ley 131/03), si bien con disposiciones que no son del todo coincidentes con la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El art. 8.6 de la Ley 131/03 afronta la problemática de la actividad de dirección y de coordinación, innovando en el régimen jurídico vigente, que está representado por el art. 8 de la Ley 59/97 y por el art. 4 del Decreto legislativo 112/98: en lugar de los actos de dirección y coordinación deliberados por el Consejo de ministros, previo acuerdo con la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, el mencionado artículo prevé la adopción de acuerdos en el ámbito de la Conferencia Estado-Regiones y Estado-autonomías locales prevista por el Decreto legislativo 281/79.

Se trata de una modificación significativa que no conlleva sólo aspectos procedimentales, sino también una configuración distinta en las relaciones interinstitucionales, que puede sintetizarse en el hecho que se pasa de una relación de coordinación, a otra de cooperación, es decir, de una relación de supremacía a otra de tipo paritario. Efectivamente, la característica que distingue el principio de cooperación consiste en que el Estado abandona una posición preeminente a

favor de una posición paritaria con los otros niveles institucionales (regiones, municipios, provincias, áreas metropolitanas).

Por el contrario, el juez constitucional, en algunas sentencias posteriores a la entrada en vigor de la Ley 131/03, parece sostener la existencia de una competencia del Estado, que todavía perdura, y que se dirige a ejercer en las materias de competencia concurrente una actividad de coordinación, incluso a través de la elaboración de reglamentos y de actos administrativos. Por ejemplo, ha afirmado que limitar la actividad unificadora del Estado sólo a las materias en las que tiene atribuida competencia exclusiva, así como limitarle a que determine los principios en las materias de competencia concurrente, significaría «devaluar en exceso las instancias unitarias» (sentencia 303/03).

En otra sentencia ha precisado de forma más detallada que la coordinación ... «puede requerir, por su propia naturaleza, también el ejercicio de poderes de orden administrativo, de regulación técnica, de obtención de datos y de control: no cabe entender que la ley estatal tenga prohibida en la misma materia prever y regular tales facultades. El carácter finalista de la acción de coordinación exige que se pueda asignar al nivel central no sólo la determinación de las normas fundamentales que rigen la materia, sino también las facultades puntuales que eventualmente sean necesarias para que la finalidad de coordinación pueda realizarse concretamente» (sentencia 376/03).

La subsidiariedad como criterio para flexibilizar las relaciones entre el Estado y las Regiones

El art. 118 de la Constitución, en lo relativo al ejercicio de las funciones administrativas, concreta el siguiente criterio general: «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». Pero a continuación exige al legislador, estatal o regional según las respectivas competencias (art. 118.2 de la Constitución) el deber de preparar la distribución de las competencias entre los distintos niveles institucionales. Así pues, la Constitución codifica los criterios a los que deben atenerse el legislador estatal y regional en el momento de asignar las funciones administrativas, y estos criterios se concretan en los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación.

En particular, la subsidiariedad constituye un criterio esencial para orientar las relaciones entre los diversos niveles institucionales, y representa el principal criterio de distribución de las competencias. Se trata de un principio relacional, en cuanto introduce un criterio para definir las competencias y las relaciones entre los distintos niveles institucionales, y de preferencia, en la medida que presupone que las decisiones sean asumidas por el nivel institucional más descentralizado posible, siempre que ello esté justificado y sea compatible con la exigencia de asegurar la eficiencia y la eficacia en la acción de los poderes públicos. Por otra parte, el principio de subsidiariedad puede formularse tanto en términos dinámicos como estáticos.

El legislador ordinario había optado por una vertiente estática, desde el mo-

mento que el artículo 4, letra a) de la Ley 59/97 había citado el principio de subsidiariedad para establecer que «la mayoría de las funciones administrativas se atribuyen a los entes locales, de acuerdo con sus respectivas dimensiones territoriales, asociativas, y organizativas, con la única exclusión de aquellas funciones que se revelen incompatibles con tales dimensiones, atribuyéndose la responsabilidad pública a las autoridades territorial y funcionalmente más próximas a los ciudadanos interesados». La misma perspectiva parece inspirar también el tenor literal del artículo 118 de la Constitución, cuando dispone que las funciones administrativas se atribuyen a los municipios, salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, se confieran a provincias, áreas metropolitanas, regiones y Estado.

Nos parece que la diferencia entre la previsión del legislador ordinario y el texto de la Constitución consiste, no tanto en la concepción de la subsidiariedad, sino en la dirección que tal principio asume. En efecto, en un sistema institucional en el que las funciones administrativas competen al Estado y a las Regiones, como era el vigente en el momento en que entró en vigor la Ley 59/97, la subsidiariedad avanza en dirección a descentralizar competencias a favor de los entes locales. En cambio, en un sistema como el diseñado por el art. 118 de la Constitución, que afirma el carácter central de los municipios en el ejercicio de las funciones administrativas, la subsidiariedad representa la fórmula que autoriza a sustraer competencias administrativas a los municipios, a favor especialmente de las provincias y de las Regiones.

Con todo, la Corte Constitucional parece defender una concepción dinámica del principio de subsidiariedad, similar al de la experiencia alemana, donde el artículo 72.2 de la Constitución afirma que la Federación puede legislar en el lugar de los *länder* si y en la medida en que la instauración de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal, así como la garantía de la unidad del derecho y de la economía en interés del Estado en su complejidad, requiere una disciplina legislativa federal. La misma concepción dinámica del mencionado principio se encuentra en la Unión Europea, desde el momento en que la Comisión europea puede intervenir en un determinado sector «en la medida que los objetivos de la acción prevista no puedan ser suficientemente realizados por cada uno de los Estados».

Así se desprende, en concreto, del examen de la importante sentencia 303/03, en la que el juez constitucional extrae del artículo 118 de la Constitución la existencia de un mecanismo dinámico, capaz de disminuir la rigidez en la distribución de las competencias, puesto que la subsidiariedad no opera como un mecanismo de atribución de competencias establecidas y predeterminadas, sino como factor de flexibilidad con vistas a la satisfacción de exigencias unitarias».

Introducción

Esta crónica analiza: (1) los resultados de las elecciones celebradas en el 2003 en Escocia, Gales y (aplazadamente) en Irlanda del Norte; (2) las significativas reformas constitucionales anunciadas relativas a la posición del Lord Chancellor, y la futura estructura de los altos tribunales del Reino Unido; (3) los nuevos, aunque ligeros, desarrollos en el gobierno regional de Inglaterra; y (4), las Leyes aprobadas por el Parlamento escocés en el 2003.¹ El informe finaliza con una nota sobre los conflictos sobre la devolución decididos por el Privy Council.

Elecciones en Escocia, Gales e Irlanda del Norte

Escocia

Las segundas elecciones de la historia del Parlamento de Escocia se celebraron el primero de mayo del 2003. El Partido Laborista sigue siendo el mayoritario (consiguiendo 50 de los 129 escaños del Parlamento –con una pérdida de seis escaños respecto a su resultado anterior). Después de las elecciones se repitió el gobierno de coalición entre los laboristas y los Liberal Demócratas, cuyo resultado permaneció inalterado en 17 escaños.

A pesar de que el profesor de ciencia política John Curtice asegura que el apoyo a la independencia permanece constante en Escocia y Gales, los partidos nacionalistas han sufrido un notable retroceso en su apoyo.² En Escocia el Partido Nacional Escocés consiguió 27 escaños, con una pérdida de siete. Interesantemente, los Verdes consiguió aumentar en seis escaños, hasta un total de once, y el Partido Socialista Escocés otros cinco, hasta un total de seis. También resultaron electos cuatro independientes –tres más que con anterioridad.

* Traducción de Marc Marsal, Profesor Ayudante del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

** Profesor de Derecho Publico, Facultad de Derecho, Universidad de Essex; abogado y procurador de la High Court of New Zealand. Rmcornes@essex.ac.uk.

1. Teniendo en cuenta que la Asamblea de Irlanda del Norte permaneció suspendida no existe ninguna actividad sobre la que informar, más allá de los desarrollos del proceso de paz relacionados en conexión con las elecciones en la provincia.

2. Véase J. Curtice, «Restoring Confidence and Legitimacy? Devolution and Public Opinion», en A. Trench (ed) *Has devolution Made a Difference? The State of the Nations 2004* (Imprint Academic, London, 2004) Ch. 9, 233.

Gales

En Gales, los laboristas mejoraron posiciones en un Parlamento de 60 escaños. Habiendo sido un gobierno en minoría, su incremento de dos escaños, con un total de 30, les permite gobernar por sí mismos. El Partido Conservador consiguió dos escaños más, hasta un total de once. Los Liberal Demócratas mantuvieron su resultado de seis escaños, y un independiente resultó también elegido. Como en Escocia, el gran derrotado fue el partido nacionalista, Plaid Cymru, que perdió 5 escaños, reduciendo su representación a 12.

Irlanda del Norte

La Asamblea de Irlanda del Norte permaneció suspendida durante el año 2003. Las elecciones, después de ser aplazadas en dos ocasiones por dificultades en el proceso de paz, se celebraron el 26 de noviembre de 2003. El electorado alteró significativamente el equilibrio de fuerzas existente, con los partidos moderados de ambos lados del espectro político cediendo el liderazgo a posiciones más extremas. Mientras que el Partido Unionista del Ulster (cuyo líder, David Trimble había sido primer ministro) perdió sólo un escaño, obteniendo un total de 27; el más extremista Partido Democrático del Ulster escaló de 20 a 30 escaños, transformándose en el mayor partido de la Asamblea, así como en el mayor partido entre los unionistas. Dicho partido se opuso en su momento al acuerdo de paz contenido en el Belfast Agreement of 1998. En el lado nacionalista, Mark Durkan (antiguo vice-primer ministro, y líder del moderado Partido Laborista Social Demócrata) perdió seis escaños, quedándose en un total de 18. La rama política del IRA, Sinn Fein, ganó seis escaños, hasta conseguir un total de 24, situándose como el partido nacionalista mayoritario. En el espacio de centro, la Alianza mantuvo sus seis escaños, pero la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte perdió sus dos escaños. Los escaños restantes fueron a manos del PUP (perdiendo uno y manteniendo otro), y para el Partido Unionista del Reino Unido, manteniendo uno de sus anteriores cuatro escaños. Una nueva revisión del acuerdo de paz se está llevando a cabo; pero al menos hasta fecha de 23 de marzo de 2004 la Asamblea permanece suspendida.³

Reforma Constitucional: un nuevo Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y una nueva Corte Supremo

El 12 de junio del 2003 Tony Blair anunció la remodelación del Gobierno. La nota de prensa anunciando dicha remodelación informaba también sobre: (1) La abolición del departamento del Lord Chancellor;⁴ La creación de un nuevo

3. Las últimas noticias del proceso de paz, así como cronologías y sucesos se encuentran disponibles en <http://news.bbc.co.uk>

4. Sobre las implicaciones del artículo 6 para la posición del Lord Chancellor, véase R. Cornes, «*McGonnell v United Kingdom, the Lord Chancellor and the Law Lords*» [2000] PL 166.

puesto de Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales en el gabinete ministerial para recoger las funciones ejecutivas del Lord Chancellor; (3) La inclusión de los Secretarios de Estado para Escocia y Gales en el seno del nuevo Departamento de Asuntos Constitucionales; (4) la creación de una nueva Comisión de nombramientos judiciales para Inglaterra y Gales;⁵ y (5) la abolición del papel judicial de la Cámara de los Lores y su traslación a una nueva Corte Suprema.

Enseguida resultó evidente que ninguno de los interesados cuya opinión podía resultar clave para la reforma prevista habían sido consultados de antemano. Se rumoreaba que el Lord Chief Justice de Inglaterra y Gales, que de llevarse a cabo la reforma pasaría a ser el cargo judicial más importante de Inglaterra y Gales, había tenido conocimiento de la misma a través de Sky News. El más senior de los dos Lores de Justicia Escoceses, Lord Hope, supo de los planes del gobierno en el aeropuerto de Heathrow gracias a un boletín informativo de la BBC. Aparentemente las Administraciones de Escocia y Gales recibieron un aviso con unas horas de antelación sobre el cambio de estatus de los Secretarios de Estado de Escocia y Gales y las reformas de los tribunales. El mantenimiento de la competencia para decidir sobre las cuestiones de devolución en el seno del Judicial Committee of the Privy Council (compuesto por Lores de justicia), cuestión prevista en las Leyes de Escocia, Gobierno de Gales e Irlanda del Norte de 1998, no fue abordado en el anuncio de reforma.⁶ Fue un inicio desafortunado para un proyecto de reforma tan fundamental.

Un mes después de la reforma del gabinete de gobierno, el nuevo Departamento de Asuntos Constitucionales publicó un informe de consulta de 48 páginas –*Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom* (the Consultation Paper)– mediante el que el Gobierno buscaba, con retraso, generar un debate sobre las competencias y organización de una nueva Corte Suprema del Reino Unido.⁷ En Febrero del 2004, el Comité de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Lores (responsable del control del Departamento de Asuntos Constitucionales) hizo público su informe sobre las propuestas de reforma en el que, *inter alia* criticaba el gobierno por la forma en la que dichas reformas se estaban llevando a cabo.⁸

El siguiente movimiento significativo del Gobierno fue la publicación del Anteproyecto de Reforma Constitucional 2004. La primera parte del Anteproyecto abolía el Departamento del Lord Chancellor; la segunda parte establecía una Corte Suprema del Reino Unido; la parte tercera establecía una Comisión de

5. El ejecutivo escocés ya había establecido un órgano similar para los nombramientos judiciales en Escocia, véase: <http://www.judicialappointmentsscotland.gov.uk/judicial>.

6. Sobre la jurisdicción sobre los asuntos de devolución del Judicial Committee of the Privy Council, y la naturaleza de los tres sistemas jurídicos del Reino Unido en general, véanse mis contribuciones a las anteriores ediciones de este Informe.

7. Departamento de Asuntos Constitucionales, *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, (Julio, 2003), CP11/03, (en adelante citado como «consultation paper», o simplemente «informe»), Preámbulo, 4.

8. Comité de Asuntos Constitucionales, *Judicial Appointments and a Supreme Court (court of final appeal)* HC 48-1.

nombramientos judiciales para Inglaterra y Gales. Después de algunas maniobras políticas, y negociaciones entre la judicatura y el Gobierno, se ha alcanzado un acuerdo para que el anteproyecto sea analizado por una comisión creada al efecto en la Cámara de los Lores, con la perspectiva de su aprobación hacia el final del presente periodo de sesiones (aproximadamente en noviembre del 2004).⁹ Si ello no fuera posible, está previsto que el anteproyecto continúe en trámite durante el siguiente periodo de sesiones, a diferencia de lo que sería la regla general, que exigiría reiniciar su tramitación.

Esta parte de mi informe analiza el informe de consulta y la segunda parte del Anteproyecto de Reforma Constitucional bajo los siguientes títulos: uno, modelo de Corte y jurisdicción; dos, competencias; tres, composición de la Corte; cuatro, la posición de los jueces en la Corte; cinco, nombramientos y exigencias de mérito y capacidad; seis, procedimiento; siete, administración y presupuesto; y finalmente, la relación futura entre la Corte Suprema y la Cámara de los Comunes.

Modelo de Corte y jurisdicción

El modelo de los máximos órganos jurisdiccionales establecido en el Informe de consulta y en el anteproyecto es quizás el más cauteloso imaginable. Ha sido desestimada una reforma estructural más radical (por ejemplo, un Tribunal Constitucional, o una Corte de justicia de todo el Reino Unido).¹⁰ En caso de aprobarse el anteproyecto, ello adjudicaría a la nueva Corte Suprema del Reino Unido la jurisdicción del Comité de Apelación (en general, todos los casos generados en el seno de los tres sistemas jurídicos del Reino Unido excepto los asuntos penales ordinarios de Escocia),¹¹ y la jurisdicción sobre las cuestiones de devolución del Comité Judicial del Privy Council,¹² restaurando así «un único punto culminante en el sistema judicial Británico».¹³ La inestabilidad e incertidumbre generadas por la actual bifurcación de los órganos jurisdiccionales supremos entre el Comité de Apelación de la Cámara de los Lores y del Comité Judicial del Privy Council, y la oportunidad de su reforma, han sido comentados recientemente por un importante miembro del Consejo Real Escocés.¹⁴

9. La BBC informó del acuerdo. Muy probablemente el Comité de Asuntos Constitucionales llevará a cabo sus propios debates sobre la cuestión.

10. En relación a la desestimación de la posibilidad de un Tribunal Constitucional, o de una Corte de Justicia del Reino Unido véase *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n.7 supra, par. 23-24, pp. 20-21.

11. Sobre la estructura jurisdiccional del Reino Unido, las apelaciones penales escocesas, y las cuestiones de devolución, véanse mis contribuciones en anteriores ediciones de este informe.

12. Apartado 31 y artículo 8 del anteproyecto. Todas las referencias al anteproyecto y sus apartados lo son al anteproyecto de reforma constitucional. Véase mis anteriores contribuciones al Informe para la discusión del término «cuestiones de devolución».

13. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7 supra, par. 19-20, pp. 19-20.

14. O'Neill A, «Judging Democracy: the Devolutionary Settlement and the Scottish

Competencias

El Informe de Consulta excluía específicamente que la nueva Corte tuviera mayores competencias que los altos órganos jurisdiccionales actuales. La reforma de la Ley de Derechos Humanos para permitir a la Corte Suprema declarar la invalidez de una ley aprobada por el Parlamento de Westminster por vulneración de un derecho reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos sería «una desviación respecto a la tradición constitucional del Reino Unido».¹⁵ Siendo ello cierto, lo mismo puede decirse de la mayoría del programa de reformas constitucionales del Gobierno –per ejemplo, la abolición del Departamento del Lord Chancellor, o, el establecimiento de una Corte Suprema del Reino Unido. Es más, la nueva Corte tendrá la jurisdicción, *en relación con las cuestiones de devolución*, de anular las normas con rango de ley. Una de las debilidades clave del Informe de Consulta fue la falta de consideración por parte de sus autores londinenses hacia las diferentes necesidades e intereses de Escocia, Gales e Irlanda del Norte en relación con un nuevo alto órgano jurisdiccional.

Composición de la Corte

La Corte tendrá 12 miembros permanentes, y su composición inicial, si se aprueba el anteproyecto, será los actuales 12 Lores de Apelación Ordinarios.¹⁶ Tal y como se establece en el Informe de Consulta,¹⁷ el anteproyecto prevé el nombramiento de jueces adicionales quienes integrarían el órgano judicial por motivos *ad hoc*.¹⁸ El mantenimiento de una composición de 12 jueces, con la posibilidad del nombramiento de jueces adicionales, permitirá: primero, el uso continuado de miembros de la Corte en comisiones de investigación;¹⁹ y dos, el funcionamiento continuado de la Corte en dos salas, incluyendo el uso de jueces de la Corte Suprema para la composición del Comité del Privy Council en los casos cuya jurisdicción se extiende más allá del Reino Unido.²⁰ Retomaremos el análisis de la cues-

Constitution», le Sueur A (ed), *Building the UK's New Supreme Court: National and Comparative Perspectives* (OUP, Oxford, 2004), Capítulo 2.

15. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7 supra, par. 23, pág. 20.

16. *Ibid.*, par. 29, pág. 23; y cláusulas 17 y 18.

17. *Ibid.*, par. 31-32, pp. 23-25.

18. Cláusulas 29 y 30. Véase A. O'Neill, n.14 supra; y la discusión infra bajo el título «Panels v full court operation y el uso de jueces *ad hoc*».

19. Una práctica dudosa - véase una crítica en: A. Le Sueur y R. Cornes, *The Future of the United Kingdom's Highest Courts* (Constitution Unit, London 2001), par. 16.3-16.3.2, pp. 143-144; y G. Drewry, «Judicial Inquiries and Public Reassurance» [1996] *Public Law* 368.

20. A pesar de que se trata de una jurisdicción en retroceso: los estados Caribeños están a punto de establecer su propia Corte regional de Justicia; mientras que en Nueva Zelanda la Ley de la Corte Suprema del 2003 (NZ) acaba con la jurisdicción del Privy Council en ese país.

ción de la corrección de la resolución de la mayoría de casos en salas y la utilización de jueces adicionales en las cuestiones de devolución en el apartado bajo el título «Panel v full court operation y la utilización de jueces *ad hoc*, infra.

Por ahora el consenso alcanzado indica que de los 12 lores dos provendrán de Escocia y uno de Irlanda del Norte. No existe un tal acuerdo en relación con Gales –estando su sistema jurídico unido al inglés. A pesar de que la devolución no implica la separación de los sistemas jurídicos de Gales e Inglaterra, se argumenta que la legislación de Gales empezará lentamente a divergir de la inglesa –ciertamente a la vista de la aprobación por la Asamblea Nacional de Gales de legislación en Galés i Inglés, ambas versiones siendo de igual validez. Si la Asamblea Nacional accediera a la posibilidad de aprobar normas con rango de ley el proceso de divergencia se aceleraría.²¹ Desde la devolución se ha creado la *Wales Law Journal*, que se añade a la ya existente *Cambrian Law Review*; y además de haberse establecido un registro de la Corte Administrativa en Cardiff también se ha reclamado una división galesa de la High Court.²² Estos desarrollos sugieren la necesidad de incluir en la Corte Suprema un miembro conocedor de la operación de la ley en Gales y, deseablemente, sea capaz de hablar Galés.

Más allá del requisito de participación de los miembros de las Comisiones de Nombramiento de jueces de Inglaterra i Gales, Escocia e Irlanda del Norte, en el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema (analizada infra bajo el título «mecanismos de nombramiento»), las cuestiones de representación de los diversos sistemas jurídicos en la Corte no se abordan en el anteproyecto. A pesar de ello existe una fuerte presunción que las actuales convenciones constitucionales concernientes a la presencia de jueces Escoceses y Galeses continuarán; la cuestión de análisis interesante en un futuro concernirá el reto presentado por el emergente sistema jurídico galés.²³

La posición del Presidente y el vicepresidente de la Corte.

La Corte Suprema será liderada por un «Presidente» que será asistido por un vicepresidente.²⁴ El Informe de Consulta ha llamado la atención sobre si el pro-

21. Para la discusión sobre la reforma de la Asamblea Nacional véase el trabajo de la Comisión Richard (<http://www.richardcommission.gov.uk/>).

22. Lord Carlisle of Berriew QC, «The Evolution of Devolution» (2002) 2, *Wales Law Journal*, 86, 91. Véase también, Ric Rawlings, «Quasi-legislative devolution: power and principles» (2001) 52, *Northen Ireland Law Quarterly* 54, y su 2002 O'Donnell Lecture, «Towards a Parliament: 3 faces of the National Assembly for Wales».

23. Sobre la acomodación de diversas tradiciones legales en un mismo sistema jurídico estatal véase: K. Goodall, «Ideas of <<representation>> in UK Court Structures», en Le Sueur A (Ed), *Building the UK's New Supreme Court: National and Comparative Perspectives* (OUP, Oxford, 2004); y A. Lajoie, «Possible Means for an Impossible Task: Accomodating Regional Differences through Judicial Design - the Canadian Experience», en el mismo volumen.

24. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7 supra, par. 33, pág. 25 y Cláusula 17(6) del anteproyecto.

ceso de nombramiento de estos dos jueces debe diferir del nombramiento del resto de jueces –en el que la comisión de nombramientos judiciales del Reino Unido tendrá un papel (de nuevo, véase *infra*)– o simplemente sólo depender de la opinión del Primer Ministro. La posición de liderazgo del juez senior puede ser de gran importancia. La potencial importancia de dicho papel sugiera que sería inapropiado proveer dicho cargo basándose sólo en la opinión discrecional del Primer Ministro; a pesar de ello, esta es la propuesta que hace el Gobierno en la cláusula 17(6) del anteproyecto. La cláusula 17(6) indica que el Presidente y el Vicepresidente serán nombrados por la Reina bajo patente de privilegio. Por convención la Reina actúa sólo bajo consejo ministerial, y el ministro de referencia parece que continuará siendo en este caso el Primer Ministro. En el anteproyecto el Primer Ministro no tiene ninguna obligación de consulta, por ejemplo, a los primeros ministro alrededor del Reino Unido.²⁵ La única limitación a la discrecionalidad del Primer Ministro es que el candidato deberá ser un miembro de la Corte. Dado, como pronto mostraré, el grado de discrecionalidad del ejecutivo previsto para el nombramiento de toda la Corte en general, ello puede no ser una limitación significativa. También es objeto de preocupación el hecho que el Presidente, como se verá más abajo, además de liderar la Corte, presidirá también la comisión de nombramientos de la Corte. Una opción no considerada en el Informe de Consulta, y que potenciaría la independencia de la Corte, sería seguir el ejemplo del Tribunal Constitucional español y permitir a los mismo jueces elegir el presidente de la Corte y su vicepresidente.

A parte de la tarea de liderar la Corte, el informe incluye la posibilidad que el Presidente asuma la tarea de portavoz de los jueces senior de los tres sistemas jurídicos del Reino Unido. Ello sería un trasunto del liderazgo que los Jueces Decanos Federales ejercen en Estados Unidos, Canadá y Australia, mitigando la pérdida del Lord Chancellor como una voz de la judicatura a nivel del Reino Unido. Pero para ser visto de forma creíble como un líder a nivel del Reino Unido, el Presidente de la Corte requeriría un proceso de nombramiento, y un candidato con credibilidad a lo largo de las partes constituyentes del Reino Unido. Ninguna de estas cuestiones es afrontada satisfactoriamente ni en el Informe de Consulta ni en el Anteproyecto.

Nombramientos judiciales y exigencia de mérito y capacidad

Procedimiento de nombramiento

La cláusula 20 del anteproyecto crea una comisión de nombramientos judiciales del Reino Unido, en cuyas reuniones se deciden únicamente los nombramientos para la Corte Suprema. La composición de la Comisión sería la siguiente: (1) el Presidente de la Corte Suprema; (2) el Vicepresidente de la Corte de la Corte Suprema; y (3) un miembro de cada una de las comisiones de nombramiento judicial de nivel inferior al del Reino Unido. La exigencia de la cláusula

25. Como si existe con carácter general respecto a las decisiones que sobre nombramientos toma el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales: véase cl. 21(4).

20(3) que la comisión no estará válidamente constituida sin el nombramiento de la totalidad de sus miembros (5) es significativa dado que únicamente la Comisión de Nombramientos Judiciales de Escocia está en funcionamiento.

Los representantes de las Comisiones de nivel inferior al Reino Unido serán propuestos al Secretario de Estado para Asuntos Constitucionales por los propios órganos, quien tiene obligación de aceptar al candidato propuesto. En cierto modo, la integridad del órgano del Reino Unido dependerá de la integridad de cada una de las tres comisiones de nivel inferior. Se puede argumentar que el modelo es coherente con el principio de devolución, entregar el poder a representantes de las partes constituyentes del Reino Unido. De todas formas, dado que únicamente el Comité Escocés se encuentra en funcionamiento, sería prudente desarrollar entre las administraciones beneficiarias de la devolución y el Gobierno del Reino Unido un código común de buenas prácticas relativo a la composición, funcionamiento y conducta de las comisiones y sus miembros. Mediante la incorporación de miembros únicamente provenientes de las comisiones de nombramiento judicial de los tres sistemas jurídicos del Reino Unido se asume también que Gales continuará estando satisfecho con su subsunción en el contexto de un sistema jurídico fusionado con el inglés.

Queda de manifiesto por la exposición realizada que la comisión de nombramiento prevista en el anteproyecto tiene una legitimidad democrática limitada. Dos de sus miembros son miembros de la Corte; y, como hemos visto, ambos son nombrados como Presidente y Vicepresidente de forma discrecional por el Primer Ministro. Dado su obvio prestigio y su conocimiento de la Corte parece razonable esperar que estos dos miembros dominen la comisión. Es más, los representantes de las comisiones de nombramiento judicial de nivel inferior al Reino Unido, no son nombrados para su cargo original en la comisión mediante un proceso que incluya la participación de las asambleas (en Escocia, Gales e Irlanda del Norte), o Westminster (en lo que se refiere a Inglaterra). En el momento que son nombrados para el órgano del Reino Unido se encuentran, en cierto sentido, doblemente apartados del electorado.

La preocupación (enteramente apropiada) por apartar la lucha política partidaria (real o aparente) de los nombramientos para la Corte Suprema ha sido tan poderosa que se ha prestado una atención insuficiente en el marco del proceso de nombramiento judicial a la voluntad de proveer a los nombrados con algún «pedigrí democrático»; una preocupación especialmente importante en relación con una Corte de alto nivel (sea una corte suprema del common law o un tribunal constitucional continental), dado los grandes poderes de la Corte de estorbar (en varios grados) las intenciones de las ramas electas del estado. En mi opinión se está ofreciendo al Reino Unido una comisión de nombramientos judiciales nombrada oscuramente y falta de legitimidad democrática. La legitimidad democrática de la comisión de nombramientos podría mejorarse: (1) eliminando la discrecionalidad del Primer Ministro en la elección del Presidente y el Vicepresidente; y (2) la inclusión en la comisión de representantes de los parlamentos del Reino Unido (los parlamentos Escocés y de Westminster, y las Asambleas en Irlanda del Norte y Gales). Una mayoría reforzada se requeriría para la elección de dichos representantes para enfatizar que representa a su institución, más que

a un determinado grupo político; o, alternativamente, podría nombrarse para dicho papel a los Presidentes de las asambleas. Ello también dotaría a Gales con su propia voz en el proceso.

En lo que se refiere a la forma de funcionamiento de la comisión, su tarea será elegir entre dos o tres potenciales miembros para su propuesta al Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales (quien, debemos recordar, será en el futuro un miembro electo de la Cámara de los Comunes, a diferencia del Lord Chancellor quien tiene su escaño en la Cámara de los Lores). La Comisión puede realizar los comentarios que considere necesarios sobre los potenciales miembros, y si lo hace, el Secretario de Estado está obligado a tenerlos en consideración.²⁶ Además del deber de consultar a todos los jueces seniors del Reino Unido,²⁷ la Comisión debe evaluar a aquellos que considere merecedores de consideración con los criterios establecidos por el Secretario de Estado.²⁸ Dichos criterios se añaden a los requisitos establecidos en la cláusula 19 del anteproyecto. No existe ninguna obligación de publicidad en la convocatoria, y ninguna previsión sobre hasta que punto su funcionamiento y sus recomendaciones y decisiones deben ser transparentes. Finalmente, el Secretario de Estado, al recibir la lista de posibles miembros, debe consultar a los Primeros Ministros (incluyendo al Viceprimerministro de Irlanda del Norte) y llevar a cabo la elección; dicha persona será recomendada por el Primer Ministro a la Reina para su nombramiento.²⁹ En el mejor de los casos dicho modelo reducirá, aunque no significativamente, la discrecionalidad del ejecutivo en relación con la composición de la Corte. En el peor de los casos se pondrá en funcionamiento un proceso oscuro y opaco en el que se mantendrá una amplia discrecionalidad en manos del ejecutivo.

Modelos de nombramiento rechazados de inicio

La reforma del proceso de nombramiento establecido en el anteproyecto podría mejorar algunas de sus deficiencias (por ejemplo, mediante la previsión de un papel en la Comisión para los representantes de las asambleas regionales, de la posibilidad que la Corte elija su propio presidente y vicepresidente, o de la reducción del número de candidatos propuestos de entre los que el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales debe hacer su elección a por ejemplo tres); en mi opinión habría valido la pena pensar un poco más radicalmente y considerar otros procesos de nombramiento que los propuestos en el Informe de Consulta, de los que deben destacarse dos.

En el primero de ellos los órganos de nombramientos judiciales de cada una de las tres jurisdicciones del Reino Unido podrían nombrar a los miembros de la Corte concedidos a su jurisdicción (actualmente ello significaría que Escocia mandaría a dos jueces, Irlanda del Norte a uno, e Inglaterra y Gales proveerían

26. Cláusulas 27(1)(b) y (6).

27. Cláusulas 21(2)(b) y (7)(a) a (h).

28. Cláusulas 21(2) y (7), respecto al significado de «prescrito».

29. Cláusula 22.

los restantes nueve).³⁰ Ello hubiera sido apropiado si la nueva corte hubiera seguido el modelo de la Corte de Justicia del Reino Unido (basado en el modelo del TJCE). En el segundo de ellos, los nombrados para la Corte (propuestos por el Primer Ministro después de su consulta con los Primeros Ministros) podrían estar sujetos a algún proceso de confirmación en el nombramiento por el Parlamento de Westminster.³¹ El primero fue rechazado como inapropiado porque, se arguyó, los nombramientos a la Corte Suprema, siendo nombramientos a una institución de la *unión*, deberían llevarse a cabo en el ámbito de la unión, más que por órganos de nivel inferior al Reino Unido y de las administraciones beneficiarias de la devolución.³²

Aceptando que el modelo de la Corte Suprema es el único viable para la nueva Corte, la posibilidad de algún tipo de procedimiento de confirmación parlamentaria es de valiosa consideración. No es el momento aquí de tratar en detalle el reto de diseñar un procedimiento adecuado, y ello se complica aún más ante el lamentable estado del proceso de reforma de los Lores.³³ En resumen, una posibilidad sería que los candidatos propuestos por el Primer Ministro fueran entrevistados por un comité de la cámara alta (en el bien entendido que es menos tendente a la disputa política partidista que la cámara baja, y que ha sido reformada para introducir un elemento de elección directa). El comité informaría a la Cámara para que procediera a una votación que aceptaría o rechazaría el nombramiento. Sería prudente seguir el ejemplo de los nombramientos al Tribunal Constitucional Alemán, requiriendo una mayoría reforzada tal que hiciera necesario el apoyo de todos los grandes partidos —especialmente si la reforma de la cámara de los lores lleva a una casi completa o completa elección directa de sus miembros. Y si pensáramos radicalmente, el comité de la cámara alta que llevara a cabo las audiencias de confirmación podría ver aumentada su composición con la presencia de representantes de las asambleas de las administraciones beneficiarias de la devolución (representantes elegidos por mayorías cualificadas o los Presidentes de las Asambleas).

En el rechazo de un papel para el Parlamento del Reino Unido en el proceso de nombramiento se utilizaron dos argumentos en el Informe de Consulta. En primer lugar, que los parlamentarios y los nobles profanos no serían «necesariamente competentes para evaluar las habilidades jurídicas o judiciales de los candidatos».³⁴ En segundo lugar, que si el examen se centraba en la «opinión general del candidato sobre cuestiones de relevancia pública» ello sería «incoherente con el intento de separar la Corte Suprema del debate político» y enfatizar la

30. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7 supra, par. 38, pág. 28.

31. *Ibid*, par 45, pág. 33.

32. *Ibid*, par 38, pág. 28.

33. La reforma de la cámara de los lores se encuentra, en general, parada, véase: «Lords reform: where did it all go wrong?», BBC Online, http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3550379.stm.

34. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n 7 supra, par. 45, pág. 33.

independencia del poder judicial en relación con el legislativo y el ejecutivo.³⁵ En relación con la primera cuestión, el examen de las habilidades jurídicas y judiciales de los candidatos podría ser la responsabilidad principal del órgano ejecutivo (o órganos, asumiendo que existe un deseo de los ejecutivos Escocés y de Irlanda del Norte de liderar la selección inicial de los jueces que representen su jurisdicción) responsable de establecer la primera lista de nombres de entre los que el Primer Ministro debe escoger un candidato. En la medida en que las habilidades jurídicas y judiciales fuesen consideradas por un comité parlamentario no existe ninguna razón para que dicho comité no incluyera entre sus miembros a alguno de ellos jurídicamente cualificado (en realidad, posiblemente incluyendo a jueces de la Corte Suprema ya retirados, quienes podrían devenir miembros de la Cámara en el momento de su jubilación de la carrera judicial).³⁶ Finalmente, consejeros jurídicos especializados podrían ser nombrados para asistir al Comité en el procedimiento de examen del candidato.

En relación con la segunda cuestión referida a la posibilidad de que los candidatos fueran examinados en relación con su «opinión general del candidato sobre cuestiones de relevancia pública».³⁷ A la vista del aparentemente inexorable cambio de una constitución política a una constitución jurídica, en la que los tribunales, i de forma más importante, la corte final de apelación, asume un mayor papel en la decisión de cuestiones que acostumbraban a ser del ámbito exclusivo del legislativo, incluyendo el control de la actividad de los representantes electos del pueblo mediante el poder de judicial review, es un argumento relevante que la responsabilidad democrática *requiere* que se permita al Parlamento examinar el punto de vista de los candidatos sobre el papel de la judicatura, y su visión general del mundo.³⁸

Al fin y al cabo, si la Corte Suprema tiene únicamente las competencias de los actuales comités de Apelación y Judicial todavía podrá: (como hemos mencionado anteriormente) anular Leyes de los parlamentos de las administraciones beneficiarias de la devolución por haber actuado más allá de sus estatutos (lo que incluye la violación de los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos); inaplicar las leyes del Parlamento de Westminster contrarios al derecho comunitario; la posibilidad, por la vía de la obligación de interpretación conforme del artículo 3 de la Ley de Derechos Humanos del 1998, de modificar el aparente significado ordinario de una ley o, por la vía del artículo 4, declarar la legislación incompatible con los derechos de la convención; y finalmente, los no desestimables poderes de alteración de la interpretación previamente aceptada de una ley, la creación de nuevas reglas del common law, o simplemente deci-

35. *Ibid.*

36. Sobre la posibilidad de nombrar a jueces retirados de la Corte Suprema como miembros de la Cámara alta véase: *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n 7 supra, par. 34-37, pp. 26-28, preguntas 7 y 8; y el análisis infra bajo el título «Relaciones con la Cámara de los Lores en el futuro».

37. *Ibid.*, par. 45, pág. 33.

38. Sobre el cambio en el poder de la judicatura, la aparición de una «constitución jurídica», y el deceso de una constitución política» véase: D. Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom* (Oxford, 2003); y A. Tomkins, *Public Law* (Oxford, 2003).

dir entre interpretaciones de igual validez en tiempos en que nos encontramos con casos altamente controvertidos.³⁹

El Informe de Consulta afirmaba que la inclusión del Parlamento en el proceso interferiría en el objetivo de enfatizar y incrementar la independencia del poder judicial respecto del legislativo y el ejecutivo.⁴⁰ Aunque también establece como uno de los criterios de nombramiento de la Corte la «comprensión del pueblo y la sociedad».⁴¹ Un comité parlamentario, incluyendo miembros electos, parecería ser un órgano más apropiado para evaluar la «comprensión del pueblo y la sociedad» de un candidato, que una comisión de nombramiento no elegida. También tendría la virtud de proveer un reequilibrio a la transferencia de poder de los jueces lamentada por Oliver y Tomkins, entre otros.⁴²

Nombramientos y exigencias de mérito y capacidad

Para ser nombrado Lord of Appeal in Ordinary un candidato debe reunir como mínimo dos años de experiencia en una alta oficina judicial, o haber tenido una cualificación jurídica específica durante un mínimo de 15 años.⁴³ El Informe ha intentado generar un debate sobre si los requisitos de mérito y capacidad debían ser alterados para facilitar el acceso al nombramiento a un mayor número de juristas.⁴⁴ A pesar de las opiniones recogidas (no pocas favorables a una ampliación de los candidatos potenciales), los requisitos de mérito y capacidad establecidos en la cláusula 19 del anteproyecto son un trasunto de los establecidos para los Lords of Appeal in Ordinary. Ello es lamentable y previsiblemente continuará favoreciendo a los abogados en los nombramientos. Un prominente jurista y académico que no se haya tomado la molestia de obtener la admisión para el ejercicio de la profesión no sería elegible para ser nombrado miembro de la Corte. Personalmente, puedo pensar en diversos académicos seniors que, aún siendo autoridades científicas reconocidas y citadas en proposiciones de ley, como por

39. Véase por ejemplo *Fitpatrick v Sterling Housing Association* ([2001] 1 AC 27) en el que el Comité de Apelación –por una mayoría de 3 a 2– decidió que una pareja masculina del mismo sexo entraba en el concepto de «familia» a los efectos de una legislación (que provenía de los años 20 del siglo pasado) concerniente a arrendamientos protegidos; o *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* [2002] UKHL 32 en el que la mayoría de 3 a 2 del Comité de Apelación sostuvo una aproximación altamente pragmática al caso que les ocupaba.

40. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7 supra, par. 45, pág. 33.

41. *Ibid.*, par. 47, pág. 34.

42. *Supra*, n. 38.

43. Ley de la Jurisdicción de Apelación 1876, artículo 6 en el redactado dado por la Ley de Servicios Jurídicos de los Tribunales, artículo 71. Las cualificaciones profesionales son: cualificación de la Corte Suprema en Inglaterra y Gales; ser un abogado o procurador con derecho a apelación ante las cortes superiores de Escocia; o tener el estatus de miembro ejerciente del colegio de abogados en Irlanda del Norte.

44. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7 supra, cuestión 14., pág. 34.

ejemplo la de la Corte Suprema, serían inelegibles para la propia Corte. La Baronesa Hale, recientemente nombrada de la Corte de Apelaciones al Comité de Apelaciones (una rara excepción por su origen académico) afirma que la experiencia en juicio puede ser necesaria para los jueces del primer nivel de la Corte de Apelación, pero no es tan importante para el segundo nivel de apelación.⁴⁵

Así pues, la intención del anteproyecto parece ser permitir que los nombramientos judiciales continúen siendo dominados por los abogados en ejercicio. De todas las ramas de la profesión, el colegio de abogados continúa siendo la reserva del hombre blanco; la extracción de la mayoría de jueces de dicho colectivo ha comportado una judicatura resistentemente homogénea hasta en los órganos judiciales más elevados.⁴⁶ Se conseguiría una mayor diversidad en los nombramientos judiciales si se consideraran también a aquellos juristas que trabajan como procuradores, académicos, abogados del gobierno, abogados de empresa y ONGs (todos ámbitos donde existe una mayor diversidad étnica y de género), sin olvidar el requisito primordial de nombrar al mejor de los juristas.

Duración del mandato

Como en la actualidad, el mandato de los jueces se extenderá «durante el buen comportamiento», y sólo serán remisibles por la Reina bajo sugerencia de las dos Cámaras Parlamentarias.

Procedimiento

Salas vs. Pleno y jueces adicionales

Como hemos mencionado supra, la decisión de mantener una corte de 12 miembros indica un deseo de continuar con la práctica de dividir la corte en salas, más que en pleno. El Anteproyecto, para «permitir que jueces escoceses y norirlandeses integren la Corte en los casos que tengan relación con cuestiones de devolución cuando ello sea apropiado», contiene provisiones sobre los jueces que deben actuar en cada caso y sobre una sala de jueces suplementarios.⁴⁷ La cuestión habitualmente debatida versa sobre si el uso de salas, compuestas por los jueces titulares de la Corte, o bien por jueces adicionales escogidos *ad hoc*, comporta que «la

45. Véase Hale B, «A Supreme Court for the United Kingdom», *Legal Studies* [2004], 36.

46. Un comentario escéptico sobre la posibilidad que la composición de la judicatura cambie con el tiempo a medida que las mujeres y las minorías étnicas progresen en la profesión, véase: Dame Brenda Hale, «Equality and the judiciary: Why should we want more women judges?» [2001] *Public Law* 494. Sobre una discusión de la falta de diversidad racial y de género entre los abogados en ejercicio véase el informe preparado por Lord Justice Thorpe sobre la respuesta de los colegiados a la encuesta Stepehn Lawrence: «Reforms to tackle racism at the Bar», R. Verkaik, *Independent*, 4 Mar 2002, <http://www.independent.co.uk/story.jsp?story=251202>.

47. Cláusulas 29 y 30.

selección de los jueces pueda afectar el resultado». ⁴⁸ De hecho, se puede llegar aún más allá en el argumento: los casos *Pinochet* revelaron a todo el mundo en el Reino Unido lo que cualquier abogado, y ciertamente cualquier abogado de los que actúa ante las altas cortes, reconocería: que el juez o jueces que son necesarios para uno tienen una clara incidencia en si el caso se gana o se pierde. Ello no puede evitarse, los casos decididos al más alto nivel pueden tomar una u otra vía, siendo importantes cuestiones la visión de los jueces sobre como debe interpretarse la ley y cual es el papel de un juez. ⁴⁹ Pero lo que realmente sería pernicioso es la percepción de los litigantes o de todo el mundo en general de que el resultado de los casos puede ser influenciado por la persona que selección la composición de las salas. Que, de hecho, no exista ni la más mínima que, por ejemplo, los actuales Lores de la Ley Senior y vice-Senior vayan a utilizar inapropiadamente su competencia para decidir quien compone la sala en cada caso, ya no es una respuesta suficiente.

Puede decirse que la solución a este problema no es abandonar el uso de salas, sino simplemente seleccionarlás con antelación, y entonces asignar los casos de forma aleatoria (considerando únicamente, por ejemplo, sólo la carga de trabajo de cada juez). Se pueden ofrecer dos respuestas a ello. En primer lugar, esta solución abortaría cualquier posibilidad de optar por el uso de salas para poder seleccionar a los jueces en función de su especialización en relación con determinados casos (por ejemplo, los casos sobre cuestiones de devolución). En segundo lugar, existe el argumento que defiende que la legitimidad de una alta corte se ve afectada por el hecho de que sea evidente que decide las cuestiones de una manera cuando su composición es una, y de otra cuando su composición difiere (precisamente lo que ocurrió en los casos *Pinochet*). La única respuesta a ese problema es el uso habitual del plenario y un procedimiento de nombramiento que lleve a una judicatura en la que confía una mayoría significativa de la población (aunque no necesariamente siempre de acuerdo con la sentencia dictada).

En lo que se refiere al uso de jueces *ad hoc*, el Informe de Consulta mostraba la preocupación de asegurar que la Corte tenía suficiente conocimiento de las cuestiones escocesas, norirlandesas o galesas, para poder decidir los casos sobre cuestiones de devolución. ⁵⁰ De todas formas, además de la preocupación de que nombrar jueces *ad hoc* puede aumentar la apariencia de influencia sobre la Corte,

48. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7 supra, par. 52, p. 37.

49. Las decisiones por mayoría demuestran particularmente la importancia de la composición de la sala. Tómense las decisiones por 3-2 como las de *Fitzpatrick v Sterling, Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* (supra n 39) o, *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union* ([1995] 2 AC 513) como ejemplos de casos que, al menos en parte, han girado sobre una combinación de las diversas visiones de los jueces sobre: a) la naturaleza de la sociedad contemporánea (en *Fitzpatrick*); y/o b) la naturaleza y extensión de la función de los jueces en el último nivel de apelación (en los tres). Existen, obviamente, muchos otros ejemplos en los resultados de las sentencias de los Comités de Apelación y Judicial. La importancia general de la composición de la Corte *per se* ha sido analizada supra en el contexto de los nombramientos judiciales.

50. Véanse mis anteriores contribuciones a ediciones anteriores de este Informe para una actualización de los casos sobre cuestiones de devolución.

no existe en la actualidad ninguna prueba que dichos jueces adicionales sean necesarios actualmente. Sólo en uno de los casos sobre cuestiones de devolución decididas hasta la actualidad ha sido nombrado un juez adicional.⁵¹ La inclusión en la Corte de jueces permanentes de todo el Reino Unido (y asumiendo además que ya no resultan inelegibles por el hecho de haber presidido una comisión de investigación) puede ya proveer un grado suficiente de conocimientos especializados. Es más, se puede argumentar que como los casos sobre cuestiones de devolución son, desde un cierto punto de vista, principalmente cuestiones de derecho británico –más que, por ejemplo, puro derecho interno escocés– es inapropiada la deferencia que tradicionalmente han mostrado los jueces ingleses hacia sus hermanados colegas escoceses.⁵²

Admisión de los casos

El Informe de Consulta planteaba dos preguntas. La primera con relación a las apelaciones procedentes de Inglaterra y Gales, y de Irlanda del Norte, ¿debería tener la Corte por sí misma la competencia para escoger los casos que admite –suprimiendo la posibilidad que las cortes de apelación de primera instancia ya garanticen el permiso para recurrir (algo que en la práctica raramente hacen)? La segunda, con relación a los casos de derecho civil escocés ¿debería aprobarse una cláusula de admisión general?⁵³ La respuesta del Anteproyecto a estas dos preguntas es «no».⁵⁴ Las cortes de apelación de primera instancia continuarán teniendo la competencia de otorgar el permiso para recurrir ante la Corte Suprema; la mayoría de casos escoceses llegaran sin ningún requisito previo de admisibilidad; y el Anteproyecto no contiene ninguna indicación sobre los requisitos de admisibilidad, o ninguna previsión que exija a la Corte motivar mínimamente las decisiones de inadmisión. Andrew Le Sueur afirma que las decisiones de admisibilidad son un instrumento poderoso que permite a un alto tribunal definir su papel en el seno del sistema jurídico.⁵⁵ La falta de intento alguno en el anteproyecto de establecer criterio sobre la admisibilidad de los casos, o sobre alguna previsión que exija a la Corte una mínima motivación de las decisiones de admisión es, en este sentido, lamentable.⁵⁶

51. Lord Kirkwood fue llamado en el caso *Brown v Stott* [2001] *Scottish Law Times* 59.

52. Sobre el dominio de los lores de la ley escoceses en los primeros casos sobre cuestiones de devolución y las fricciones entre ellos y los jueces ingleses véase A. O'Neill supra n 14. Y sobre la tesis que los jueces no escoceses deben mostrar deferencia hacia los escoceses en los casos sobre cuestiones de devolución, véase R. Munday, «Judicial configurations - permutations of the court and properties of judgment», [2002], *Cambridge Law Journal*, 612, 625-626.

53. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 7, supra, puntos 20 y 21, pág. 39.

54. Véase la cláusula 31.

55. Véase: A. Le Sueur, «Panning for Gold: Choosing Cases for Top-Level Court», cap. 12 en A. Le Sueur (ed), *Building the UK's New Supreme Court: National and Comparative Perspectives*, (OUP, Oxford, 2004).

56. Artículos 12-19 de la Ley estableciendo la nueva Corte Suprema de Nueva Zelanda, Ley de la Corte Suprema 2003.

Administración y presupuesto

Idealmente, desde el punto de vista de la garantía de la independencia de la corte respecto a los otros poderes, y de hecho de forma bastante común, ellas mismas tienen atribuida la responsabilidad de preparar su propio presupuesto que se incluye en sección aparte en el presupuesto anual del Gobierno; es más, es también habitual que los cortes nombren a su propio personal superior, por ejemplo al registrador, o al secretario general, quienes a su vez nombran al resto del personal de la Corte. La contrapartida de dicha independencia es que la Corte, ya sea en la persona de dos de sus jueces (como en los Estados Unidos), o en la persona de los oficiales administrativos superiores (como en el caso de Australia), comparece ante los comités del legislativo para intervenir sobre su presupuesto de gasto e informar sobre la actividad de la Corte durante el año anterior. Al menos en Estados Unidos estas comparencias se llevan a cabo con el máximo respeto y sin ninguna sospecha de que dicha oportunidad sea utilizada para influir impropiamente en la Corte.⁵⁷

Por el contrario el Informe de Consulta indicaba que los asuntos administrativos y presupuestarios de la Corte Suprema del Reino Unido quedarían bajo la responsabilidad del Departamento de Asuntos Constitucionales; ello se confirmó en la presentación del Anteproyecto.⁵⁸ Ello comporta en realidad *menos* independencia administrativa del ejecutivo de la que goza en la actualidad el Comité de Apelaciones, que depende para las cuestiones administrativas del Secretario de los Parlamentos. Si por un lado puede resultar apropiado que dicho Departamento gestione la inclusión del presupuesto de la Corte en el suyo, sería prudente dotar a la Corte de algún tipo de protección ante el que ahora es un importante departamento del Ejecutivo, muy probablemente ocupado en un futuro por un ministro proveniente de la Cámara de los Comunes, la más politizada de las dos Cámaras.

Hubiera sido preferible permitir a la Corte nombrar su propio oficial senior, quien a su vez seleccionaría al personal de la Corte de entre los funcionarios de la administración general. La Corte también podría elaborar su propio presupuesto para su inclusión de forma separada en el presupuesto del Departamento de Asuntos Constitucionales, y el oficial senior de la Corte, acompañado de un juez podría entonces comparecer ante el correspondiente comité Parlamentario para responder a las preguntas sobre el presupuesto, y sobre el funcionamiento de la Corte.

La relación con la Cámara de los Lores en el futuro

De cara al suave funcionamiento de la Constitución Británica que se perderá una vez los jueces de la corte de última apelación tengan prohibido tener escaño en la cámara alta, se encuentra la oportunidad del diálogo interinstitucional. La

57. Véase A. Le Sueur, «Developing Mechanisms for Routine Judicial Accountability in the UK», ponencia presentada a la conferencia del Instituto Británico de Derecho Internacional Comparado, «Accountability and Independence of the Judiciary», de 14 de junio del 2003.

58. Véanse las cláusulas 38-43.

pertenencia al legislativo de los Lores de la Ley exponía a los jueces al procedimiento legislativo y a los legisladores a los puntos de vista de los jueces decanos (ya sea en el debate formal como, sin duda, en intercambios de impresiones informales alrededor del Palacio de Westminster). Una forma de continuar garantizando la existencia de un vínculo institucional sería el nombramiento de los Jueces de la Corte Suprema para ocupar un escaño en la Cámara de los Lores en el momento de su jubilación –un asunto que ha sido objeto de debate en el informe de consulta.⁵⁹ Con la reforma de la Cámara de los Lores encallada, no está claro si, en un futuro, los jueces de la Corte Suprema serán nombrados miembros de la Cámara alta en el momento de su jubilación.

Conclusiones

La reforma de las altas instancias judiciales del Reino Unido era, en mi opinión, necesaria.⁶⁰ No obstante, la forma en la que se ha afrontado la reforma, (de forma apresurada y sin una consulta previa adecuada), y el modelo de Corte escogido (establecido en la segunda parte del Anteproyecto de Reforma Constitucional 2003), es decepcionante. Ciertamente las reformas impedirán la amenaza de un recurso con base en el artículo 6, pero poca cosa más harán. Sería desafortunado pasar por todo el trauma de una reforma y no terminar con un modelo de Corte Suprema mejor que el modelo sustituido. Por consideración hacia la Constitución, y el funcionamiento futuro de la Unión (entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), ello es lamentable.

Las Regiones Inglesas

El 16 de junio de 2003, el viceprimer ministro anunció la celebración de un referéndum convocado con base en la Ley (de Preparación) de las Asambleas Regionales 2003 sobre si establecer asambleas regionales en las tres regiones del norte.⁶¹ Dichos referenda se celebraran a finales del 2004. Si se apoya la existen-

59. *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, n. 1 supra, pregunta 7. En la siguiente pregunta, el informe pregunta también si debiera existir una prohibición de participar en los procesos legislativos para los que ostentan otros altos puestos judiciales (por ejemplo, el Lord Chief Justice of England and Wales).

60. Argumentos a favor de la reforma véase: A. Le Sueur y R. Cornes, *The Future of the United Kingdom's Highest Courts* (London: Constitution Unit, 2001), 53-57; Lord Bingham of Cornhill, «A New Supreme Court for the United Kingdom», 1 de mayo del 2001, university College London; y Lord Steyn, «The case for a Supreme Court» (2002) 118 *Law Quarterly Review* 382. Argumentos en contra la reforma véase: Lord Cooke of Thorndon, «The Law Lords: an endangered heritage» (2003) 119 *Law Quarterly Review* 49; y las opiniones de los Lores de apelación ordinaria ante la Comisión Real sobre la Reforma de la Cámara de los Lores.

61. «Prescott go-ahead to devolve regions», *Guardian* de 16 de junio, 2003. Sobre el gobierno regional en Inglaterra véase la anterior edición de este Informe y R. Cornes, «Devolution and England: What is on Offer?», en N. Bamforth y P. Leyland (eds), *Public Law and the Multi-Layered Constitution* (Hart, 2004) 103.

cia de un gobierno regional será entonces necesario la aprobación en Westminster de la legislación necesaria para establecer en detalle los poderes de las nuevas asambleas y su funcionamiento.

Legislación aprobada en Escocia

- Ley del Gobierno Local en Escocia 2003
- Ley de la Reforma del Suelo (Escocia) 2003
- Ley de Condiciones Ambientales del Agua y de Suministro de Agua (Escocia) 2003
- Ley de Nombramientos Públicos y de Organismos Públicos etc (Escocia) 2003
- Ley de Protección de la Infancia (Escocia) 2003
- Ley del Presupuesto (Escocia) 2003
- Ley de Justicia Criminal (Escocia) 2003
- Ley de Construcción (Escocia) 2003
- Ley de Condiciones de Adquisición de Títulos Nobiliarios (Escocia) 2003
- Ley de Indigencia etc (Escocia) 2003
- Ley de Propiedades Agrícolas (Escocia) 2003
- Ley de Perros Abandonados (Escocia) 2003
- Ley de Salud Mental (Tratamiento y Cuidados) (Escocia) 2003
- Ley del Consejo de la Sociedad Jurídica de Escocia 2003
- Ley (Consolidación) del Salmón y de los Caladeros de Pesca (Escocia) 2003
- Ley de los Museo Nacionales de Escocia 2003
- Ley del Comisionado para la Infancia y la Juventud (Escocia) 2003
- Ley de Educación (Comidas Escolares) (Escocia) 2003
- Ley de la Granja Marítima Eólica Robin Rigg (Navegación y Pesca) (Escocia) 2003

Nota Final: los asuntos de devolución en el Privy Council

El caso de *Hellen Clarke (Procurator Fiscal, Kirkcaldy) v Kelly* fue el único caso sobre un asunto de devolución decidido por el Privy Council durante el año 2003.⁶² La decisión del Privy Council en *Flynn v Her Majesty's Advocate and*

⁶² *Hellen Clarke (Procurator Fiscal, Kirkcaldy) v Kelly*, 11 de febrero del 2003, (DRA. N° 2 de 2002).

others, un asunto penal proveniente de la Alta Corte de Justicia (e incluyendo un recurso de incompetencia bajo la Ley (de Cumplimiento) de los Derechos de la Convención de 2001, del Parlamento Escocés) fue hecha pública demasiado tarde para ser incluida en este informe.⁶³

63. Marzo del 2004. La apelación, mencionando el artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no prosperó, y la Ley en cuestión mantenida. Un comentario completo del caso será incluido el próximo año. Una copia del caso puede obtenerse online en: <http://www.privacy-council.org.uk>.

CUARTA PARTE
BIBLIOGRAFÍA

1. BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2003)

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- Comunidad Europea y actividad exterior
- 8- Hacienda
- 9- Lenguas

Revistas españolas consultadas

- AA (Actualidad Administrativa): 2003-02
ADCP (Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario): 14
AUTON (Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic): 29
CCFF (Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol): 38-39
Corts (Anuario de Derecho Parlamentario): 14
CDP (Cuadernos de Derecho Publico): 17
Civitas Europa: 9-10
DA (Documentación Administrativa): 263-64
GJUE (Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia): 228
JA (Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo): 21 y número extraordinario 2003
Llengua i Dret: 39
Noticias UE: 227
Papeles de Economía Española: 98
Parlamento y Constitución: 6
Perspectivas de Sistema Financiero: 78
Presupuesto y Gasto Público: 32
RAAP (Revista Andaluza de Administración Pública): 51
RAP (Revista de Administración Pública): 162
RARAP (Revista Aragonesa de Administración Pública): 22
RCG (Revista de las Cortes Generales): 56
RDCE (Revista de Derecho Comunitario Europeo): 16
RDFHP (Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública): 269
RDP (Revista de Derecho Político): 58-59
RDUrb (Revista de Derecho Urbanística y Medio Ambiente): 206
REA (Revista de Estudios Autonómicos): 2-3
REAL (Revista de Estudios de la Administración Local): 291
RECP (Revista Española de Ciencia Política): 8
REDA (Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo): 120
REDC (Revista Española de Derecho Constitucional): 69
REDE (Revista Española de Derecho Europeo): 8

- REDF (Civitas. Revista española de derecho financiero): 120
 REGAP (Revista Galega de Administración Pública): 33
 REP (Revista de Estudios Políticos): 122
 RFDUC (Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense): 97
 RJAst (Revista Jurídica de Asturias): 26
 RJCAt (Revista Jurídica de Cataluña): 4/20023
 RJCLM (Revista Jurídica de Castilla-La Mancha): 35
 RJNav (Revista Jurídica de Navarra): 35
 RUNED (Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED): 12-13
 RVAP (Revista Vasca de Administración Pública): 67

1. TRATAMIENTOS GENERALES

- AJA, Eliseo y VIVER PI-SUNYER, Carles
 «Veinticinco años de autonomía», REDC, n. 69, septiembre-diciembre 2003
- BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ
 «El federalismo como forma de gobierno y no de Estado (el caso mexicano)», CCFF, n. 38/39, primavera-invierno 2002
- CAAMAÑO, Francisco; CARRERAS I SERRA, Francesc; HERRERO DE MINÓN, Miguel; PARADA, José Ramón; RUIPÉREZ, Javier y VERNET Y LLOVET, Jaume
 «El derecho a la autodeterminación», RUNED n. 10-11 (2º semestre 2002, 1º semestre 2003)
- ELORRIAGA PISARIK, Gabriel
 «El impulso gubernamental en la segunda descentralización», REA n. 2-3, junio 2002-julio 2003
- GARCÍA RECA, Yaiza
 «El Estado Autonómico y le sistema de partidos: un repaso histórico hasta la actualidad», RFDUC, n. 96, curso 2000-2001
- LÓPEZ AGUILAR, Fernando
 «Constitución y federalismo europeo.» Conversación con el Profesor Antonio la Pergola, (entrevista), ADCP n. 14, 2002
- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé
 «Veinticinco años de Estado Autonómico: una mala solución organizativa para un problema político», RDP, n. 58-59, 2003
- MARTÍNEZ CUESTA, Álvaro
 «La autonomía local en el Estado Autonómico», REA n. 2-3, junio 2002-julio 2003
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime
 «Sobre la segunda descentralización», REA n. 2-3, junio 2002-julio 2003
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime
 «Cooperación y pensamiento compatible», AA, n. 2003-2
- RUGGERI, Antonio
 «Neorregionalismo, dinámica normativa y derechos fundamentales», RVAP, n. 65(1), enero-abril 2003
- RUIZ ROBLEDO, Agustín
 «Veinticinco años de Estado Autonómico», RDP, n. 58-59, 2003
- TRILLO-FIGUERO MARTÍNEZ-CONDE, Pablo
 «La segunda descentralización: Comunidades Autónomas-Entidades Locales», REA n. 2-3, junio 2002-julio 2003
- VERTE I LLOVET, Jaume
 «La apertura del sistema autonómico», ADCP n. 14, 2002

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

BLANCO HERRAZ, Francisco Javier

«Notas sobre recientes procesos de reforma emprendidos en las administraciones de los Parlamentos Autonómicos», *Corts*, n. 13, 2002

DE BLAS GUERRERO, Andrés

«Veinticinco años de Constitución y nacionalismo», *RDP*, n. 58-59, 2003

LÓPEZ-MENDEL BASCONES, Jesús

«Los defensores del pueblo autonómicos», *RCG* n. 55, segundo cuatrimestre 2002

ONATE RUBALCABA, Pablo

«Parlamento y ciudadanía en España: ¿Veinticinco años de desencuentros?», *Corts*, n. 13, 2002

RUIZ ROMERO, Manuel

«Cortes y opinión pública: la importancia de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum en el proceso autonómico de Andalucía», *RCG*, n. 56, segundo cuatrimestre 2002

TRUJILLO PÉREZ, Antonio Javier y NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar

«Normativa sobre el transfuguismo en los reglamentos parlamentarios autonómicos», *Corts*, n. 14, 2003

3. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

BOSCH, Nuria; ESPASA, Marta y SORRIBAS, Pilar

«Eficiencias técnica y acciones estructurales en las comunidades autónomas: Una aproximación paramétrica», *Rev. Papeles de Economía Española*, n. 95, 2003

CASTELLS ARTECHE, José Manuel

«La problemática actual de los territorios históricos vascos», *REAL*, n. 291, enero-abril, 2003

GERPE LANDÍN, Manuel y VINTRÓ I CASTELLS, Joan

«La delegación de funciones del Presidente de la Generalitat de Cataluña», *Rev. Parlamento y Constitución*, n. 6, 2002

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki

«Los Consejos insulares y los Territorios históricos», *RVAP*, n. 66, mayo-agosto de 2003

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando

«Veinticinco años de las Administraciones Públicas en el Estado constitucional», *RDP*, n. 58-59, 2003

LÓPEZ MENUDO, Francisco

«La integración en el Sistema de Administraciones de las Comunidades Autónomas», *RAAP*, n. 51, julio-septiembre 2003

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, José Luis

«La integración en el sistema de Administraciones Públicas de las Administraciones Instrumentales», *RAAP*, n. 51, julio-septiembre 2003

4. COMPETENCIAS

AGIRREAZKUENAGA, Iñaki y YAREGUI, María

«Claves jurídicas del régimen urbanístico vasco», *RVAP*, n. 67, septiembre-diciembre de 2003

ALONSO MAS, Ma. J.

«La prevalencia del Derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano», *RAP* n. 161, mayo-agosto 2003

ALONSO NUEZ, María Jesús y ROSELL MARTÍNEZ, Jorge

«Descentralización de los órganos de defensa de la competencia en España: impacto de los expe-

- dientes sancionadores», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia*, n. 227 septiembre-octubre 2003
- BAENA GONZÁLEZ, Antonio
«Introducción a la reciente ley de suelo andaluza», *RDUrb*, n. 199, enero-febrero 2003
- AMIS ARNAL, Rais
«Los nuevos tribunales autonómicos de defensa de la competencia», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia*, n. 224, marzo-abril 2003
- BOCANEGRA SIERRA, Raúl y HUERGO LORA, Alejandro
«Principado de Asturias: la nueva legislación urbanística del Principado de Asturias (Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen de suelo y ordenación urbanística)», *JA*, n. extraordinario 2003
- BORRELL I CALONGE, Agustí y FANLO I PUNTER, Víctor
«La *Llei d'urbanisme de Catalunya* vista por cuatro arquitectos (comentarios a la Ley 2/2002, de 14 de marzo de Urbanismo del Parlament de Cataluña, primera parte)», *RDUrb*, n. 199, enero-febrero 2003
- BORRELL I CALONGE, Agustí y FANLO I PUNTER, Víctor
«La *Llei d'urbanisme de Catalunya* vista por cuatro arquitectos (comentarios a la Ley 2/2002, de 14 de marzo de Urbanismo del Parlament de Cataluña, segunda parte)», *RDUrb*, n. 202, junio 2003
- BORRELL I CALONGE, Agustí y FANLO I PUNTER, Víctor
«La *Llei d'urbanisme de Catalunya* vista por cuatro arquitectos (comentarios a la Ley 2/2002, de 14 de marzo de Urbanismo del Parlament de Cataluña, tercera parte)», *RDUrb*, n. 203, julio-agosto 2003
- CALVO SÁNCHEZ, Ma. Dolores
«Situación competencial de la administración local en materia sanitaria a principios del siglo XXI», *REAL*, n. 291, enero-abril, 2003
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio
«La ley de urbanismo de Cataluña» *RDUrb*, n. 205, octubre-noviembre 2003
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio
«Las zonas verdes en el ordenamiento urbanístico de Cataluña», *RJCat*, n. 4/2003
- CARRASCO PERERA, Ángel
«Sociedad de la información y protección del consumidor como títulos competenciales», *Rev. Parlamento y Constitución*, n. 6, 2002
- GARCÍA GÓMEZ, A.J. y BARBERÁN, M.A.
«El impuesto sobre sucesiones y donaciones desde la perspectiva autonómica. Competencias normativas y corresponsabilidad fiscal» *RArAP*, n. 22, junio 2003
- GARCÍA RUBIO, Fernando
«Régimen de suelo no urbanizable en la ley catalana de urbanismo», *RDUrb*, n. 205, octubre-noviembre 2003
- GARCÍA VICENTE, F.
«La justicia de Aragón en los últimos 20 años», *RArAP*, n. 22, junio 2003
- GERPE LANDÍN, Manuel y BARCELÓ SERRAMALERA, Mercé
«La potestad reglamentaria de desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial», *RJCat*, n. 1/2003
- GIRÓN REGUERA, Emilia
«La financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social transferidos a las Comunidades Autónomas», *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, n. 32, 2003
- LÓPEZ MENUDO, Francisco
«Comunidad autónoma de Andalucía: Ley de ordenación urbanística de Andalucía», *JA*, n. extraordinario 2003
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando
«Comunidad autónoma de Aragón: elaboración y caracteres de la Ley urbanística de Aragón», *JA*, n. extraordinario 2003

- MALARET GARCÍA, Elisenda
«Servicios público, actividad económica y competencia ¿Presenta especificidades en la esfera local?», REAL, n. 291, enero-abril, 2003
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel
«Comunidad autónoma de Madrid: principios generales de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid», JA, n. extraordinario 2003
- MORENO, Mar
«Pueden las Comunidades Autónomas complementar las prestaciones del sistema de Seguridad Social? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/02, de 11 de diciembre», REDA, n. 118, abril-junio 2003
- MUNAR FULLANA, Jaume
«Comunidad autónoma de las Islas Baleares: La ordenación territorial de las Islas Baleares. Contención y regulación del crecimiento en un marco de descentralización política», JA, n. extraordinario 2003
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio
«Las líneas maestras del desarrollo competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura: 1983-2000», REA n. 2-3, junio 2002-julio 2003
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis
«Reflexions sobre les funcions i competències dels consells insulars», AUTON n. 28, diciembre 2002
- ORTELLS RAMOS, Manuel
«Sobre la competencia legislativa de la Generalitat valenciana en materia procesal (cuestiones procesales de derecho privado valenciano)», Corts, n. 13, 2002
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás
«Comunidad autónoma de Castilla y León: La legislación territorial y urbanística de Castilla y León», JA, n. extraordinario 2003
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín Ma.
«Comunidad Foral de Navarra: Navarra, la nueva Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo», JA, n. extraordinario 2003
- ROIG MORALES, Eduard
«Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los entes locales en materia de inmigración», ADCP n. 14, 2002
- SANZ LARRUGA, Francisco J.
«As autorizacions ambientais en Galicia: a nova articulación competencias derivada de la Lei 16/2002, de control integrado de la contaminación», REGAP, n. 33, enero-abril 2003
- SUAY RINCÓN, José
«Comunidad autónoma de Canarias: el «modelo canario» de urbanismo y ordenación territorial. Algunas consideraciones introductorias», JA, n. extraordinario 2003
- VIDA FERNÁNDEZ, José
«La redistribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medicamentos», REDA, n. 117, enero-marzo 2003
- «Comunidad autónoma Valenciana: El urbanismo en la Comunidad Valenciana: la Ley 6/1994», JA, n. extraordinario 2003

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz
«La gobernanza local», REAL, n. 291, enero-abril, 2003
- BASSOLS COMA, Martín
«La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda», REAL, n. 291, enero-abril, 2003

- DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis
«Administración local en el Principado de Asturias: relaciones con la Comunidad Autónoma», REAL, n. 291, enero-abril, 2003
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier
«Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local», Rev. Parlamento y Constitución, n. 6, 2002
- GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio y CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio
«Autonomía local y control», REAL, n. 291, enero-abril, 2003
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Guillermo
«Configuración constitucional y tutela de la autonomía local», RAAP, n. 51, julio-septiembre 2003
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio
«Autonomía territorial y competencias municipales: el pacto local autonómico, con especial referencia a la Región de Murcia», REAL, n. 291, enero-abril, 2003
- PAREJO ALFONSO, Luciano
«La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», REAL, n. 291, enero-abril, 2003
- RIVERO YSERN, José Luis
«El reglamento Orgánico municipal», RAAP, n. 50, abril-junio 2003
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio
«La disolución de las corporaciones locales como medio de defensa del Estado; un grave atentado contra la autonomía local», RArAP, n. 22, junio 2003
- VELASCO MÚRIS, Luis Fernando
«La posibilidad de modificación del mapa provincial de España», REAL, n. 291, enero-abril, 2003

6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- ALONSO DE ANTONIO, Antonio
«Consideraciones sobre una posible Ley General de cooperación autonómica», RFDUC, n. 97, curso 2001-2002
- CARMONA CONTRERAS, Ana Ma.
«El *sui generis* control parlamentario de la colaboración entre las Comunidades Autónomas (Análisis de un supuesto especialmente conflictivo: el Protocolo de intenciones en materia televisiva suscrito por los gobiernos de Andalucía y Extremadura)», RVAP, n. 66, mayo-agosto de 2003
- DÍAZ ZURRO, Alicia
«La intervención general de la Administración del Estado y las Entidades Locales: áreas de colaboración», Rev. Presupuesto y Gasto Público, n. 31, 2003

7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch
«La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros», RVAP, n. 65 (II), enero-abril de 2003
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch
«La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros», REP, n. 119, enero-marzo 2003
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch
«Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí a una presència directa de les regions dins la Unió Europea», AUTON n. 29, noviembre 2003
- BALMASEDA EGÚSQUIZA, Ma. Ángeles
«Integración en Europa y derecho civil Navarro», n. 35, enero-junio 2003

BATTIS, Ulrich

«Influencia del derecho comunitario europeo sobre el derecho urbanístico de los Estados miembros. ¿Una competencia de la Unión Europea en materia de ordenación territorial?», RD Urb, n. 206, diciembre 2003

BONFIGLIO, Salvatore

«El debate sobre la transformación del Senado en Italia. Hacia el Estado Federal», RCG n. 55, segundo cuatrimestre 2002

BOURGES, Leticia A.

«LA sentencia 'Markequalität aus deutschen Landen' ¿La estrategia de las *marcas de calidad* nacionales y regionales en peligro?, Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia, n. 223, enero-febrero 2003

BUSTOS GISBERT, Rafael

«La ejecución del derecho comunitario por el gobierno central», RVAP, n. 67, septiembre-diciembre de 2003

CALONGE VELÁSQUEZ, Antonio

«El comité de las regiones cara a la ampliación: las modificaciones de Niza», Noticias UE, n. 218, marzo 2003

CALVO VÉRGEZ, Juan

«Impuestos especiales: naturaleza jurídica y régimen del depósito fiscal a la luz de la circulación intracomunitaria e interna. Algunas consideraciones», RDFHP, n. 268, mayo-agosto 2003

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis

«Pluralismo territorial y estado social en la perspectiva nacional y comunitaria», REAL, n. 291, enero-abril, 2003

DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier

«El sistema competencial comunitari davant la CIG'04: els treballs en curs de la Convenció», AUTON n. 29, noviembre 2003

D'IGNAZIO, Guerino y CARBALLO, Pedro

«Asimetrías y diferenciaciones regionales tras la reforma del título V de la Constitución italiana», RUNED n. 11.12 (2º semestre 2003, 1º semestre 2004)

FERNÁNDEZ MASÍA, Enrique

«El sistema español de derecho internacional privado en el actual contexto de integración Europea (I)», RJCLM, n. 35, octubre 2003

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad

«Política exterior y la proyección externa de la Unión Europea», REP, n. 119, enero-marzo 2003

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón

«Reflexiones generales sobre la política regional europea», REDE, n. 7 julio-septiembre 2003

GAMBINO, Silvio

«Cittadinanza e diritti sociali fra noeregionalismo e integrazione comunitaria», Rev. Civitas Europa, n. 9-10, 2002

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE

«La agricultura ante la reforma de la política agrícola común», Rev. Papeles de Economía Española, n. 96, 2003

GARCÍA GESTOSO, Noemi

«Naturaleza *sui generis* de la Unión Europea: un nuevo concepto de confederación contemporánea?», Rev. Civitas Europa, n. 9-10, 2002

GONZÁLEZ LAXE, Fernando

«La reforma de la política pesquera en la Unión Europea. Principales efectos sobre la flota española», Rev. Papeles de Economía Española, n. 96, 2003

GUTIÉRREZ ESPADA, C.

«Reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional», RDCE, n. 16, septiembre-diciembre 2003

- HANF, Dominik
«El proceso de integración europea en Bélgica. Premisa y marco de la federación de un antiguo Estado unitario», REDE, n. 6 abril-junio 2003
- KOLLER, Henrich y BIAGNI, Giovanni
«La nueva Constitución federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados», RUNED n. 10-11 (2º semestre 2002, 1º semestre 2003)
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio
«Cerrar o cuadrar el círculo? A propósito de la revisión del sistema de fuentes del derecho de la UE», REDE, n. 5 enero-marzo 2003
- MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel
«La posición del Govern espanyol en el procés constituent de 2004: el debat constitucional europeu i espanyol», AUTON n. 29, noviembre 2003
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier
«Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea», REP, n. 119, enero-marzo 2003
- MEDINA GUERRERO, Manuel
«Hacia una nuevas reglas de reparto y control de competencias en la Unión Europea: Una primera aproximación al proyecto de Constitución», RAAP, n. 50, abril-junio 2003
- MILLAS MORET, Vicente y URIBE ATALORA, Ainoa
«El proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional y el sistema autonómico español: un estudio comparado», REA n. 2-3, junio 2002-julio 2003
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David
«Las relaciones interadministrativas y la innovación tecnológica española en la Unión Europea», Noticias UE, n. 223-224, agosto-septiembre 2003
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos
«Apuntes jurisprudenciales sobre el nuevo regionalismo italiano», RUNED n. 10-11 (2º semestre 2002, 1º semestre 2003)
- PASCUAL MATEO, Fabio
«Nous papers per a vells actors: els parlaments nacionals davant la nova estructura institucional de la Unió Europea», AUTON n. 29, noviembre 2003
- PERNICE, Ingolf
«Derecho constitucional europeo y derechos constitucional de los Estados miembros», REDE, n. 8 octubre-diciembre 2003
- POIARES MADURO, Miguel
«Las formas del poder constitucional en la Unión Europea», REP, n. 119, enero-marzo 2003
- ROIG MOLÉS, Eduard
«Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa», REP, n. 119, enero-marzo 2003
- RUBIO LLORENTE, Francisco
«*Divide i obtempera?* Una reflexión desde España sobre el modelo europeo de convergencia de jurisdicciones en la protección de los derechos», REDC, n. 67, enero-abril de 2003
- RUIZ MIGUEL, Carlos
«La problemática transformación del derecho constitucional europeo», ADCP n. 14, 2002
- SAGARRA TRIAS, Eduard
«La inmigración en la Unión Europea: Normativa y políticas comunitarias», Rev. Papeles de Economía Española, n. 98, 2003
- SILVA RODRÍGUEZ, José Manuel
«Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común» Rev. Papeles de Economía Española, n. 96, 2003
- SOLÓZABAL ECHAVARRÍA, Juan José
«Constitución y orden constitucional en la Unión Europea», REP, n. 119, enero-marzo 2003

STOFFEL, N.

«Espacio económico europeo: ejemplo de integración de las relaciones exteriores de la UE», RDCE, n. 15, mayo-agosto 2003

URIBE OTÁLORA, Ainoa

«La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido», Corts, n. 14, 2003

8. HACIENDA

AGÚDEZ GARCÍA, Ana y PEDRAJA CHAPARRO, Francisco

«Descentralización fiscal y eficiencia económica. Revisión de los principales aspectos y algunas enseñanzas para el caso español», Rev. Papeles de Economía Española, n. 95, 2003

ALIAGA AGULLÓ, Eva

«El proceso de asignación de los recursos públicos en la futura Ley general Presupuestaria», REDF, n. 120, octubre-diciembre 2003

ALONSO MURILLO, Felipe

«Estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas: coordinación *versus* autonomía», RDFHP, n. 269, septiembre-diciembre 2003.

ANÍBARRO PÉREZ, Susana

«El principio de protección de la confianza legítima como límite al poder legislativo en materia tributaria», REDF, n. 119, septiembre 2003

ASTARLOA VILLENA, Francisco

«Algunos aspectos de la función presupuestaria en el constitucionalismo español», Corts, n. 13, 2002

BENITO LÓPEZ, Bernardo

«Las haciendas locales y la contabilidad nacional», Rev. Presupuesto y Gasto Público, n. 32, 2003

CONCUERA TORRES, Amable

«¿Es viable jurídicamente trocear la aprobación del Presupuesto? (A propósito de la Ley 1/2002, de 23 de enero de la Comunidad Autónoma de Euskadi)», Rev. Presupuesto y Gasto Público, n. 32, 2003

DE LA HUECA CELADOR, Fernando

«El concierto económico con el País Vasco: cuestiones básicas en la imposición directa», REDF, n. 118, abril-junio 2003

FERNÁNDEZ AMOR, José Antonio

«Reflexions voltant de l'autonomia financera i la corresponsabilitat fiscal després de l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera de 27 de juliol de 2001», AUTON n. 28, diciembre 2002

HERRERO ALCALDE, Ana y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso

«Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense», Rev. Presupuesto y Gasto Público, n. 32, 2003

9. LENGUAS

CAMPINS ERITJA, Mar

«El reconeixement de la diversitat lingüística a la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea», Llengua i Dret n. 38, diciembre de 2002

CARRERAS SERRA, Francesc y DOMINGO DOMINGO, José

«La aplicación de la Ley catalana de Política Lingüística: su control judicial», RUNED n. 11.12 (2º semestre 2003, 1º semestre 2004)

COLOM PASTOR, Bartolomeu

«La posició de la llengua catalana en l'Administració de justícia de les Illes Balears», Llengua i Dret n. 38, diciembre de 2002

- GÓMEZ BORRÁS, Marga
«El derecho de las lenguas y la lengua de los derechos», RJNav, n. 35, enero-junio 2003
- GUIBERNAU, Montserrat
«Diversitat cultural i lingüística a la Unió Europea: reflexions i propostes des de Catalunya», Llengua i Dret n. 39, septiembre de 2003
- IRUTIA DÍEZ DE ULZURRU, Ignacio
«La compleja realidad lingüística belga y la organización del Estado», n. 35, enero-junio 2003
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David
«Plurilingüismo, unidad de mercado y derechos», Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia, n. 225, mayo-junio 2003
- PIERGIGLI, Valeria
«Las minorías lingüísticas en el ordenamiento italiano: desarrollos normativos recientes», RDP, n. 57, 2003

2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2003)

Voces

- 1- Tratamientos generales
- 2- Instituciones y fuentes del derecho
- 3- Administración de los entes territoriales
- 4- Competencias
- 5- Administración local
- 6- Relaciones intergubernamentales
- 7- Comunidad Europea y actividad exterior
- 8- Hacienda
- 9- Lenguas

Revistas extranjeras examinadas

ESTADOS UNIDOS

- CLR Columbia Law Review (Vol 103, números 1-8, enero-diciembre 2003; Vol. 104, números 1 y 2, enero-marzo 2004).
- Constitutional Commentary (Vol. 19, números 2-3, verano-invierno 2002).
- Harvard Law Review (Vol. 116, números 4-8, febrero-junio 2003; Vol. 117, números 1-2, 2003).
- The Yale Law Journal (Vol. 112, número 4, enero 2003).
- Publius, The Journal of Federalism (Vol 32, números 2-4, invierno-otoño 2002).

FRANCIA

- RFDC, Revue française de Droit Constitutionnel, n° 53 a n° 55.
- RFAP, Revue française d'Administration Publique, n° 102 a n° 107.
- RFDA, Revue française de Droit Administratif, n° 1/2003 a n° 6/2003.
- RFSP, Revue française de Science Politique, n° 53-1 (febrero 2003) a n° 53-6 (diciembre 2003).

ITALIA

- Le Regioni 2002: n.6; 2003: n. 1-5
- Le Istituzioni del Federalismo 2002: n. 5 y 6; 2003: n. 1-4
- RTDP (Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico) 2002: n. 4; 2003: n. 1-4
- Rivista di Diritto Costituzionale -
- Quaderni costituzionali 2003: n. 1-4

1. Tratamientos generales

Estados Unidos

- BOWMAN, Ann O'M, «American Federalism on the Horizon», Publius, The Journal of Federalism, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.

- ELAIGWU, J. Isawa, «Federalism in Nigeria's New Democratic Polity», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.
- FLEINER, Thomas, «Recent Developments of Swiss Federalism», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.
- GALLIGAN, Brian; Wright, John S.F., «Australian Federalism: A Prospective Assessment», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.
- KRANE, Dale A., «The State of American Federalism, 2001-2002: Resilience in Response to Crisis», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, Number 4, Fall 2002.
- LALVANI, Mala, «Can Decentralization Limit Government Growth? A Test of the Leviathan Hypothesis for the Indian Federation», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 3, Summer 2002.
- PAGANO, Michael A., «Introduction to the Global Review of Federalism», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.
- PAPADOPOULOS, Yannis, «Connecting Minorities to the Swiss Federal System: A Frozen Conception of Representation and the Problem of <<Requisite Variety>>», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 3, Summer 2002.
- STRUVE, Catherine T., «Direct and Collateral Federal Court Review of the Adequacy of State Procedural Rules», *CLR*, Vol. 103, N° 2, March 2003, pp. 243-315.
- SOUZA, Celina, «Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.
- SPAULDING, Norman W., «Constitution as Countermonument: Federalism, Reconstruction, and the Problem of Collective Memory», *CLR*, Vol. 103, N° 8, December 2003, pp. 1992-2051.
- STONER-WEISS, Kathryn, «Central Governing Incapacity and the Weakness of Political Parties: Russian Democracy in Disarray», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.
- SWENDEN, Wilfried, «Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 3, Summer 2002.

Francia

- DOUILLET, Anne-Cécile, «Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique», *RFSP*, 53-4, agosto 2003.
- PASQUIER, Romain, «La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964)», *RFSP*, 53-1, febrero 2003.
- PONTIER, Jean-Marie, «Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales», *RFDA*, 1/2003, enero-febrero.
- RIHAL, Hervé, «Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003: entre innovation et complexité», *RFAP*, n° 105/106, 2003.
- VANDELLI, Luciano, «La fin de l'État-nation?», *RFAP*, n° 105/106, 2003.
- VVAA, «Le présent du passé: de la RDA aux nouveaux länder», *RFSP*, 53-3, junio 2003.
- VVAA, «L'organisation décentralisée de la République (loi constitutionnelle du 28 mars 2003)», *RFDA*, 4/2003, julio-agosto.

Italia

- AA.VV.: Monográfico sobre «La giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale (1997-2001). Analisi e nuove prospettive apperte dalle modifiche alla Costituzione (Atti del seminario organizzato dal Consiglio Regionale della Toscana, Firenze 23-24 maggio 2002)», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- AA.VV.: Monográfico sobre «Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane? Tavola rotonda virtuale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.

- BARBERA, Augusto: «Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- BARTOLE, Sergio: «Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- BASSANI, Luigi Marco: «Diritti e ordinamenti federali», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2.
- BELLETTI, Michele: «La mancata attuazione della norma impugnata determina sempre inammissibilità per <carezza d'interesse>? Rectius, la riforma del Titolo V si legge in trasparenza», *Le Regioni*, 2003, n. 4.
- BELLETTI, Michele: «I <livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali...> alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- BELLETTI, Michele: «Il contributo giurisprudenziale alla concreta delimitazione dei contorni del Titolo V. Connessione tra problematiche di diritto intertemporale e questioni di natura sostanziale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- BIN, Roberto: «Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno <Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini>, Torino, 26 ottobre 2002», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- BIN, Roberto: «Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- BOLOGNA, Chiara: «Diritti e ordinamenti federali: una risposta a Bassani», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3.
- CAMMELLI, Marco: «Federalismi virtuali e tiepide autonomie», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- DE LISO, Roberto: «Le Regioni nella Corte costituzionale: già oggi è possibile», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3.
- DE MARCO, Eugenio: «Qualche interrogativo su un <regionalismo a più velocità>», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2.
- FALCON, Giandomenico: «Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- GALLIANI, Davide: «All'interno del Titolo V: le <ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia> di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?», *Le Regioni*, 2003, n. 2/3.
- GALLIANI, Davide: «Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- GAMBINO, Silvio: «Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- GARDINI, Gianluca: «Verso la devolution: scenari e prospettive di una riforma non necessaria», *Le Regioni*, 2003, n. 2/3.
- GROPPI, Tania: «Attuazione o revisione del Titolo V?», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- MORRONE, Andrea: «Devolution, ma presa sul serio», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- MORRONE, Andrea: «La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4.
- PADULA, Carlo: «La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti <esponenziali>», *Le Regioni*, 2003, n. 4.
- PIZZETTI, Franco: «La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001», *Le Regioni*, 2003, n. 4.
- PIZZETTI, Franco: «La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- RITZU, Paolo: «Introduzione», monográfico sobre «La giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale (1997-2001). Analisi e nuove prospettive apperte dalle modifiche alla Cos-

- tituzione (Atti del seminario organizzato dal Consiglio Regionale della Toscana, Firenze 23-24 maggio 2002)», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- ROLLA, Giancarlo: «Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli», *Le Regioni*, 2003, n. 5.
- RUGGERI, Antonio: «Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- SCACCIA, Gino: «Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3.
- STAMMATI, Sergio: «Un dibattito costituzionale sul Titolo V con digressione conclusiva», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2.
- TOSI, Rosanna: «Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai <livelli essenziali delle prestazioni...>», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3.
- VIOLINI, Lorenza: «Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese», *Le Regioni*, 2003, n. 5.

Escocia

- RUGGIU, Ilenia: «Devolution scozzese quattro anni dopo: the bones ... and the flesh», *Le Regioni*, 2003, n. 5.

2. Instituciones y fuentes del derecho

Estados Unidos

- BARNETT, Randy E., «Constitutional legitimacy», *CLR*, Vol. 103, N° 1, January 2003, pp. 111-148.
- SCHUERMAN, William E., «Constitutionalism in an Age of Speed», *Constitutional Commentary*, Vol. 19, Número 2, pp. 353-390.
- WHITE, Graham, «Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 3, Summer 2002.

Francia

- BOISSARD, Sophie, «Le contentieux des consultations référendaires locales (concl. sur CE, Ass., 17 oct. 2003, Consultation des électeurs corses)», *RFDA*, 6/2003, novembre-diciembre.
- LE POURHIET, Anne-Marie, «A propos du nouvel article 73 de la Constitution», *RFDA*, 5/2003, setiembre-octubre.
- ORAISON, André, «Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Ve République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003», *RFDA*, 4/2003, julio-agosto.

Italia

- AA.VV.: Monográfico sobre «Il ruolo del Consiglio regionale nei nuovi Statuti. Atti del seminario di Bologna del 30 settembre 2002», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- BILANCIA, Paola: «Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- BIN, Roberto: «Come I Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- BIN, Roberto: «Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento», *Le Regioni*, 2002, n. 6.

- BIN, Roberto: «Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno <Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini>, Torino, 26 ottobre 2002», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- BIN, Roberto: «Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- BIN, Roberto: «Semplificazione e Statuto regionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 1.
- CAMERLENGO, Quirino: «Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5.
- CAPPUCCIO, Laura: «Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?», *Le Regioni*, 2003, n. 2/3.
- CARDONE, Andrea: «Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5.
- CARETTI, Paolo: «La lenta nascita della <bicameralina>, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento», *Le Regioni*, 2003, n. 2/3.
- CARLI, Massimo: «I limiti alla potestà legislativa regionale», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- CHELLINI, Alberto: «Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- CIARLO, Pietro: «Funzione legislativa e anarcofederalismo», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5.
- CUOCOLO, Fausto: «La nuova potestà statutaria regionale», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- CURZIO, Pietro: «Il ruolo dell'organizzazione del Consiglio regionale nel favorire la funzione di controllo delle assemblee regionali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- DANTINO, Giuseppina: «<Intenzioni, attuazioni ed emozioni>. Il progetto per l'introduzione dell'analisi *ex-post* nel Consiglio regionale della Lombardia», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- DI COSIMO, Giovanni: «La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- FALCON, Giandomenico: «Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 1.
- FRANCESCONI, Alessandra: «Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- FUSARO, Carlo: «Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- FUSARO, Carlo: «Le riforme istituzionali e i dilemmi dei costituzionalisti», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4.
- GIANGASPERO, Paolo: «La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni <frammenti> di un mosaico da completare», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- LUCIANI, Massimo: «I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- LUPI, Gianni: «Il rapporto tra enti locali e il Consiglio regionale in Emilia-Romagna. Esperienze e proposte», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- LUPO, Nicola: «A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- MARTINI, Alberto; SISTI, Marco: «Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- MODUGNO, Franco; CELLOTTO, Alfonso: «Un <non regolamento> statale nelle competenze concorrenti», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2.
- MORRONE, Andrea: «Appunti sulle <norme generali> (dopo il progetto di <riforma della riforma>», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 1.

- NICOTRA, Ida: «La Legge della Valle d'Aosta sulla <parità> passa indenne l'esame della Corte», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2.
- PUCCI, Enrico: «La riforma elettorale in Trentino e la regione <svuotata>», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 1.
- ROSSI, Emanuele: «Il procedimento di controllo delle leggi delle Regioni speciali dopo la legge cost. n. 3/2001», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- ROVERO, Maria: «Esperienze e progetti del Consiglio regionale del Piemonte per la razionalizzazione delle procedure decisionali e la verifica dei risultati. Suggestioni per il nuovo Statuto?», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- RUGGERI, Antonio: «Forma e sostanza dell'«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)», *Le Regioni*, 2003, n. 2/3.
- SCACCIA, Gino: «Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3.
- TARLI BABBIERI, Giovanni: «Legislazione statale e legislazione regionale in un recente rinvio presidenziale», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- TUBERTINI, Claudia: «Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato», *RTDP*, 2002, n. 4.
- VANDELLI Luciano: «Il nuovo ruolo delle assemblee elettive», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- VEDOVATO, Pietro; ZANON, Roberto: «Attività di supporto ai processi decisionali. Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- VIOLINI, Lorenza: «La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica», *Le Regioni*, 2002, n. 6.

3. Administración de los entes territoriales

Francia

- DERRIDJ, Laur: «Le recours aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale: peut-il encore exister un principe du contrat à durée déterminée?», *RFDA*, 1/2003, enero-febrero.

Italia

- BIFULCO, Raffaele: «Le Regioni e la lotta per l'amministrazione», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- BIN, Roberto: «Semplificazione e Statuto regionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 1.
- IUVONE, Carmen: «I processi di semplificazione normativa e procedimentale: il punto di vista delle Regioni», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 1.

4. Competencias

Estados Unidos

- DENNING, Brannon P.: «Smokey and the Bandit in Cyber-space: The Dormant Commerce Clause, the Twenty-first Amendment, and State Regulation of Internet Alcohol Sales», *Constitutional Commentary*, Vol. 19, Número 2, pp. 297-344.
- DINAN, John: «Congressional Responses to the Rhenquist Court's Federalism Decisions», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, Number 3, Summer 2002.
- MONAGHAN, Henry Paul: «Supreme Court Review of State-Court Determinations of State Law in Constitutional Cases», *CLR*, Vol. 103, N° 8, December 2003, pp. 1919-1991.

- ROE, Mark J.: «Delaware's Competition», *Harvard Law Review*, Vol. 117, N° 2, December 2003, pp. 588-646.
- ROOSEVELT III, Kermit: «Light from Dead Stars: The Procedural Adequate and Independent State Ground Doctrine Reconsidered», *CLR*, Vol. 103, N° 7, November 2003, pp. 1888-1918.
- SAMPLE, James J.: «The Sentences That Bind (The States)», *CLR*, Vol. 103, N° 4, May 2003, pp. 969-994.
- SWAINE, Edward T.: «Does Federalism Constrain the Treaty Power?», *CLR*, Vol. 103, N° 3, April 2003, pp. 403-533.
- ZIPKIN, Saul: «Judicial redistricting and the Article I State Legislature», Vol. 103, N° 2, March 2003, pp. 350-383.

Francia

- PONTIER, Jean-Marie: «Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales», *RFDA*, 1/2003, enero-febrero.
- PRIEUR, Denis (rapport coordonné par), Promotion Nelson Mandela: «Le rôle de la région dans la formation professionnelle», *RFAP*, 104, 2002.
- RIHAL, Hervé: «Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité», *RFAP*, n° 105/106, 2003.

Italia

- AMBROSI, Andrea: «La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001», *Le Regioni*, 2003, n. 5.
- AMOROSINO, Sandro: «I beni culturali d'interesse religioso nell'ordinamento amministrativo italiano», *RTDP*, 2003, n. 2.
- BELLETTI, Michele: «I <livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali ...> alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile ...», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.
- BIN, Roberto: «Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- BIN, Roberto: «Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno <Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini>, Torino, 26 ottobre 2002», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- BUFFONI, Laura: «La <tutela della concorrenza> dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- CARINCI, Franco: «Riforma costituzionale e diritto del lavoro», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- CAVASINO, Elisa: «La Corte costituzionale ed i <principi generali che regolano l'attività terapeutica>», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- CECCHETTI, Marcello: «Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- D'ALESSANDRO, Giovanni: «Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del <vincolo comunitario> sulla giurisprudenza costituzionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- D'ATENA, Antonio: «Materie legislative e tipologia delle competenze», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- DE GÖTZEN, Sandro: «Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/91 sul volontariato, nella prospettiva delle riforme istituzionali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- DI COSIMO, Giovanni: «La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti», *Le Regioni*, 2003, n. 1.

- FOLLIERI, Enrico: «Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione», *Le Regioni*, 2003, n. 2/3.
- GAMBINO, Silvio: «Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- GERMANO, Alberto: «La <materia> agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- GUZZAROTTI, Andrea: «I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- MANGIAMELI, Stelio: «Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- MODUGNO, Franco; CELOTTO, Alfonso: «Un <non regolamento> statale nelle competenze concorrenti», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2.
- PIPERATA, Giuseppe: «Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V Cost.», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- POGGI, Annamaria: «La previdenza sociale dopo la riforma dell'art. 117», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5.
- TOSI, Rosanna: «Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai <livelli essenziali delle prestazioni ...>», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3.
- URBANI, Paolo: «L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.», *Le Regioni*, 2003, n. 2/3.
- VIOLINI, Lorenza: «La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica», *Le Regioni*, 2002, n. 6.

5. Administración local

Estados Unidos

- BARRON, David J.: «Reclaiming Home Rule», *Harvard Law Review*, Vol. 117, N° 2, December 2003, pp. 2255-2386.

Italia

- BACHIOCCHI, Aldo: «Il ruolo dei Consigli locali nel nuovo sistema di finanza pubblica: il punto di vista di un sindaco», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- COLLEVECCHIO, Mario: «Le funzioni di controllo dei Consigli negli enti locali: l'occasione offerta dai poteri in materia di bilancio e di rendiconto», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- LUCARELLI, Alberto: «Il fondamento del potere regolamentare dei Comuni», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 2.
- LUPI, Gianni: «Il rapporto tra enti locali e i Consiglio regionale in Emilia-Romagna. Esperienze e proposte», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.
- SORICELLI, Gerardo: «Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5.
- STROZZI, Girolamo: «Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale», *Le Regioni*, 2002, n. 6.

6. Relaciones Intergubernamentales

Estados Unidos

- CAMERON, David; SIMEON, Richard: «Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, N° 2, Spring 2002.
- COMFORT, Louise K.: «Managing Intergovernmental Responses to Terrorism and Other Extreme Events», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, Number 4, Fall 2002.
- TIMNEY, Mary M.: «Short Circuit: Federal-State Relations in the California Energy Crisis», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 32, Number 4, Fall 2002.

Italia

- ALLEGRETTI, Umberto: «Un senato <federale>», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4.
- BIN, Roberto: «I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (1997-2001)», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- CARETTI, Paolo: «Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- CAVALERI, Paolo: «Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province», *Le Regioni*, 2003, n. 5.
- DI COSIMO, Giovanni: «Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme», *Le Regioni*, 2003, n. 4.
- MARINI, Francesco Saverio: «La regola maggioritaria nella Conferenza di servizi», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3.
- RUGGIU, Ilenia: «La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura», *Le Regioni*, 2003, n. 1.
- VERONESI, Giampiero: «Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5.
- VIOLINI, Lorenza: «Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese», *Le Regioni*, 2003, n. 5.

7. Comunidad Europea y actividad exterior

Italia

- BILANCIA, Paola: «Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- CARETTI, Paolo: «Potere estero e ruolo <comunitario> delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2003, n. 4.
- CHITI, Mario P.: «Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- DOMENICHELLI, Luisa: «Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea», *Le Regioni*, 2002, n. 6.
- GAMBINO, Silvio: «Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria», *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 1.
- LAZZARO, Francesco M.: «La cooperazione tra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 2.
- PALERMO, Francesco: «Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5.
- WOELK, Jens: «La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative», *Le Regioni*, 2003, n. 4.

8. Hacienda

Estados Unidos

KNOLL, Michael S. y GRIFFITH, Thomas D.: «Taxing Sunny Days: Adjusting Taxes for Regional Living Costs and Amenities», *Harvard Law Review*, Vol. 116, N° 4, February 2003, pp. 987-1025.

Francia

BENOIT Olivier: «Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les effets inattendus d'une institution», *RFSP*, 53-4, agosto 2003.

MOUZET, Pierre, «Le Conseil d'État et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales», *RFDA*, 4/2003, julio-agosto.

RIHAL, Hervé, «Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité», *RFAP*, n° 105/106, 2003.

Italia

ANTONINI, Luca: «La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.», *Le Regioni*, 2003, n. 1.

BACHIOCCHI, Aldo: «Il ruolo dei Consigli locali nel nuovo sistema di finanza pubblica: il punto di vista di un sindaco», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 6.

BRANCASI, Antonio: «L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.», *Le Regioni*, 2003, n. 1.

PALATUCCI, Luca: «I vincoli all'autonomia di bilancio degli enti territoriali nel nuovo art. 119 Cost.: alcune osservazioni sulla base dell'esperienza comparata», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, n. 3/4.

9. Lenguas

Italia

MAZZAROLLI, Ludovico A.: «La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V», *Le Regioni*, 2003, n. 5.

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía

FRANCISCO LÓPEZ MENUJO,
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 FREJUEDO,
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

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA,
Profesor 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 M^º RAZQUIN LIZARRAGA,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra

Pais Vasco

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad del País Vasco

RESUMEN

El Informe de las Comunidades Autónomas 2003 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 Generalitat 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